

**LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS:
UNA OPORTUNIDAD DE AVANZAR
HACIA LA INTERIORIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*HUMAN RIGHTS INDICATORS:
AN OPPORTUNITY TOWARDS HUMAN RIGHTS INTERNALIZATION*

PAULA MARÍA GARCÍA CARRANZA
Universidad de Deusto

Fecha de recepción: 17-10-16

Fecha de aceptación: 27-3-17

Resumen: *La brecha entre la aceptación discursiva de las normas de derechos humanos y su cumplimiento efectivo pone de relieve, entre otras cuestiones, la falta de interiorización real de los derechos humanos. Considerando los mecanismos vigentes sobre promoción y defensa transnacional de los derechos humanos, este artículo explora cómo los indicadores podrían contribuir a los procesos de argumentación y, por tanto, a las dinámicas de interiorización de las normas de derechos humanos mediante la construcción de un diálogo ya sea ad extra, entre el Estado y los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos; o ad intra, entre el Estado y la sociedad civil. Como conclusión se subraya la pertinencia de aprovechar los indicadores para alcanzar una verdadera interiorización que contribuya a disminuir la brecha de la implementación.*

Abstract: *The gap between the formal acceptance of obligations and actual compliance highlights, among other issues, a lack of real internalization of human rights. Considering the present mechanisms of promotion and transnational advocacy of human rights, this article explores how the indicators could contribute to the processes of argumentation and, therefore, to the dynamics of internalization of human rights standards by building a dialogue at different levels either ad*

* Agradezco la lectura y los comentarios a las versiones anteriores de este texto a Mario Ruiz, Pablo Miravet, y los evaluadores de la Revista Derechos y Libertades. Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación "El Tratamiento de la violencia de género en la Administración de Justicia. Implementación y eficacia de la LO 1/2004" (DER2014-55400-R).

ISSN: 1133-0937
DOI: 10.14679/1066

DERECHOS Y LIBERTADES
Número 38, Época II, enero 2018, pp. 359-388

extra, between the state and international bodies monitoring human rights; or ad intra, between the state and civil society. As a conclusion, the relevance to make the most of indicators in order to achieve true internalization that helps to close the implementation gap is highlighted.

Palabras clave: derechos humanos, interiorización, indicadores de Derechos Humanos, diálogo de derechos humanos

Keywords: human rights, internalization, human rights indicators, human rights dialogue

1. INTRODUCCIÓN

Los Derechos Humanos han sido reconocidos a través de diversos instrumentos desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y se han consolidado normativamente a través de la labor de los sistemas de protección internacionales, tanto a nivel universal como regional. No obstante, pese al número elevado de países que adoptan y ratifican los tratados, y pese al enérgico esfuerzo realizado desde dichos sistemas de protección por definir los estándares internacionales de derechos humanos en los últimos setenta años¹, la brecha de implementación, es decir, la distancia entre su aceptación discursiva y el cumplimiento efectivo de las normas por parte de los Estados, continúa siendo un desafío². Por ello, resulta especialmente interesante el estudio de los procesos que permiten transformar los derechos humanos desde simples ideales retóricos a acciones concretas para su realización dentro de los Estados³ y superar así los límites del propio Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) para alcanzar su aplicación efectiva.

¹ Entendemos por estándares internacionales al conjunto de obligaciones que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la interpretación que de ellos hacen los órganos internacionales encargados de su aplicación, a medida que se va desarrollando la protección de derechos específicos.

² T. LANDMAN, *Protecting Human Rights. A Comparative Study*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2005, pp. 97-122; O. HATHAWAY, "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *The Yale Law Journal*, vol. 111, núm. 8, 2002, pp. 1935-2042.

³ Este problema fue señalado por el ex-Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, ya en su informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, donde subrayaba la necesidad de pasar de la era de la formulación de leyes a la era de su cumplimiento. (ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 2005, párr. 132. A/59/2005).

Una mirada desde el ámbito de las relaciones internacionales que estudia los procesos transnacionales de defensa y promoción de los derechos humanos, permite abordar este problema desde una perspectiva, tal vez “psicologista”, del concepto de interiorización de los derechos humanos. Entendemos dicha interiorización como el resultado de un proceso de socialización de normas –en este caso, de las normas internacionales de los derechos humanos–, que persigue incentivar a los Estados al cumplimiento efectivo de las mismas⁴. En sentido contrario, la falta de interiorización sería la situación en la que, aunque las normas internacionales hayan sido definidas y aceptadas como tales en la esfera internacional por los propios Estados, éstas no han sido plenamente asumidas por aquéllos, de forma que el impacto del marco jurídico normativo internacional de los derechos humanos, en general, no ha sido una condición suficiente para mejorar las realidades de vida de sus destinatarios⁵. Conforme a la literatura especializada, el proceso de socialización que lleva a la interiorización de las normas internacionales de derechos humanos es llevado a cabo por redes transnacionales de promotores y defensores de los derechos humanos, que mediante la presión y la persuasión argumentativa propician que el comportamiento de los Estados sea coherente con las normas que éstos han ratificado⁶.

⁴ La noción de interiorización que utilizamos en este artículo se aparta del uso tradicional consolidado en la literatura de las ciencias sociales, que entiende la socialización como un proceso a través del cual todo nuevo ser humano desarrolla su personalidad a base de asimilar los conocimientos, valores y costumbres propios de su entorno, permitiéndole, en última instancia, ser aceptado como miembro adulto del grupo. La noción en la que nos basamos se apoya en las teorías de socialización de normas que, en una línea parecida, explican cómo la influencia de las normas internacionales puede activar una serie de procesos dirigidos a convencer a los Estados de que el respeto por los derechos humanos es necesario para convertirse en un miembro “digno” de la comunidad internacional.

⁵ Vid O. HATHAWAY, “Do Human Rights Treaties Make a Difference?”, cit., pp.195-2042; T. LANDMAN, *Protecting Human Rights: A comparative Study*, cit., pp. 97-122.

⁶ Vid. A. BRYSK, “From Above and Below. Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, num. 3, 1993, pp. 259-285; A. BRYSK, *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change and Democratization*, Stanford University Press, Stanford, 1994; M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998; T. RISSE, S.C. ROPP y K. SIKKINK, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; S. BURGERMAN, *Moral Victories. How Activists provoke Multilateral Action*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2001; S. KHAGRAM, J.V. RIKER y K. SIKKINK, *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, University of Minneapolis Press, Minneapolis, 2001.

Este artículo no pretende, sin embargo, atribuir toda la capacidad de mejora del cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos a la presión del debate público internacional sobre los Estados. Ciertamente, el modo de estimular que un Estado concreto mejore su compromiso en dicha materia depende además de otros factores sociales internos como bien ha documentado la literatura⁷. No obstante, creemos interesante considerar la hipótesis de que una mejor interiorización de las normas de derechos humanos ayudaría a disminuir la mencionada brecha de implementación, y, por tanto, resulta también interesante ahondar en el concepto de interiorización a través de los instrumentos a nuestro alcance. Así, exploraremos el papel que los indicadores pueden jugar en el proceso de interiorización de las normas de derechos humanos y analizaremos, en particular y desde un punto de vista teórico, hasta qué punto dichos indicadores pueden contribuir a la generación de dinámicas de argumentación en el marco de la obligación de “reportar” frente a los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos (“self-reporting”). Sin duda, el abanico de posibilidades de los indicadores va mucho más allá de su uso en la preparación de los informes periódicos que los Estados deben enviar a los diversos órganos de vigilancia

⁷ En ese sentido, existe toda una tradición investigadora sobre el tipo de factores sociales y culturales que favorecen la existencia de Estados comprometidos con los derechos humanos, desde las investigaciones clásicas de Tocqueville a Moore, Lipset, Cutright, Ferrari, López y Stohl, Almond y Verba, Arat, Boli-Bennett, Bollen, la obra colectiva dirigida por Vidal Beneyto o, especialmente, la obra de Claude, entre otros. A este respecto y para un análisis más exhaustivo, *vid.* B. MOORE, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966; S.M. LIPSET, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, núm. 53, 1959; P. CUTRIGHT, “National political development: its measures and analysis”, *American Sociological Review*, núm. 28, 1963; V. FERRARI (ed.), *Laws and Rights. Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Centenary of the University of Bologna* (May 30-June 3 1988); A. LÓPEZ y M. STOHL, “Problems of Concept and Measurement in the Study of Human Rights”, en Th. B. JABINE y R. P. CLAUDE, *Human Rights and Statistics*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992; G. ALMOND y S. VERBA, *The Civic Culture revisited*, Little, Brown and Co. Boston, 1989; Z. F. ARAT, *Democracy and Human Rights in Developing countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1991; J. BOLI-BENNETT, “Human rights or state expansion? Cross-national definitions of constitutional rights, 1870-1970”, en V.P. NANDA, J.R. SCARRITT y G.W. SHEPHERD (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGO strategies*, Westview Press, Boulder, 1981; K. BOLLEN, “Issues in the comparative measurement of political democracy”, *American Sociological Review*, num. 45, 1980; J.L. VIDAL BENEYTO, *Hacia una sociedad civil global*, Taurus, Madrid, 2003; R.P. CLAUDE (ed.), *Comparative Human Rights*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1976.

para dar cuenta de sus avances en la realización de los derechos incluidos en los tratados⁸. Y sin embargo, queremos subrayar la presentación de informes desde la perspectiva de un proceso de socialización de las normas en relación a las distintas dinámicas que se producen entre los diversos actores –el Estado, los órganos de monitoreo, y la sociedad civil– con el objetivo de que el Estado alcance un comportamiento coherente con la norma⁹. Por ello, pretendemos explorar las diferentes maneras en las que los indicadores pueden contribuir a la interiorización a través de un diálogo materializado en distintos niveles, ya sea *ad extra*, entre el Estado y los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos; o *ad intra*, entre el Estado y la sociedad.

