

LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS COMO IMPULSORES DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS, Y COMO MECANISMO DE CONTROL DE LOS DERECHOS: BREVES APUNTES SOBRE MARRUECOS

Hanae Chaieri

Investigadora en Derecho Constitucional Universidad de Jaén

Sumario:

53

I. INTRODUCCIÓN: EL STATUS QUESTIONIS DOCTRINAL EN TORNO A LOS INDICADORES SOBRE DERECHOS. II. INDICADORES JURÍDICOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS. 2.1. Indicadores del Rule of Law Index de Naciones Unidas. 2.2. Indicadores del World Justice Project. 2.3. Indicadores del Vera Institute of Justice. 2.4. Indicadores sobre desarrollo humano del PNUD. 2.5. Indicadores de derechos sociales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2.6. Indicadores de derechos sociales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2.7. Indicadores de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2.8. Indicadores del Consejo de Europa. 2.9. Indicadores de la Organización Internacional del Trabajo. 2.10. Indicadores del Índice Ibrahim sobre Gobernanza en África. III. UN BREVE APUNTE SOBRE MARRUECOS. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN

A pesar de la proliferación y consolidación de indicadores como medidores del respeto a los derechos fundamentales, su uso no se ha visto exento de críticas y objeciones por parte de la doctrina. Entre otros, se puede mencionar como aspecto criticable una cierta complacencia de algunos Estados a la hora de proporcionar el grado de cumplimiento de los derechos por parte de ellos mismos. Y, a la inversa, numerosos Estados frecuentemente desconfían de los expertos evaluadores. En lo que se refiere a Marruecos, al igual que el resto de países árabes, nos encontramos ante una situación bien conocida y asentada en todos estos países, como es la de normas redactadas de una manera calculadamente ambigua, la existencia de aplicaciones contradictorias y las múltiples interpretaciones con que los poderes públicos las aplican.

Palabras clave:

Indicadores jurídicos, Indicadores sobre derechos, Ordenamientos jurídicos transnacionales, Derecho y cambio político en el Maghreb.

ABSTRACT

INDICATORS OF HUMAN RIGHTS AS ENCOURAGEMENT FOR CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE REFORMS, AND AS A RIGHTS CONTROL MECHANISM: BRIEF NOTES ON MOROCCO

Despite the proliferation and consolidation of indicators as testers of respect for fundamental rights, their use has not been exempt from criticism and objections by the doctrine. Among others, a certain complacency of some States in providing the degree of fulfillment of rights by themselves can be mentioned as a point of criticism. Conversely, many states frequently distrust expert evaluators. With regard to Morocco, like the rest of the Arab countries, we are faced with a well-known and firmly established situation in all these countries, such as that of rules drafted in a calculated ambiguous way, the existence of contradictory enforcements and multiple interpretations with which the authorities apply them.

Key Words:

Legal indicators, Transnational Legal Orders, Law and political change in Maghreb.

I. INTRODUCCIÓN: EL STATUS QUESTIONIS DOCTRINAL EN TORNO A LOS INDICADORES SOBRE DERECHOS.

Los indicadores constituyen a día de hoy una 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 ido ganando protagonismo en ámbitos diversos como el condicionamiento de la ayuda al desarrollo, la prohibición de los tratados comerciales o ayudas a países donde se violan los Derechos Humanos, o la identificación de las situaciones sociales que favorecen una mayor o menor efectividad de los Derechos Humanos, por ejemplo. Para poder hablar de indicadores de Derechos Humanos, éstos deben tener su raíz en el contenido normativo de los tratados de los Derechos Humanos o en lo que se ha dado en llamar Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹.

La principal finalidad de los indicadores de Derechos Humanos es el control del cumplimiento de los compromisos nacionales de las normas internacionales en dicha materia, actuando como instrumentos de evaluación de cumplimiento, evolución e impacto mediante la construcción de estándares construidos tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, hay que recordar que la creación de indicadores de Derechos Humanos respondió en sus inicios a la necesidad de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de los Estados para verificar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones, especialmente, respecto a los derechos económicos, sociales y culturales que son los más fácilmente verificables y medibles. En este sentido, los órganos de vigilancia de los Tratados sobre Derechos Humanos ejercen funciones *quasi*judiciales, colocando bajo su vigilancia la propia aplicación de indicadores por parte de los Estados². Los Tratados de Derechos Humanos que exigen a los Estados la presentación de informes ante los distintos comités que revisan y verifican la información presentada respecto al cumplimiento de sus obligaciones son en total 9.

No obstante, el lenguaje de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos no fue concebido para la construcción de indicadores, lo cual supone una dificultad añadida en su elaboración. De hecho, la Guía publicada por la *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) en 2012 reconoce que “las normas y los principios de derechos humanos como narración descriptiva y basada en valores, básicamente anclada en el lenguaje legalista de los tratados, no siempre se prestan directamente a la formulación y la aplicación de políticas”³. Existen, sin embargo, tres pilares sobre los que descansan la elaboración de indicadores que se deducen de la metodología creada por la OHCHR de 2012. Estos pilares son: i) El compromiso de los Estados para dar cumplimiento a las normas sobre Derechos Humanos; ii) Los esfuerzos adoptados por cada Estado para cumplir con sus obligaciones; iii) Los resultados de las distintas medidas adoptadas por los Estados a lo largo del tiempo.

Los indicadores vendrían por tanto a paliar las deficiencias de datos aportados sobre el cumplimiento y respeto de los Derechos Humanos que se contienen en los informes enviados periódicamente a estos comités y que venían representando la herramienta primaria en el aseguramiento de que los Estados cumplen con sus obligaciones en materia de Derechos Humanos. Este sistema de informes periódicos se ha revelado a la vez ineficaz, lento y plagado de inexactitudes⁴. Aun así, sería engañoso interpretar la exigencia y uso de indicadores en el ámbito de los derechos como una necesidad existente exclusivamente en el ámbito de los tratados internacionales puesto que, como subraya la Guía de la OHCHR de 2012, “a nivel nacional, las instituciones nacionales de derechos humanos [...] e incluso los tribunales [...] reclaman desde hace tiempo que se utilicen indicadores en el diagnóstico de los derechos”⁵.

1 Cfr. PAULA MARÍA GARCÍA CARRANZA, “Los indicadores de derechos humanos: una oportunidad de avanzar”, *Derechos y Libertades*, n° 38, enero 2018, pág. 365.

2 En este sentido los Comités de vigilancia no valoran directamente el respeto de los derechos, sino que más bien “valoran la valoración” que cada Estado proporciona. Cfr. G. DE BECO, *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pág. 52.

3 Cfr. ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, HR/PUB/12/5, Naciones Unidas, s.l., 2012, pág. 2.

4 Sobre estas críticas, cfr. P. ALSTON and J. CRAWFORD, *The future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000.

5 Cfr. ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, *op. cit.*, pág. 2.

A la inversa, no se oculta tampoco que otras críticas subrayan la dificultad de traducir en datos el cumplimiento de los Derechos Humanos, si bien se hace hincapié en el valor de socialización de las normas que incorporan los indicadores, puesto que de su cumplimiento puede depender la interiorización de los Derechos Humanos en la legislación de un país⁶. Esta socialización alcanza su punto más alto por un lado cuando las normas de derecho interno interiorizan los indicadores y, por otra parte, también cuando el cumplimiento de dichas normas se convierte en práctica habitual⁷.

Asimismo, la interiorización de los indicadores sobre Derechos Humanos genera un diálogo en el plano internacional que puede traer consigo una mayor exigencia social hacia los gobiernos y demandas de un mayor control en el cumplimiento de los Derechos Humanos⁸. Paralelamente, los promotores y defensores de Derechos Humanos nacionales disponen, gracias a los indicadores, de una información de gran relevancia que se traduce en la generación de expectativas en cuanto a los niveles de exigencia en el cumplimiento de los Derechos Humanos. Por otra parte, los indicadores facilitan la identificación de aquellas situaciones en las que los Estados no han cumplido con sus obligaciones y, al mismo tiempo, obliga a los Estados a incorporar el lenguaje de los indicadores en el argumentario de sus explicaciones sobre los incumplimientos de los mismos⁹.

Debe de tenerse presente que los indicadores de cumplimiento de derechos fundamentales son solo un instrumento más a la hora de medir y evaluar la efectividad de los mismos. Cabe de este modo destacar algunas de sus ventajas y utilidades que aconsejan su adopción así como su grado de fiabilidad: i) por una parte, los indicadores permiten “visualizar” el grado de ejecución o de cumplimiento de los derechos por parte de los poderes públicos (destacadamente Poder legislativo y Administración); ii) asimismo, los indicadores de algún modo hacen “legible” el nivel de respeto y tutela que recibe un derecho fundamental; iii) también los indicadores pueden servir a la hora de examinar la idoneidad o inidoneidad de las políticas públicas a través de las cuales se esté implementando un derecho; iv) los indicadores permiten, de igual modo, aprehender las dimensiones cuantitativas o cualitativas de algunos derechos; v) los indicadores hacen las veces de una foto fija sobre la efectividad de los derechos en un momento dado; vi) los datos aportados por los indicadores tienen un valor informativo para todos los agentes e instituciones públicas sobre el grado de cumplimiento de los textos constitucionales, pero también sobre el nivel de aplicación de los tratados internacionales; vii) el acopio de información aportados por los indicadores puede, a su vez, servir como trampolín o estímulo para preparación o estudio de reformas de textos legales, así como para el replanteamiento de políticas públicas; viii) en algunos casos, los indicadores actúan como instrumento de evaluación de gran eficacia ya que permite poner en relación los resultados alcanzados respecto a los fines u objetivos perseguidos.