En dicho contexto, la construcción de indicadores se nutre de las demandas concretas de los actores políticos y sociales que reclaman herramientas específicas de monitoreo y control ciudadano. El objetivo perseguido es que los Estados respondan a los informes solicitados por cada uno de los mecanismos de protección de derechos humanos con más transparencia y que logren resolver el reto de diseñar políticas públicas tomando como marco las normas y los estándares de derechos humanos, que los doten de efectividad. Lo que nos interesa entonces es considerar los indicadores de derechos humanos como herramientas para la interiorización, explorando cómo la propia construcción y uso de los mismos puede contribuir a un “diálogo”, que permita llegar a una mejor interiorización de las normas de derechos humanos y que, a su vez, conduzca a reducir la distancia entre la teoría y la práctica, que es, en última instancia, el problema que aquí se aborda. En esta línea, los indicadores serían un vehículo para propiciar el diálogo y la interiorización de los derechos humanos en el ámbito doméstico.

⁸ Los indicadores son ya parte fundamental en la investigación académica y en la práctica de los organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos, y han ganado protagonismo en ámbitos diversos como el condicionamiento de la ayuda al desarrollo, la prohibición de tratados comerciales con países donde se violan los derechos humanos, o la detección de las condiciones sociales que favorecen una mayor o menor efectividad de los derechos humanos, entre otros.

⁹ Dentro de dicho proceso de socialización de normas, el modelo “boomerang” descrito por Keck y Sikkink, que se da cuando los actores nacionales acuden a los internacionales para que éstos ejerzan presión sobre un Estado para lograr cambios en materia de derechos humanos, y modelo “espiral”, descrito por Risse, Kopp y Sikkink, y que se puede entender como una concatenación de “boomerangs”, explican cómo la presión internacional permite a los Estados avanzar a través de distintas fases hacia la interiorización de las normas. Vid T. RISSE y K. SIKKINK, “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction”, en T. RISSE, S.C. ROPP y K. SIKKINK, *The Power of Human Right*, cit., pp.17-35.

El estudio se estructura en seis partes. Después de la presente introducción, en el apartado 2, abordamos resumidamente el origen del uso de los indicadores como instrumento de cumplimiento en el marco del proceso de vigilancia de los Estados establecido por los tratados de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas, es decir, el “*self-reporting*”, entendido como el sometimiento al control internacional de manera regulada. En el apartado 3, revisamos algunas de las críticas más relevantes que se atribuyen al uso de los indicadores en dicho contexto. En el apartado 4, recurrimos a la idea de interiorización para sustentar el argumento de que los indicadores suponen una oportunidad para convencer a los Estados de que cumplan las normas de derechos humanos. En el apartado 5, presentamos los indicadores como la oportunidad de construir un diálogo para la interiorización de los derechos humanos. Finalmente, en el apartado 6, elaboramos unas consideraciones finales que fundamentalmente recogen la idea de que los indicadores juegan un papel relevante en la generación de los procesos argumentativos que refuerzan la interiorización de los derechos humanos.

2. LOS INDICADORES COMO INSTRUMENTO DE “CUMPLIMIENTO”: SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Una década después de la publicación del frecuentemente citado texto de María Green en el que planteaba “De qué hablamos cuando hablamos de indicadores”¹⁰, y tras los numerosos trabajos elaborados en dicho campo, aún no existe una definición unánime y clara sobre qué es un indicador de derechos humanos¹¹. Es común entender que los indicadores de derechos humanos permiten medir la distancia que existe entre la formulación jurídica de los derechos y su realidad concreta en los Estados que han suscrito los

¹⁰ M. GREEN, “What We Talk about When We Talk about Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement”, *Human Rights Quarterly*, vol. 23, 2001, pp. 1062-1097.

¹¹ Como se define en el *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos* de 11 de mayo de 2006 (ACNUDH 2006, *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. HRI/MC/2006/7), los indicadores de derechos humanos aportan “informaciones concretas sobre el Estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”. Esta definición continua vigente en la guía elaborada más recientemente por el ACNUDH (ACNUDH 2012, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. HR/PUB/12/5.)

tratados que afectan a los derechos humanos¹² y que, integrados en un sistema de generación de información, son un instrumento para el monitoreo permanente de las actuaciones de dichos Estados. Se trata, en definitiva, de mostrar la dirección que podrían seguir estos últimos para cumplir sus compromisos asumidos internacionalmente¹³, tarea para la que es fundamental llevar a cabo una labor de traducción de los estándares de derechos humanos en unidades medibles a fin de determinar el grado en que los Estados cumplen el derecho internacional de los derechos humanos¹⁴.

La característica más esencial de los indicadores de derechos humanos frente a otro tipo de indicadores es precisamente su relación con las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). En efecto, para poder hablar de indicadores de derechos humanos, éstos deben tener su raíz en el contenido normativo de los tratados de derechos humanos¹⁵. Es importante recordar que los indicadores de derechos humanos no pretenden medir el nivel de desarrollo de un Estado, sino asegurarse de que éste cumple con sus obligaciones en virtud del DIDH. Como señala García Cívico, la mayor parte de los trabajos sobre indicadores de derechos humanos incluyen como una de sus finalidades el control del cumplimiento de compromisos nacionales de normas internacionales. Asimismo, considera que los sistemas de información son condición necesaria para la participación de la sociedad en el seguimiento del cumplimiento de los derechos humanos, y que los indicadores deben actuar entonces como instrumentos de evaluación de gestión, monitoreo e impacto, en estrecha relación con los estándares construidos, internacional y nacionalmente¹⁶.

En las ciencias sociales, la generación de información a través del uso de indicadores no constituye una novedad. Ya en el siglo XIX los encontramos en el ámbito laboral y, durante la primera mitad del siglo XX, en el contexto

¹² J. GARCÍA CÍVICO, "¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?", *Derechos y Libertades*, núm. 24, 2011, pp.179-219, en p. 188.

¹³ M. FERRER LUES, "Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo", 2007, *Working paper* presentado al Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, disponible en <http://bit.ly/1kHRKet>.

¹⁴ T. LANDMAN, "The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators", *Paper Prepared for the AHRI-COST action meeting*, University of Essex Human Rights Centre. Oslo, 11-13 March 2005.

¹⁵ UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC), *Report of the High Commissioner for Human Rights*, 6 April, 2011. CRC/GC/2001/1.

¹⁶ J. GARCÍA CÍVICO, "Qué es un indicador de derechos humanos...", cit., p.189.

económico¹⁷. Estos parámetros cobraron un protagonismo notorio en la década de los 70, época en la que surgió un nuevo interés sobre los indicadores sociales en los Estados Unidos, propiciando un movimiento estrechamente vinculado a procesos de toma de decisiones, destacando su rol en el establecimiento de fines sociales y definición de prioridades; evaluaciones de eficacia y programas sociales; y planificación para el desarrollo¹⁸. En los años 90, se da un fenómeno que Power refiere como “boom de las auditorías”, que expresa la doble necesidad de asegurar no solo las mejoras internas, sino de certificarlas externamente¹⁹, y que acaba permeando incluso el mundo de los derechos humanos. Prueba de ello, son los numerosos esfuerzos concretos por definir metodologías de evaluación de los derechos humanos mediante indicadores que se han desarrollado a partir de los trabajos de Humana²⁰, muchas veces considerados como un precedente fundamental para el desarrollo de indicadores de derechos humanos²¹.

¹⁷ W.C. CLIFFORD y C. RIXFORD, *Lessons Learned from the History of Social Indicators*, Redefining Progress Publications, Los Angeles, 1998.

¹⁸ J.A., CARMONA, *Los indicadores sociales hoy*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 1977, pp. 4-47; A. DE MIGUEL, “Primer estudio de indicadores sociales”, en Fundación FOESSA, *Tres estudios para un sistema de indicadores sociales*, Euramérica, Madrid, 1967, pp. (11-190) 11.

¹⁹ M. POWER, *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press, Oxford, 1997.

²⁰ CHARLES HUMANA, *World Human Rights Guide*, 1983, 1987, 1992.

²¹ Otros referentes fundamentales han sido: *Freedom in the world, the annual survey of political rights and civil liberties*, publicado por la Organización Freedom House, la metodología desarrollada en el Proyecto METAGORA de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el *Human Rights Measurement Framework* del gobierno Británico, el trabajo del *Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC)* o del *Human Rights Data Analysis Group*, y las bases de datos de Cingranelli y Richards (*CIRI Human Rights Data Project*), *Political Terror Scale*, *Ill Treatment and Torture Data Collection Project*, o *Human Rights Atlas*, entre otros muchos. Además, Landman y sus colegas y Malhotra y Fasel han reunido un amplio repertorio de investigaciones fundamentales en este campo. Por ejemplo, *vid.*, T. LANDMAN, “Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy”, *Human Rights Quarterly*, vol. 26/4, pp. 906-931, 2004; T. LANDMAN y E. CARVALHO, *Measuring Human Rights*, Routledge, New York, 2010; T. LANDMAN y J. HÄUSERMANN, “Map Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance”, *Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex-Rights Humanity*; y también, R. MALHOTRA, y N. FASEL, “Quantitative Human Rights Indicators. A survey of major initiatives. Expert meeting on human rights indicators”, Turku/Åbo, marzo 2005. Por último, desde la sociología, destaca el trabajo de Aymerich sobre análisis sociológico y cuantitativo de los derechos humanos (I. AYMERICH, *Sociología de los derechos humanos, un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002).

En este contexto, la construcción de indicadores de derechos humanos responde a una nueva necesidad, que se origina por la exigencia internacional de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas para que los Estados cumplan de forma efectiva con sus obligaciones de derechos humanos, sobre todo, en el ámbito de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). A su vez, este objetivo viene motivado por la cuestión no resuelta sobre el estatus *cuasi judicial* de los órganos de vigilancia de los derechos humanos y de las decisiones que éstos emiten²² y porque se entendía que la utilización de indicadores cuantitativos y una cierta noción de objetividad podía significar un paso más hacia el fortalecimiento de la autoridad de los comités y del seguimiento de sus observaciones²³.

En un inicio, los Estados usaban estadísticas generales para elaborar los informes que debían presentar ante los Comités²⁴, pero por sí solas, dichas estadísticas no generaban certidumbre en torno al nivel de cumplimiento de los Estados ni permitían su evaluación por parte de los Comités. En consecuencia, creció el interés por los indicadores en el convencimiento de que la definición y el desarrollo de los mismos contribuirían a que las acciones reportadas por los Estados fueran más sistemáticas y transparentes, además de medir de los progresos en periodos de tiempo determinados. Concretamente, fue Danilo Türk, en aquel entonces relator especial de Naciones Unidas para la realización de los DESC, quien recomendó por primera vez al Comité DESC la adopción de indicadores y la necesidad de seguir profundizando en la cuestión²⁵. La Declaración de Viena y el Programa de Acción recogieron el uso de indicadores como mecanismo para la medición de avances en la reali-

²² En el marco de este proceso, que tiene lugar dentro del régimen de cada tratado, los Estados se obligan, en virtud de la ratificación de dichos tratados, a presentar informes periódicos sobre el Estado de los derechos humanos en sus territorios. Cada órgano de vigilancia o Comité, encargado de controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, examina los informes recibidos a través de un diálogo con los representantes de los Estados, en el que se reconocen los progresos alcanzados por estos últimos y se identifican las áreas de mejora. El diálogo concluye con una serie de recomendaciones para que los Estados puedan superar sus déficits de cumplimiento. *Vid.* M. O'FLAHERTY, "The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies", *Human Rights Law Review*, 2006, vol. 6, num. 1, pp. (27-52) 36.

²³ ACNUDH 2006, cit., párr. 2.

²⁴ ACNUDH 2001, Recopilación de las observaciones generales o las recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos. HRI/GEN/1/Rev.5.

²⁵ D. TÜRK, *The realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress Report*, 18 July 1991, E/CN.4/Sub.2/1991/17, párr. 6-48; D.TÜRK, *The realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress Report*, 6 July 1990, E/CN.4/Sub.2/1990/19, par. 1-105.

zación efectiva de los DESC²⁶. Desde ese momento, el Comité DESC empezó a exigir a los Estados-parte el desarrollo y la aplicación de indicadores para monitorear sus propios avances en el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Dicho Comité fue más allá y aseguró que la no vigilancia del ejercicio del derecho por parte de un Estado mediante la elaboración y aplicación de indicadores y *benchmarks* equivaldría a una violación de la “obligación de cumplir”²⁷, trasladando la carga de diseñar los indicadores a los propios Estados. Esto significó a la vez un cambio en la función de los comités, quienes a partir de entonces asumieron un papel técnico de “monitorear lo monitoreado por los Estados”²⁸.

En 2006, los comités dieron un paso más y encargaron a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) la elaboración de un conjunto de indicadores que supervisara el cumplimiento de las normas de derechos humanos²⁹. El resultado supuso un aporte valioso a la clarificación conceptual de los indicadores. Sin embargo, en lugar de obtener un listado de indicadores –de validez universal– que asistiera a los comités en el ejercicio de evaluar el nivel de cumplimiento de los Estados con los tratados, tuvieron que conformarse con la formulación de un marco teórico y una lista de indicadores “ilustrativos”³⁰. Lejos de conseguir una herramienta técnica para los propios comités, la iniciativa se transformó en un instrumento de evaluación para todos los especialistas en derechos humanos³¹.

El ACNUDH emprendió entonces una fase de revisión y de validación tanto del marco como de los indicadores ilustrativos propuestos³². En 2008,

²⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, A./Conf.157/23, Parte II, párr. 98: “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 [...]”.

²⁷ COMITÉ DESC, *Comentario General No. 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”*, 11 de Agosto, 2000, UN doc. E/.12/2000/4, párr. 52.

²⁸ G. DE BECO, *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 52.

²⁹ ACNUDH 2008, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. HRI/MC/2008/3.

³⁰ A.J. ROSGA y M. SATTERTHWAITE, “Measuring Human Rights. UN indicators in critical Perspective”, en K. DAVIS *et. al.* (eds.), *Governance by Indicators Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford University Press, 2012, pp. (297-316), 307.

³¹ *Ibidem*, p. 308.

³² ACNUDH 2008, *cit.*, párr. 27-33.

el informe del ACNUDH destacaba la idea de la participación en el proceso de selección de indicadores como un factor fundamental para el empleo de los mismos, aunque no especificaba la manera de participar³³. Aunque señalaba quiénes debían involucrarse en el proceso de vigilancia, ya fuera como proveedores de información, intérpretes independientes o, en última instancia, como usuarios de la información, no identificaba quiénes debían usar los indicadores³⁴. Finalmente, presentó una lista de doce indicadores³⁵, con su respectivo criterio de selección y contextualización, con miras a alentar a la aplicación de dicho trabajo en el nivel nacional y en los órganos de los tratados³⁶. La experiencia a través del proceso participativo y la necesidad de adaptar los indicadores a los contextos específicos de cada situación amplió el abanico de cuestiones en torno al papel que debían jugar los distintos actores implicados en el monitoreo (Estado, sociedad civil y comités) en el uso y aplicación de los indicadores. Quedaron por resolver cuestiones tan relevantes como quién adapta los indicadores en el nivel nacional y de qué manera dicha operación afecta a la valoración de los Estados desde el punto de vista de los órganos de vigilancia de los tratados³⁷. El marco resultante permitía a sus usuarios elegir el tipo y el nivel de desglose de los indicadores que mejor satisficiera sus necesidades contextuales³⁸. ANUDH dejaba así pasar una oportunidad de delimitar la responsabilidad relativa a la traducción de normas en indicadores, por un lado, y a la selección de indicadores escogidos para monitorear el cumplimiento de obligaciones, por el otro.

En 2012, el ACNUDH publicó la llamada “Guía para la medición y la aplicación de los indicadores”³⁹, en la que detallaba que uno de los objetivos

³³ *Ibidem*, párr. 22-51.

³⁴ *Ibidem*, párr. 37. Entre otros, se refería a las instituciones nacionales de derechos humanos, las agencias de las administraciones, incluidos los ministerios, las ONGs, los grupos de consumidores u otros grupos sociales, incluidos las comisiones parlamentarias.

³⁵ *Ibidem*, párr. 35. Los doce derechos para los que se elaboraron indicadores fueron el derecho a la vida, a la libertad y seguridad de la persona, a una alimentación adecuada, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a no ser sometido a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a participar en los asuntos públicos, a la educación, a una vivienda adecuada, a la seguridad social, al trabajo, a la libertad de opinión y expresión y a un juicio justo. En la actualidad, los últimos trabajos del ACNUDH han incorporado indicadores relativos a la violencia contra las mujeres y el derecho a la no discriminación y la igualdad (*Vid.* ACNUDH 2012, cit., pp.97-110).

³⁶ *Ibidem*, párr. 41.

³⁷ A.J. ROSGA y M. SATTERTHWAITE, “Measuring Human Rights...”, cit., p.309.

³⁸ ACNUDH 2008, cit., párr. 43.