Así pues, los indicadores más que arrojar datos definitivos o fijos sobre el grado de cumplimiento de los derechos, lo que nos muestran es su grado de efectividad evolutiva. El modo de proceder para la elaboración de indicadores puede variar según el tipo de derecho así como podría adaptarse de país a país. Lo que no cabe cuestionar es que un buen número de indicadores sirven para evaluar el grado de cumplimiento de los derechos no solo respecto al derecho interno sino también respecto al Derecho internacional. Aun así, ciertos indicadores son más propios del Derecho internacional que el derecho interno. En cualquier caso, y siguiendo

6 Cfr. A.J. ROSGA and M. SATTERTHWAITE, “Measuring Human Rights. UN indicators in critical Perspective”, en KEVIN E. DAVIS, ANGELINA FISHER, BENEDICT KINGSBURY, SALLY ENGLE MERRY (eds.), *Governance by Indicators: Global Power Through Classification and Rankings*, Oxford University Press, Oxford (UK), 2012, pág. 307.

7 Los mecanismos de socialización han sido resumidos por Risse y Sikkink en la adaptación de la norma interna, el obligado recurso a una lógica argumentativa para explicar el nivel de respeto de los derechos y la institucionalización de los derechos mediante mecanismos que pretenden dar continuidad al respeto a los mismos. Cfr. RISSE and SIKKINK, “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices”, en T. RISSE, S. C. ROPP and K. SIKKINK, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Ithaca and London, 2001, págs. 11-17.

8 Cfr. P. M. GARCÍA CARRANZA, “Los indicadores de derechos humanos: una oportunidad de avanzar”, op. cit., pág. 378. Asimismo, cfr. R. GOODMAN and D. JINKS, *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law*, Oxford University Press, 2013.

9 Sobre este aspecto, cfr. B. SIMMONS, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge University Press, 2009.

a Prieur¹⁰, ciertos indicadores deben ser invariables para cualquier tiempo y latitud. Entre estos indicadores de validez universal caben citar: i) ¿existe la norma sobre un derecho en particular?; ii) ¿la norma es válida y por tanto aplicable?; iii) ¿la aplicabilidad de la norma depende de algún procedimiento previo?; iv) ¿la norma es respetada y aplicada? Si es así, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿dónde?; v) ¿el cumplimiento de la norma se encuentra controlado por alguna institución?, ¿su incumplimiento es sancionable?, ¿cómo se sanciona?, ¿por quién?.

Debemos además poner de manifiesto que los indicadores jurídicos de los que hablamos no deben confundirse con trabajos de campo que suelen llevarse a cabo en el ámbito de la sociología jurídica dado que éstos últimos se suelen basar en encuestas de comportamiento y otros datos similares basados en modelos de apreciación subjetiva¹¹. De la misma manera, no pertenecen al ámbito de los indicadores jurídicos la creación de órganos encargados de la evaluación en la aplicación de las leyes ni tampoco aquellos órganos encargados de la evaluación de las políticas públicas. Lo mismo cabe decir de los respectivos servicios de inspección ministeriales basados en la actividad de sus delegaciones territoriales. Todo este tipo de evaluaciones no nos permite disponer de una visión completa de todas las etapas jurídicas que se encuentran implicadas en la aplicación de las distintas normativas. Todos estos instrumentos de evaluación se centran, más bien, en la capacidad transformadora de los derechos pero no tanto en la eficacia jurídica de los mismos que se encuentra más ligada tanto a las condiciones jurídicas de su aplicación como a su grado de cumplimiento por parte de sus destinatarios.