³⁹ *Vid.* ACNUDH 2012, cit.

de la metodología era traducir las normas y principios de derechos humanos en mensajes tangibles y operativos para promover la realización de los derechos humanos⁴⁰. La metodología del ACNUDH utiliza unas matrices en las que se presentan los indicadores desglosados por lo que consideran conceptos esenciales de cada derecho humano y denominan “atributos”⁴¹. A partir de éstos, se desarrollan las acciones que permiten dimensionar las implicaciones prácticas para el cumplimiento de un derecho. Cabe recordar, que el lenguaje de los tratados internacionales de derechos humanos no fue precisamente diseñado para la generación de indicadores, por lo que desarrollar indicadores es un proceso complejo⁴². Una vez definidos los indicadores conforme a dichos “atributos”, se requiere avanzar en las diferentes facetas de la implementación de los derechos humanos, las cuales se realizan de manera progresiva. Por ejemplo, para generar el acceso al derecho a la educación en una comunidad aislada o remota se requiere en primer lugar un centro educativo, o bien adecuar alguna instalación para ofrecer dichos servicios. Posteriormente, hay que dotar a este lugar de maestros cualificados que puedan desarrollar programas adecuados y del material necesario para dicha actividad; y aún después se requiere un paso posterior como facilitar vías y medios de transporte adecuados para que los niños en edad escolar puedan acceder a su educación. Estas acciones suponen un desarrollo paulatino por lo que su monitoreo las considerará progresivas.

La metodología propuesta por el ACNUDH pretende medir tres aspectos: a) el compromiso del Estado para dar cumplimiento a las normas de derechos humanos; en segundo lugar; b) los esfuerzos emprendidos por el Estado para cumplir con sus obligaciones; y c) los resultados de las iniciativas emprendidas por el Estado a lo largo del tiempo. Todo ello se ha concretado en la configuración de tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados⁴³, de manera que reflejan y expresan las carencias o incoherencias que existen entre el marco interno de derechos humanos de cada Estado y las normas internacionales, y permiten la identificación de las

⁴⁰ ACNUDH 2012, cit., p. 2.

⁴¹ Lo que Paul Hunt y Luis Daniel Vázquez definen como los componentes de los derechos en su teoría del desempaque. *Vid.* S. SERRANO y L.D. VÁZQUEZ, *Los derechos humanos en acción. Operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*, FLACSO, México DF, 2013.

⁴² ACNUDH 2012, cit., p. 2.

⁴³ ACNUDH 2012, cit., pp. 34-38.

lagunas en la documentación de la política pública sobre la cuestión que se examina en relación con las mejores prácticas institucionales.

En síntesis, la demanda de indicadores surge tanto por la búsqueda dentro de los círculos internacionales de derechos humanos de formas de responsabilizar a los gobiernos, como de la proliferación de ciertos tipos de métodos de verificación y monitoreo que se hicieron populares en una amplia gama de negocios, ONGs y áreas públicas. En particular, la idea de utilizar indicadores para determinar el grado en que los Estados cumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos está íntimamente relacionada con la confianza en los datos que se entienden como abstractos, cuantificables y transferibles y comparte con ellos las fortalezas y las debilidades de las prácticas de auditoría, tal y como expondremos a continuación.

3. LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTAS DE “SELF REPORTING”

Son nueve los tratados de derechos humanos que exigen a los Estados la presentación de informes frente a sus Comités, que a su vez revisan y monitorean la información presentada por los Estados, en relación al cumplimiento e implementación de sus obligaciones. La elaboración de los informes por parte de los Estados es fundamental para el funcionamiento del examen periódico⁴⁴. Para algunos autores, la información sobre el cumplimiento, que consta en los informes, es la herramienta primaria del régimen de derechos humanos para asegurar que los Estados cumplen con sus obligaciones⁴⁵. Otros, sin embargo, califican todo el proceso como de burocrático, con escaso o ningún efecto substancial sobre el cumplimiento de los Estados.

Es cierto que el sistema se cuestiona por inadecuado, inefectivo e, incluso, se ha considerado en crisis⁴⁶. Una parte de las críticas vertidas atiende a

⁴⁴ H. KELLER y G. GULFSTEIN, *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, 2012, p. 2.; W. KÄLIN, “Examination of State Reports”, en H. KELLER y G. ULFSTEIN, *UN Human Rights Treaty Bodies...*, cit., pp. (16-72) p. 16.

⁴⁵ E. HAFNER-BURTON, *Making Human Rights a Reality*, Princeton University Press, Princeton, 2013, p. 12. (version digital)

R. MC QUIGG, “How Effective is the United Nations Committee against Torture?”, *European Journal of International Law*, vol. 22 núm. 3, 2011, pp. 813-828.

⁴⁶ P. ALSTON y J. CRAWFORD, *The future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000; A. BAYEFSKI, *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*, Kluwer Law International, 2001.

las deficiencias profesionales de los comités “expertos”⁴⁷. Para algunos, el sistema de presentación y revisión de informes no ejerce influencia alguna sobre los Estados, ni siquiera cuando éstos tienen los medios y se trata de Estados democráticos⁴⁸. Además, se alega que el sistema está colapsado por las dificultades del propio manejo del sistema⁴⁹. La “fatiga en el reporte” conlleva de forma generalizada la presentación tardía de informes o la propia falta de presentación de los mismos⁵⁰.

Estudios sectoriales, como por ejemplo el del Comité contra la Tortura llevado a cabo por Simmons y Creamer, detectaron que el tipo de informes presentados varía en la estructura y la calidad sustancialmente y lo asocian a la capacidad institucional de proporcionar conocimiento fáctico, especialización y familiaridad respecto al régimen de los tratados y el procedimiento de examen periódico y revisión⁵¹. Dicho estudio señala que algunos Estados han conseguido mejorar sus capacidades mediante el desarrollo de instituciones nacionales de derechos humanos. Ahora bien, el riesgo es que esa capacidad del Estado no se enfoque en generar mejores prácticas de los Estados tendentes a generar impacto en las vidas de las personas, sino a transformarse en burócratas especializados en el “self-reporting”. Cabría preguntarse entonces si una mejor comprensión de los indicadores en el nivel doméstico contribuiría no sólo a una mejor elaboración de los informes, sino que abriría una oportunidad de verdadera socialización de las normas de derechos humanos y su eventual interiorización. El resultado coherente sería que los indicadores fueran empleados para la toma de decisiones⁵².

Entender por qué los Estados elaboran informes ayuda a identificar cómo éstos se alinean con el proceso, pese a que no aclara si dichos informes mejoran

⁴⁷ E. HAFNER-BURTON, *Making Human Rights a Reality...*, cit., p. 12.

⁴⁸ R. MC QUIGG, “How Effective is the United Nations Committee against Torture...”, cit.

⁴⁹ E. HAFNER-BURTON, *Making Human Rights a Reality...*, cit., p. 9; E. POSNER, *The Twilight of Human Rights Law*, Oxford University Press, New York, 2014.

⁵⁰ F. HAMPSON, “An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery”, *Human Rights Law Review*, vol. 7 núm. 1, 2007, pp. 7-27.; H. B. SHÖPP-SCHILLING, “Treaty Body Reform: The Case of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women”, *Human Rights Law Review*, vol. 7 núm. 1, 2007, pp. 201-224.

⁵¹ C.D. CREAMER y B. A. SIMMONS, “Do Self-Reporting Regimes Matter? Evidence from the Convention against Torture” (paper submitted 2016), Disponible en <http://bit.ly/2dazAtW>.

⁵² S. ENGLE MERRY, “Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance”, *Current Anthropology*, núm. 52, 2011, pp. 83-95.

o no las prácticas de derechos humanos en la práctica. En palabras de Hafner-Burton, “los informes no arrojan resultados relevantes de manera habitual”⁵³. Frente a esta posición, otros autores han considerado que la influencia del proceso de elaboración, presentación y discusión de informes es positiva y sirve para que tanto ONGs como otros actores domésticos y los propios gobiernos se sirvan de las Observaciones Finales de los Comités para presionar a los Gobiernos⁵⁴.

El uso de indicadores nace en una cultura de la auditoría, como ya hemos mencionado. Basado en el diálogo cuantitativo, se presenta como garante de la objetividad y permite de una manera fácil mover información a través de las fronteras⁵⁵. Los indicadores numéricos son simples, facilitan comparaciones entre distintas unidades y a lo largo del tiempo⁵⁶. Además sirven para hacer promedios y, en consecuencia, establecer normas o estándares que sirven de referencia para establecer comparaciones⁵⁷. El enfoque de ACNUDH sobre su utilización busca persuadir a los Estados de que su uso ofrece un diálogo técnico en lugar de un diálogo basado en el juicio de valor⁵⁸. Aun así, las voces críticas cuestionan sus aspectos metodológicos, conceptuales y la utilización en la práctica de los indicadores como instrumento de medición. A continuación señalamos algunos de los problemas que alimentan dichas críticas, entre ellos, los relacionados con la desconfianza mutua entre los Estados y los órganos ante los que tienen que reportar, el debate sobre las fuentes de información, la burocratización del uso de los indicadores y la dificultad de su construcción en la práctica:

3.1. El problema de la desconfianza

La idea de que los propios Estados construyan sus indicadores en beneficio del contexto específico de cada uno de ellos puede albergar un problema

⁵³ E. HAFNER-BURTON., *Making Human Rights a Reality...*, cit., p. 100.

⁵⁴ X. DAI, “The Conditional Effects of International Human Rights Institutions”, *Human Rights Quarterly*, vol. 36 núm. 3, 2014, pp. 569-589.

⁵⁵ T. PORTER, *Trust in Numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton University Press, New Jersey, 1995.

⁵⁶ J. G. KELLY y B. SIMMONS, “Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations”, *American Journal of Political Science*, vol 59, núm. 1, 2015, pp. (55-70) 57.

⁵⁷ E. WEISBAND, “Discursive Multilateralism: Global Benchmarks, Shame, and Learning in the ILO Labor Standards Monitoring Regime”, *International Studies Quarterly*, vol. 44, 2000, pp. 643-66.

⁵⁸ A.J. ROSGA y M. SATTERTHWAITTE, “Measuring Human Rights. UN indicators in critical Perspective”, cit., p. 311.

de arbitrariedad. De hecho, los indicadores específicamente nacionales provocan una cierta desconfianza del Comité ante la posible oportunidad de manipulación política y de instrumentalización por parte de los Estados. Rosga y Satterthwaite advierte de sus limitaciones, por cuanto los números pasan por alto la inexistencia de juicio humano en la producción de información estadística⁵⁹. A esto se añade que se corre el riesgo de que, una vez generado un dato estadístico, éste se perpetúe como indicador a pesar de no ser el más apropiado⁶⁰. Como ya advertía Amartya Sen, en relación con la construcción del índice de Desarrollo Humano, “*it would be a great mistake to concentrate too much on the Human development Index, or any other such aggregative index... These are useful indicators in rough and ready work, but the real merit of the human development approach lies in the plural attention it brings to bear on developmental evaluation, not in the aggregative measures it presents as an aid to digestion of diverse statistics*”⁶¹.

Por lo tanto, es fundamental la transparencia a la hora de explicar cómo se construye un dato estadístico y la claridad y replicabilidad de la metodología aplicada⁶². Esta cuestión está íntimamente ligada con el carácter político de los indicadores y el hecho de que no son herramientas neutras, ni desde el punto de vista del propio instrumento, ni desde el punto de vista del observador. Para Thede, se manifiesta una doble dificultad tanto en la definición de un indicador que logre medir lo que realmente debería medir como en la recolección de datos relevantes que informen dicho indicador. Desde su perspectiva, capturar los conceptos de derechos humanos en la composición de un indicador es un ejercicio de una fuerte carga política, sujeto a discusión según las realidades de cada contexto⁶³.

3.2. El problema de las fuentes de información con relación a la creación de indicadores

El debate sobre las fuentes de información que han de nutrir los indicadores se centra en reconocer las limitaciones de la investigación estadística en

⁵⁹ *Ibidem*, p. 304.

⁶⁰ N. THEDE, “Human Rights and Statistics: Some Reflections on the No-Man’s-Land Between Concept and Indicator”, *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, vol. 18, núm. 2-3, 2001, pp. 259-274.

⁶¹ A. SEN, “A decade of human development”, *Journal of Human Development*, vol. 1 núm. 1, 2000, pp. (17-23) 22.

⁶² *Ídem*.

⁶³ *Ídem*.

derechos humanos⁶⁴. Una de las dificultades es la irregular calidad de los datos recogidos debido, entre otros factores, a que los propios Estados pierden información en el proceso de construcción de los indicadores por diferentes pero relevantes motivos: El desconocimiento que la población tiene no solo del sistema legal, sino también de la existencia de los indicadores, impide las denuncias y la exigencia de una mayor protección de sus derechos, y aparece como uno de los motivos clave en la utilización de este instrumento de medición⁶⁵. Al desconocimiento de la población hay que añadir la insuficiente capacitación de los expertos que se ven directamente afectados por la escasez de recursos económicos a su disposición⁶⁶.

La calidad de la información varía según los Estados, pero aun así ha mejorado a lo largo de los años⁶⁷. Los estudios sobre procesamiento de datos sugieren que quienes los manejan deben ser sensibles a argumentos complejos, especialmente cuando de manera deductiva relacionan información con categorías⁶⁸. De esto se desprende que la capacitación de los funcionarios encargados de la confección de indicadores es un elemento clave para mejorar la capacidad de elaboración de informes sobre el cumplimiento de los tratados. En este sentido, el ACNUDH ayuda a los gobiernos, ofreciendo apoyo técnico para la concienciación y formulación nacional de los mecanismos de medición de los derechos humanos⁶⁹.

La preocupación concierne además a los diferentes tipos de fuentes de información y a la cuestión de la dispersión de la propia información, que se produce a partir de los diferentes agentes intervinientes en la recogida de datos

⁶⁴ Al respecto *vid.* T. LANDMAN y E. CARVALHO, "Measuring Human Rights", *cit.*, pp. 45-126.

⁶⁵ E. HAFNER-BURTON, *Making Human Rights a Reality ...*, *cit.*, p. 91.

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ A.M. CLARK y K. SIKKINK, "Information Effects and Human Rights Data: is the good news about increased human rights information bad news for human rights measurements?", *Human Rights Quarterly* vol. 35 num. 3, 2013, pp. (539-68) 548.

⁶⁸ *Vid.* M.D COBB y J.H. KUKLINSKI, "Changing Minds: Political Arguments and Political Persuasion", *American Journal of Political Science*, vol 41 num. 88, 1997; C.M. ROTELLO y E. HEIT, "Modelling the effects of Argument Length and validity on inductive and Deductive Reasoning", *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory and Cognition*, vol. 35 num. 5, 2009, pp. 1317-1330.

⁶⁹ *Vid.* M. PASPALANOVA y J. HERNÁNDEZ VALENCIA, "Metodología para la elaboración de indicadores de derechos humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su aplicación en el caso de México", *Seminario Internacional de Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*, 12 y 13 de junio de 2013, Santiago de Chile, pp. 57-74.

y de los distintos canales utilizados, conduciendo inevitablemente a la repetición de los esfuerzos y descentrando el objetivo principal, que es la obtención de una información cierta, precisa, periódica, pública y verificable⁷⁰. Alston, en referencia a las implicaciones de la dispersión de la información, advierte de la necesidad de extender la participación en el proceso a los diversos actores ya que la certidumbre de la información se reforzaría si los actores clave tuvieran que contrastar sus propias evidencias con las de otros actores⁷¹.

3.3. La visión restrictiva del uso de indicadores como ejercicio burocrático de “checking list”

La literatura crítica una visión restrictiva del uso de los indicadores como ejercicio burocrático a modo de “*checking list*”, en el que los Estados definen una lista completa de indicadores para toda la gama de derechos humanos o todas las disposiciones de tratados⁷². De hecho, elaborar una lista perfecta es prácticamente imposible, habida cuenta de la naturaleza y el alcance de las normas de derechos humanos y las disposiciones de los tratados, así como de la diversidad de contextos a los que podrían aplicarse. Como dice Satterthwaite, cuando una medida se transforma en un fin deja de cumplir su finalidad⁷³. El afán por querer demostrar éxito o realización progresiva es más grande que el de incentivar el cumplimiento sustantivo del derecho mismo. Por lo tanto, la demanda de unos indicadores que sean consistentemente medibles podría implicar que el Estado ajustara sus prácticas. Dicha práctica está relacionada con lo que se conoce como “desfase de expectativas”, que supondría que el informe de un Estado sobre el cumplimiento de sus obligaciones puede quedar alejado del disfrute real de los derechos por sus ciudadanos.

López y Stohl afirman con preocupación que los esfuerzos existentes en la medición de los derechos humanos han abandonado la fase crucial de la especificación y la desagregación de las dimensiones relevantes de cada

⁷⁰ P. ALSTON y C. GILLESPIE, “Global Human Rights Monitoring, New Technologies, and the Politics of Information”, *The European Journal of International Law*, vol. 23, núm. 4, 2012, p. 1094.

⁷¹ E. HAFNER-BURTON, *Making Human Rights a Reality...*, cit, p. 99.

⁷² Vid. S. FUKUDA-PARR, “The Metrics of Human Rights: Complementarities of the Human Development and Capabilities Approach”, *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, vol. 12 núm. 1, 2011.

⁷³ A.J. ROSGA y M. SATTERTHWAITE, “Measuring Human Rights. UN indicators in critical Perspective”, cit., p. 305.

concepto de los derechos humanos. Es decir, se ha saltado directamente del derecho concreto a la puesta en funcionamiento de un indicador para su medición. Esto resulta muy problemático, ya que la información recopilada no sólo ha de decir “algo de ese derecho”, sino “algo significativo”⁷⁴. Cada derecho necesita ser problematizado, entenderse en la plenitud de su potencial para la dignidad humana, y sobre esta base, traducirse en indicadores⁷⁵. Thomas Hammarberg, en su discurso ante la Conferencia de Montreux sobre “estadística, desarrollo y derechos humanos, destacó la relevancia de que la comunidad no evite utilizar los datos cuantitativos sino que aprenda a utilizarlos. Para éste, el reto consiste en reunir conocimientos sobre la forma de planificar esa búsqueda de datos, acopiar los datos, organizarlos con sentido y presentarlos y difundirlos debidamente, con el fin de lograr los más altos niveles de pertinencia y fiabilidad de los mismos⁷⁶.