Como ya se ha apuntado más arriba, no hay que desdeñar la existencia de una cierta controversia doctrinal en torno a la posibilidad de medir mediante parámetros numéricos la eficacia y respecto de los derechos. Al respecto cabe afirmar que toda cifra aportada por los indicadores suministra una serie de datos en bruto que deben ser debidamente contextualizados, interpretados y jerarquizados. Su función se agota en constituir una fuente de información que sirva como instrumento a los poderes públicos, sin que en ningún caso pueda derivarse de ellos eficacia jurídica ninguna sobre los poderes públicos o sobre el Poder Judicial. No se trata, por lo tanto, de implantar un sistema de gobierno numérico o de evolucionar hacia modelos decisionales guiados por algoritmos. Tampoco se trata de aplicar modelos derivados de la gestión económica o financiera al ámbito jurídico, de modo que los informes y evaluaciones inspirados en el *benchmarking* no tienen un valor absoluto *per se*. Ahora bien, como apuntaba en su momento Lévy-Bruhl el conocimiento de los hechos jurídicos no puede, al igual que ocurre con los datos económicos, pasar por alto evaluaciones numéricas establecidas de manera metodológica y precisa¹². Resulta asimismo de interés recordar que para Condorcet el progreso de la cuantificación era inseparable al proyecto de un derecho uniforme y universal, ya que entendía que era posible calcular las reglas aplicables a toda la humanidad¹³. Como ponen de manifiesto estos ejemplos, el uso de indicadores medibles ha formado parte de las reflexiones jurídicas en torno a la eficacia y tutela de los derechos ya desde primera hora.

La elaboración de indicadores jurídicos aparece, por otra parte, vinculada a una categoría jurídica novedosa y de carácter emergente como es el derecho viviente, expresión con la cual se quiere dar a entender no solo el derecho que se encuentra vigente sino también aquellos derechos dotados de mecanismos jurídicos que permiten no solo su aplicación sino también su control y eventuales sanciones a su violación. Por así decir, se trata de valorar un derecho no porque esté proclamado o porque esté en vigor, sino sobre todo está siendo aplicado. Por tanto, el diseño de un indicador jurídico presupone no solo una norma existente que es jurídicamente aplicable sino también que dicha norma está siendo respetada, aplicada, controlada, y en su caso, que su infracción está siendo sancionada bien sea por la Administración o por los tribunales.

10 Cfr. MICHEL PRIEUR, *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable, Québec, 2018, pág. 9.

11 Sobre este aspecto, cfr. ARMIN VON BOGDANDY and MATTHIAS GOLDMANN, *The Exercise of Public Authority Through National Policy Assessment*, IILG Working Paper, 2009/2, Global Administrative Law Series, Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, New York, 2009.

12 Cfr. HENRY LEVY-BRUHL, "Notes sur la statistique et le droit", en *La statistique, ses applications, les problèmes qu'elle soulève*, Paris, Presses Universitaires de France, 1935, págs. 141-147.

13 En efecto, para Condorcet, "Comme la vérité, la raison, la justice, les droits des hommes l'intérêt de la propriété, de la liberté de la sûreté sont les mêmes partout, on ne voit pas pourquoi toutes les provinces d'un état, ou même tous les états, n'auraient pas

Particularmente relevante resulta la aplicación de indicadores jurídicos al respeto de los derechos contenidos en tratados internacionales. En particular, por lo que se refiere a este tipo de derechos cabe, *a priori*, descomponer dichos indicadores en cuatro tipos de evaluaciones: i) la evaluación de la aplicación del tratado internacional en el marco del derecho internacional; ii) la evaluación del tratado internacional por lo que se refiere a su trasposición en el derecho interno; iii) la evaluación de la implementación del derecho nacional respecto al marco internacional; iv) la evaluación de la aplicación del derecho nacional respecto al marco jurídico-constitucional interno.

Se ha de hacer notar que uno de los ingredientes de la eficacia de un derecho fundamental es la validez de la norma. Ahora bien, mientras que la cuestión de la validez de una disposición se resuelve binariamente en positivo o en negativo, la eficacia del derecho fundamental es una mucha amplia al extenderse a más variables. En este sentido, la eficacia no será la misma si se protege un derecho mediante reglas generales en lugar de reglas individuales o si se protege un derecho mediante principios generales en lugar de reglas técnicas. Lo mismo cabe decir respecto de la protección de un derecho mediante normas jurídicas sin más frente a su protección mediante decisiones judiciales.