3.4. La adaptación del propio lenguaje jurídico en forma de indicadores

Los resultados de desagregar derechos en elementos esenciales pueden ser muy diversos. Se pueden extraer extensos listados de indicadores. De ahí que sea necesaria una teoría que permita establecer un acuerdo sobre cuáles son los elementos esenciales. Ahora bien, lo cierto es que no todos los derechos se prestan de la misma manera a ser cuantificables. Si bien, puede decirse que todos los derechos presentan un aspecto objetivo y subjetivo, algunos derechos, particularmente en su vertiente más objetiva, son más susceptibles de medición que otros⁷⁷. Piénsese, por ejemplo, en el derecho a la libertad de expresión frente al derecho de acceso al agua. En particular, el desarrollo de indicadores en materia de derechos políticos ha sido ampliamente cuestionado por la dificultad que entraña estandarizar lo que significa cada uno de los derechos. En consecuencia, resulta lógico que el mayor avance se haya generado en la formulación de indicadores relacionados con violaciones graves del derecho a la vida e integridad física (en forma de estadísticas) o los derechos económicos, sociales y culturales.

⁷⁴ A. LÓPEZ, M. STOHL, “Problems of Concept and Measurement in the Study of Human Rights”, en Th. B. JABINE, R. P. CLAUDE, *Human Rights and Statistics*, University of Pennsylvania Press, 1992, (227-230), 224.

⁷⁵ N. THEDE, “Human Rights and Statistics...”, cit., p. 9.

⁷⁶ T. HAMMARBERG, “Searching the truth: The Need to Monitor Human Rights with relevant and reliable Means”, Conferencia de Montreux, 4-8 septiembre 2000.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 265.

Se advierte de la necesidad de desarrollar una comprensión más sofisticada de las técnicas estadísticas básicas así como la capacidad de leer y analizar críticamente los datos numéricos antes de llevar al análisis cualitativo las conclusiones desarrolladas sobre la base de números. Una de las limitaciones que más habitualmente se ha achacado a los indicadores es su incapacidad de capturar la compleja construcción conceptual que se esconde tras cada derecho en particular. Kabeer, cuando escribe sobre la medición del empoderamiento de las mujeres, destaca que los indicadores pueden ser vistos como resúmenes de información, significado y valores altamente comprimidos, que combinan información empírica explícita con suposiciones implícitas sobre el significado de esa información. Además, como el ejercicio de construcción del indicador obliga a seleccionar unas categorías determinadas de información sobre otras, los indicadores también encarnan ciertos valores sobre cómo los tipos de información “cuentan” en la captura del fenómeno que se está midiendo⁷⁸. Este ejercicio simplifica la realidad y las dimensiones de los derechos reduciéndola a un número específico de mediciones⁷⁹.

Si bien es cierto que los derechos humanos no son fácilmente traducibles en números, es difícil negar que la construcción de indicadores aporte valor como proceso en sí mismo. Se trata de un proceso de socialización de las normas, que eventualmente puede conducir a la interiorización de las normas de derechos humanos. Por un lado, consideramos que los indicadores permiten generar espacios de interlocución o diálogo que inciden directamente en el proceso de socialización de las normas y, en consecuencia, en su interiorización; y, por otro, que el valor que aportan se halla en el proceso y no en el resultado. A pesar de todas las críticas que hemos recogido en torno a la figura de los indicadores de derechos humanos, nos interesa entonces llamar la atención sobre la capacidad de los indicadores para generar diálogo entre los comités y los Estados y los Estados y sus propias sociedades, lo que hemos definido previamente como diálogo *ad extra* y *ad intra* respectivamente. A partir de aquí exploraremos en el siguiente apartado las formas de incidencia del uso de los indicadores en el proceso de interiorización.

⁷⁸ N. KABEER, *The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment*, United Nations Research Institute for Social Development, Discussion Paper No. 108, Ginebra, 1999, p.2.

⁷⁹ R.L. BARSH, “Measuring Human Rights, Problems of Methodology and Purpose”, *Human Rights Quarterly*, vol. 15 núm. 1, 1993.

4. LOS INDICADORES: UNA OPORTUNIDAD DE INTERIORIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Existen diversos argumentos a favor de los sistemas de indicadores como mecanismos para fortalecer la cooperación entre los gobiernos. Algunos autores han destacado el papel que juega la información para facilitar la reciprocidad entre Estados⁸⁰, mientras que otros han resaltado la importancia de informar a los actores nacionales sobre el comportamiento de los mismos⁸¹. Para muchos, la producción, discusión y disseminación de información es fundamental para la socialización de las normas de derechos humanos en los Estados⁸².

Partimos de la importancia que el ámbito de las relaciones internacionales otorga a los procesos de socialización de las normas internacionales con relación a los procesos de promoción y defensa de los derechos humanos, y nos centramos específicamente en el constructivismo y en el transnacionalismo, porque ambos ofrecen explicaciones a los problemas relacionados con la interiorización, al considerar que los procesos de socialización de las normas internacionales se basan en lógicas de argumentación y de apropiación que influyen en los actores involucrados⁸³. En este marco, se destaca la importancia de generar información verificable, tanto desde una perspectiva sobre el comportamiento estratégico de un Estado como desde una perspectiva de persuasión y de cooperación.

Los procesos de socialización ocurren a través de las denominadas *redes transnacionales de promotores y defensores de los derechos humanos*⁸⁴, que me-

⁸⁰ R. KEOHANE, "International Relations and International Law: Two Optics.", *Harvard International Law Journal*, vol. 38 núm. 2, 1984, pp. 487-502.

⁸¹ X. DAI, "Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism" *International Organization*, vol. 59 núm. 2, 2005, pp. 363-398.

⁸² A. CHAYES y A. H. CHAYES, "On Compliance", *International Organization*, vol. 47 núm. 2, 1993, p. 175-205; R. GOODMAN y D. JINKS, *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law*, Oxford University Press, 2013; I. JOHNSTON, "Treating International Institutions as Social Environments", *International Studies Quarterly*, vol. 45 núm. 4, 2001, pp. 487-516.

⁸³ Como hemos explicado (*vid. supra nota 9*), Kathryn Sikkink y sus colegas proponen dos modelos explicativos de los mecanismos de socialización descritos: el efecto bumerán y el modelo espiral.

⁸⁴ Las redes se conforman, principalmente, por organizaciones (nacionales e internacionales) de la sociedad civil, órganos y mecanismos especializados en derechos humanos de organizaciones intergubernamentales y gobiernos de democracias desarrolladas. *Vid M. KECK y K. SIKKINK, Activist Beyond Borders...*, cit., pp. 8-10.

diante la presión y la persuasión argumentativa buscan la modificación del comportamiento e incluso la reconfiguración de los intereses de los gobiernos en materia de derechos humanos⁸⁵. En dicho proceso, son importantes las cuestiones relativas a quién produce la información que nutre los indicadores, cómo se produce y para qué se usa dicha información. Risse y Sikkink distinguen tres mecanismos que potencian la socialización de las normas internacionales⁸⁶: (i) los procesos de adaptación y negociación, que siguen una lógica instrumental en la que predominan los intereses de los Estados; (ii) los procesos de concienciación moral, “avergonzamiento”, argumentación, diálogo y persuasión, que siguen una lógica argumentativa; y (iii) los procesos de institucionalización que buscan que el cumplimiento de la norma sea lo habitual.

Para Anaya, el segundo y tercer mecanismos implicarían de manera directa y explícita un proceso de interiorización de la norma. Los promotores nacionales e internacionales de las normas de derechos humanos intentan convencer a los gobiernos de que respeten los derechos humanos a través de dinámicas que consisten en “concienciar, avergonzar, argumentar, dialogar y persuadir”. La socialización alcanza su fase más acabada (la interiorización de las normas) cuando las normas se hayan institucionalizado plenamente en las estructuras internas y su cumplimiento sea una práctica habitual de los actores⁸⁷.

La teoría constructivista de los derechos humanos defiende que las normas internacionales generan expectativas colectivas sobre comportamientos adecuados⁸⁸. Finnemore señala que los intereses de los Estados están definidos en un contexto de normas dadas y de entendimientos sobre lo que es apropiado⁸⁹. El contexto normativo ejerce influencia sobre el comportamiento de quienes toman decisiones, así como de las poblaciones y electores

⁸⁵ Vid. *Ibidem*, pp. 1-38; T. RISSE y K. SIKKINK, “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices...”, *cit.*, pp. 17-35; A. ANAYA, “Interiorización de las normas internacionales de Derechos Humanos en México: El Papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, en A. ROSSI. Y L.E: ZAVALA, *Políticas Públicas y Derechos Humanos en México*, Monterey, 2010, p. 2.

⁸⁶ RISSE y SIKKINK, “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices...”, *cit.*, pp. 11-17.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 33.

⁸⁸ RISSE, ROPP y SIKKINK, *The Power of Human Rights...*, *cit.*

⁸⁹ M. FINNEMORE, “Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism”, *International Organization*, vol. 50, num. 2, 1996, pp. 325-347.

que pueden elegirlos, presionarlos e incidir sobre ellos⁹⁰. Desde una lógica argumentativa, la literatura constructivista pone el acento en las decisiones conscientes que toman los actores con respecto a qué norma aplicar⁹¹. En este sentido, las normas de derechos humanos tienen peso argumentativo suficiente como para motivar que los distintos actores cambien sus discursos y políticas internas a partir de procesos de aprendizaje e interacción reiterada de adopción y, eventualmente, de interiorización de las normas como prácticas sociales⁹². Precisamente, los procesos de creación de indicadores en el interior del Estado están íntimamente relacionados con la idea de la persuasión. Su uso permite profundizar en el conocimiento de las normas de derechos humanos y convencer a los actores no socializados de emprender un camino hacia la interiorización de la norma mediante un conocimiento más profundo de este "diálogo numérico".

Por otro lado, desde la perspectiva transnacionalista⁹³, que estimula la opinión pública internacional y nacional, induciendo a cambios culturales para la adopción de estas normas⁹⁴, se entiende la difusión internacional de normas de derechos humanos como un proceso interdependiente, en el que participan organizaciones civiles transnacionales, activistas internacionales y redes de actores sociales transfronterizas, que presionan a los gobiernos para mejorar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.

Los indicadores vehiculan la interacción de los Estados con sus propias sociedades y con los organismos internacionales de defensa de los derechos huma-

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ T. RISSE, "¡Vamos a discutir! La acción comunicativa en la política mundial", en A. SANTA CRUZ (ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, CIDE, México, 2009, pp. (265-320) 274.; A. SANTA CRUZ, "Constructivismo", en A. SANTA CRUZ, T. LEGLER y L. ZAMUDIO (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, Oxford University Press, México, p. 44.

⁹² J.A. MARTINEZ QUEZADA y A.S. ORTEGA RAMÍREZ, "Internalización de normas internacionales en materia de derechos de migrantes. El caso de Chiapas", *Norteamérica*, año 10, núm.1, 2015, pp. (191-213) 194.

⁹³ Pone énfasis en el papel de las redes de defensa transnacional, que desarrollan diversas estrategias para que los Estados cumplan normas de derecho internacional en materia de derechos humanos (KECK y SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, cit.; RISSE, ROPP y SIKKINK, *The Power of Human Rights...*, cit.).

⁹⁴ F. GILARDI, "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies", en W. CARLSNAES, T. RISSE y B. SIMMONS (eds.), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, California, Sage, 2013, pp. (453-477) 3-7.

nos, y contribuyen a avanzar en el trabajo de socialización y apropiación de los estándares contenidos en el DIDH por parte de los Estados. Dichos estándares contienen una definición legal que incluye principios como resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional⁹⁵. Se trata del conjunto de pautas y reglas orientadoras que constituyen la base sobre la cual se fija el contenido de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos⁹⁶. Los estándares fijan un corpus que permite no solo desarrollar con precisión el alcance de las obligaciones concernientes al derecho en cuestión, sino que también aporta elementos comunes en los procesos de verificación de su cumplimiento, en la fiscalización y en la evaluación de las políticas y acciones que se han adoptado para la satisfacción de tales derechos⁹⁷.

5. CONSTRUYENDO UN DIÁLOGO PARA LA INTERIORIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La naturaleza multilateral del régimen de los tratados de derechos humanos y la red transnacional que generan permite la discusión sobre los problemas cumplimiento⁹⁸. Conforme al sistema de “*self-reporting*”, los gobiernos comprometidos con los procesos de elaboración y presentación de informes deberían resultar más susceptibles de ser persuadidos en la mejora de sus prácticas de derechos humanos a largo plazo, en la medida en que acepten las recomendaciones de los Comités y sus argumentos. Algunos autores han señalado que la presentación de informes contribuye a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales⁹⁹. Según Kälin y Trindade,

⁹⁵ V. ABRAMOVICH, “Una aproximación al enfoque de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales”, en V. ABRAMOVICH, A. BOVINO y C. COURTIS (comps.), *La aplicación de los Tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, CELS/Del Puerto, Buenos Aires, 2007, pp. 217-252.

⁹⁶ L. PAUTASSI, “Indicadores en materia de derechos económicos sociales y culturales. Más allá de la medición”, en V. ABRAMOVICH y L. PAUTASSI (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011, pp.1-88, en p.12. La definición de Pautassi se refiere sólo a los derechos sociales, pero en este análisis cabe razonablemente proyectarla a los demás ámbitos de los derechos humanos.

⁹⁷ *Ibidem*, pp.12-13.

⁹⁸ R. KEOHANE, S. MACEDO y A. MORAVSICK, “Democracy-Enhancing Multilateralism”, *International Organization*, vol. 63 núm. 1, 2009, pp.1-31; M. O’FLAHERTY, “The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies...”, cit.

⁹⁹ Para Creamer y Simmons la presentación de informes ante los órganos internacionales contribuye a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales a partir de tres

aun cuando los Estados no se muestran especialmente comunicativos en la presentación de sus informes, el proceso doméstico de prepararlos tiene capacidad en sí mismo para promover la “autoevaluación”¹⁰⁰. Es habitual que los gobiernos se organicen para fortalecer la influencia de determinados actores clave y sectores de la Administración más empáticos con el sistema de derechos humanos y, en consecuencia, dinamicen el proceso de revisión del *statu quo*¹⁰¹. En este contexto, los indicadores se han transformado en un instrumento indispensable para fortalecer la capacidad interna de los Estados de recoger y analizar información relevante como un primer objetivo de cumplimiento de los derechos humanos. Ahora bien, si el verdadero reto para los Estados es generar la interiorización de las normas de derechos humanos, los indicadores podrían contribuir a la generación de un diálogo a partir de la interacción entre el plano internacional y nacional. La existencia de un diálogo en el plano internacional puede activar la exigencia social de mayor control de los gobiernos, especialmente si se da visibilidad pública¹⁰². La literatura sobre cumplimiento con el Derecho Internacional destaca la importancia que tiene para los actores nacionales disponer de información relevante y que provoque un aumento de expectativas en cuanto a exigencia de cumplimiento¹⁰³. Dai sostiene que la información producida por los órganos internacionales informa a los actores domésticos sobre las actividades de sus gobiernos y, por tanto, sobre su nivel de cumplimiento con las obligaciones internacionales¹⁰⁴. Esta información permite ejercer una presión política de manera legítima y estimula la atención y la participación social en el proceso de elaboración de informes, incluidos los “informes sombra”. A su vez, dicha movilización permite avanzar en el proceso de reforma de la política pública de los Estados. En este contexto, el proceso de elaborar indicadores

mecanismos: i) las rutinas burocráticas que fortalecen las capacidades de autoevaluación y capacidad de desarrollo, ii) la socialización de élites, y iii) la activación política y la movilización doméstica. Vid. C.D. CREAMER y B. A. SIMMONS, “Do Self-Reporting Regimes Matter?... cit.

¹⁰⁰ KÄLIN, “Examination of State Reports”, cit., p.32; A. CANÇADO TRINDADE, “Reporting in the Inter-American System of Human Rights Protection”, en P. ALSTON, J. CRAWFORD, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring...*, cit., p. 334.

¹⁰¹ R. KEOHANE, S. MACEDO y A. MORAVSICK, “Democracy-Enhancing Multilateralism...”, cit., pp. 1-31.

¹⁰² W. KÄLIN, “Examination of State Reports...”, cit., p. 41.

¹⁰³ B. SIMMONS, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge University Press, 2009.

¹⁰⁴ X. DAI, “The Conditional Effects of ...”, cit., p. 584.

está llamado a despertar dinámicas de debate y diálogo más profundo en el ámbito doméstico que consigan convertirlos en un verdadero código común. Insistimos en que sería una pérdida de oportunidad que los indicadores sirvieran únicamente para mejorar la capacidad formal de los Estados de presentar sus informes en vez traducirse en una mejora de la política pública en la práctica. Los indicadores con los que contamos en la actualidad no son perfectos; sin embargo, el propio proceso de elaboración de indicadores en sí mismo nos acerca al objetivo.

Como apuntábamos en el apartado II, ACNUDH facilita la selección de indicadores significativos para las normas de derechos humanos universalmente aceptadas, sin establecer una lista obligatoriamente común de indicadores que deba aplicarse en todos los países, independientemente de su desarrollo social, político y económico. Su marco metodológico promueve la elección del tipo y el nivel de desglose de los indicadores que mejor satisfagan las necesidades contextuales locales o nacionales en distintas materias¹⁰⁵ y permite mantener un equilibrio entre el uso de un conjunto básico de indicadores universales y específicos¹⁰⁶. Asimismo, se puede inferir que el ACNUDH prioriza el derecho a la participación cuando aconseja que, una vez se cuente con una lista preliminar de indicadores para un derecho humano en particular, se busque la implicación de las personas expertas en el tema. De este modo la lista final de indicadores se reconoce como 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 u otros organismos internacionales¹⁰⁷. A tal fin, en la práctica, se llevan a cabo actividades, reuniones y seminarios de validación en donde convergen las partes expertas de los distintos sectores mencionados. Sistematizados e incorporados los cambios, se comparte este documento con las personas interesadas, hasta que se logra obtener una lista de indicadores consensuada y validada, algo que podría considerarse un punto de partida para la interiorización.

Para Kapoor, que destaca la importancia de los procesos participativos en el diseño de indicadores más que la gestión unilateral, es el propio proce-

¹⁰⁵ Ya sea para la rendición de cuentas, la planificación y elaboración de presupuestos estatales relacionados con la realización de los derechos humanos. Vid. ACNUDH 2102.

¹⁰⁶ ACNUDH 2008, cit., párr. 43.

¹⁰⁷ ACNUDH 2012, cit., p. 17.

so el que empodera a los actores para establecer un diálogo de comprensión entre las partes, de aprendizaje compartido y evaluaciones participativas¹⁰⁸. Así, se alcanza un análisis sobre el nivel de cumplimiento de los derechos humanos más amplio, que no sólo se basa en una perspectiva única y simplificada (la perspectiva administrativa), sino que recoge múltiples enfoques, que reflejan las experiencias vividas por todos los sectores de la población y ayudan a incrementar la utilidad de los indicadores de derechos humanos. De esta manera, todos los grupos de personas, incluidos los no expertos, pueden utilizarlos para medir y analizar los resultados obtenidos a través de ellos. Checkel sostiene que la verdadera interiorización requiere un proceso de socialización amplio que incluya un aprendizaje social con la suficiente fuerza para definir el comportamiento estatal a largo plazo¹⁰⁹. Cohen defiende que los Estados proporcionen espacios donde los debates se lleven a cabo para bien de todos los ciudadanos¹¹⁰. La promoción y protección de los derechos humanos deja de estar exclusivamente en manos de los gobiernos y se abre a la participación de los ciudadanos. Justamente esa apertura hacia la participación de los distintos actores es la que los indicadores logran institucionalizar, a la vez que establecen procesos de debate que permiten a los Estados tener más información para la formulación de políticas públicas. Así es como se verifica la finalidad del DIDH que, para Cohen, más que limitarse a proteger a los ciudadanos implica promover las relaciones entre la sociedad civil y el Estado¹¹¹.

La argumentación cobra una relevancia especial cuando se trata de discutir la observancia del DIDH por parte de los Estados¹¹². Los indicadores informan los argumentos y potencian que los Estados den explicaciones sobre sus acciones al señalar aquellas situaciones en las que los Estados no han cumplido con sus obligaciones internacionales. De ese modo fortalecen una cultura de la justificación que es clave en la creación de las condiciones y

¹⁰⁸ I. KAPOOR, *Indicators for programming in human rights and democratic development: A preliminary study*. Canadian International Development Agency, 1996, pp. 8-9.

¹⁰⁹ J. CHECKEL, "Social Construction and European Integration", en T. CHRISTIANSEN, K. E. JORGENSEN y A. WINERE, (eds.), *The Social Construction of Europe*, Sage Publications, Londres, 2001, pp. 57-58.

¹¹⁰ J. COHEN, "Deliberation and Democratic Legitimacy", en A. HAMLIN and P. PETITT (eds.), *The good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford: Basil Blackwell, 1989, pp. 17-34, en p. 31.

¹¹¹ J.L. COHEN y A. ARATO, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1992, pp. 22-23.

¹¹² Vid. T. RISSE, "¡Vamos a discutir!...", cit.

la justificación para las reformas institucionales que conviertan los derechos humanos en realidades. Uno de los retos dentro de este proceso de argumentación radica en generar unos indicadores que sean, a su vez, mecanismos participativos¹¹³. Sin duda, la mayor ventaja que ofrecen los indicadores es un espacio de interlocución donde se llegue a un consenso razonado que oriente las decisiones políticas, y que conforme un ideal de procedimiento de toma de decisiones. Algunos autores han sugerido incluso que la participación en asuntos públicos se podría ver como un requisito de procedimiento relacionado con la forma en la que los Estados han de cumplir con los derechos humanos, cuya inobservancia se traduce en una violación del DIDH¹¹⁴. Al respecto, el artículo 25 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho participar en la dirección de los asuntos públicos, ha sido objeto de interpretación por parte de la jurisprudencia de diversos comités. En particular, en su Observación General número 14, el Comité DESC consideró la participación de la población como un aspecto importante en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional¹¹⁵. De igual manera, el Comité de Derechos Humanos, en relación al caso *Ilmari Länsman v. Finlandia*, consideró que las minorías indígenas tienen derecho a ser consultadas cuando su forma tradicional de vida se ve afectada¹¹⁶. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha adoptado criterios parecidos en casos relacionados con el medioambiente, entendiendo que las personas afectadas por las decisiones públicas tienen derecho a expresar su opinión, e incluso, considerando que la falta de información por parte del Estado constituye una violación de la Convención Europea de los Derechos Humanos (*Guerra y otros v Italia*¹¹⁷; *Hatton y otros v UK*¹¹⁸).

De este modo, la búsqueda de consensos se trataría de una tarea mayor para los Estados. Sin embargo, para satisfacer este requisito no basta con

¹¹³ Vid. Y. PAPADOPOULUS y P. WARIN, "Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democracy and Effective?", *European Journal of Political Research*, vol. 46, 2007, pp. (445-472), 450-451.

¹¹⁴ G. DE BECO, *Non-Judicial Mechanisms...*, cit., p. 58.

¹¹⁵ COMITÉ DESC, *Observación General nº 14*, párr. 11.

¹¹⁶ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Ilmari Länsman y otros c. Finlandia*, Comunicación Nº 511/1992, 8 Noviembre de 1992. CCPR/C/52/D/511/1992. Dictamen aprobado el 14 de octubre de 1993.

¹¹⁷ TEDH, *Guerra y otros c. Italia* (Appl. No. 14967/89), 19 de febrero 1998, (1998) 26 EHHR 357.

¹¹⁸ TEDH, *Hatton c. Reino Unido* (Appl. No. 36022/97), 8 de julio de 2003, (2003) 37 EHRR 52.

proporcionar espacios que simplemente garanticen la libertad de expresión y la participación de la sociedad civil. Los Estados deben preocuparse por garantizar el acceso a los espacios de interlocución y procurar que los grupos más vulnerables queden bien representados. Por lo tanto, otro de los desafíos que se plantean estaría relacionado con cómo conseguir una representación adecuada que dé lugar a una agenda inclusiva y con cómo asegurarse de que se comprenden las cuestiones de derechos humanos que están en juego. Los debates generados en torno a la construcción de indicadores en el interior de los Estados fomentan la concienciación sobre el DIDH y una sociedad civil más fuerte e informada, algo imprescindible tanto para la interiorización de las normas internacionales como para su cumplimiento último. Por esta razón, la capacidad de diálogo implícita en el proceso de creación de indicadores no debe ser subestimada.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Restringir la utilización de indicadores a los solos efectos de cumplir con la obligación de presentar informes a los Comités sería una visión restrictiva de las posibilidades que ofrece la construcción de indicadores, ya que éstos inciden en la capacidad de los Estados de sumarse a un proceso abierto y participativo que permite la interiorización de las normas de derechos humanos. Incluso, el empleo de indicadores puede ser uno de los elementos clave para que los Estados transformen en políticas públicas las normas de derechos humanos mediante la interiorización de las normas.

Ni las normas ni los principios de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos formulan de manera directa acciones concretas ni describen la aplicación de políticas públicas. Es precisamente el proceso de elaboración de indicadores el que permite la creación de un lenguaje común que sirve de punto de partida en los debates sobre las acciones pendientes de cara a cumplimentar las garantías de derechos humanos. La distancia entre la teoría y la práctica puede disminuirse con mayor precisión mediante el uso de indicadores específicos en materia de derechos humanos.

A su vez, el uso de indicadores facilita la comunicación entre los diferentes promotores de derechos humanos, quienes requieren de un enfoque, una metodología y unos instrumentos específicos para contar con información fiable sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia

de derechos humanos. Desde esta nueva visión, la transformación de las relaciones sociales y la apropiación de los conceptos de derechos humanos por parte de los sectores implicados en la formulación de política pública constituyen el principal reto para los indicadores. En este sentido, los indicadores ponen a disposición de los gobiernos un procedimiento argumentativo que puede ayudar a decidir qué acciones tomar para el cumplimiento de los derechos humanos. Gracias a su capacidad de abrir espacios de discusión crean un diálogo que promueve la cooperación entre el Estado y la sociedad civil, permite monitorear la acción gubernamental y orientarla, a la vez que promueve y refuerza la defensa y la interiorización de los derechos humanos en un ejercicio de transparencia, participación y rendición de cuentas.

PAULA MARÍA GARCÍA CARRANZA
Universidad de Deusto
Avenida de las Universidades 24
48007 Bilbao
e-mail: paulagcarranza@deusto.es