Por otra parte, conviene subrayar que los indicadores tienden a medir la efectividad de un derecho más que su eficacia. En efecto, la eficacia parece más bien referirse a la utilidad social o a los resultados socialmente perseguidos, mientras que la efectividad de un derecho es una noción que no trascienda más allá del ordenamiento jurídico puesto que mediante ella se calibra el grado de aplicación de una norma. Del mismo modo, la medición de la efectividad de un derecho comporta medir, al mismo tiempo, su inefectividad. Si, por ejemplo, nos encontramos con un derecho inaplicado o mal aplicado, dicho grado de inefectividad no debe ser interpretado como un derecho inexistente o carente de fuerza normativa. Ello plantea el problema de cuándo considerar que las violaciones a un derecho o la inaplicación de un mandato jurídico son suficientemente reiteradas para concluir que una norma es inefectiva. De otra parte, la falta de efectividad de un derecho no significa ni su inexistencia, ni implica su inutilidad, ni tampoco que se trate de un derecho carente de fuerza jurídica. Al respecto, cabe señalar que ya la propia existencia de normas jurídicas constituyen el umbral mínimo de todo Estado de Derecho, si bien un alto grado de ineficacia normativa arrumbará un determinado derecho a desempeñar un papel meramente simbólico pero, incluso en estos casos, un derecho ineficaz puede incluso cumplir ciertas funciones sociales. Cabría incluso hablar, en este sentido, de la existencia de derechos “durmientes” que pueden activarse normativamente cuando la conciencia jurídica social precise de soluciones jurídicas a determinados problemas sociales.

Otro aspecto que cabe diferenciar de la elaboración de indicadores jurídicos es el de los indicadores para su evaluación, o dicho en otros términos, los criterios de efectividad de dichos indicadores. Entre estos criterios figuran los siguientes: i) la existencia de una norma; ii) la validez de dicha norma; iii) la entrada en vigor de la norma; iv) su invocabilidad ante los tribunales; v) la conciencia social de la regla; vi) su carácter sustantivo; vii) la progresión o regresión en la aplicación de la norma; viii) su grado de precisión; ix) el control administrativo en la aplicación de la norma; x) el control jurisdiccional de la aplicación de la norma; xi) la previsión de sanciones a las infracciones de dicha norma; xii) la aplicación efectiva de dichas sanciones.

Ciertos sectores doctrinales, sin negar valor a los indicadores jurídicos de los derechos, ponen de manifiesto que deben ser integrados o completados con los que podríamos denominar indicadores sociales que consistirían en todos aquellos comportamientos y usos sociales que o bien facilitan o bien obstaculizan la aplicación de un derecho. Por tanto, para este sector doctrinal, la evaluación solo a base de indicadores jurídicos no puede dar cuenta por sí sola de toda la eficacia de un derecho fundamental.

Valiosa también ha resultado la aportación de la doctrina anglosajona, a través de trabajos que han reflexionado en torno a la posibilidad de si es posible medir un derecho fundamental. En su análisis, estos autores se interrogan de manera escéptica sobre si se puede medir algo que parece pertenecer a la categoría de

les mêmes lois criminelles, les mêmes lois châles les mêmes lois de commerce, etc. Une bonne loi doit être bonne pour tous les hommes comme une proposition vraie est vraie pour tous”. *Cfr.* MARQUIS DE CONDORCET, *Observations de Condorcet sur le Vingt-Neuvième Livre de L’Esprit Des Lois*, en DESTUTT DE TRACY, *Commentaire sur L’Esprit des Lois de Montesquieu suivi d’observations inédites de Condorcet sur le Vingt-Neuvième livre du même ouvrage*, Chez Théodore Desoer Libraire, Paris, Juillet 1819, pág. 420.

lo inmensurable. En sustancia lo que vienen a proponer es una superación de los indicadores centrados en la aplicación de los derechos (el *benchmarking*). A este respecto, proponen combinar tres tipos de indicadores: por un lado, los indicadores jurídicos se deberían integrar también con indicadores “funcionales” que se encargarían de medir la respuesta del derecho comparado en relación con un determinado problema jurídico. En segundo lugar, los indicadores jurídicos se deberían igualmente integrar con los indicadores que miden la calidad de las instituciones así como la calidad del Poder Judicial. Por último, una tercera categoría de indicadores que completaría a los anteriores es la relativa a la percepción de las condiciones de aplicación de un determinado derecho. Como resulta fácil percibir, este último tipo de indicador se encuadra más bien en el campo de la sociología jurídica, puesto que este tipo de indicadores recabaría datos de la percepción en la aplicación de los derechos por parte de particulares, empresas y administraciones. Así pues, el nivel de aplicación de un derecho no quedaría limitado al cálculo de datos numéricos sino también a la valoración de percepciones. De todos estos indicadores complementarios, ha adquirido una entidad propia el conocido como *numerical comparative law* (derecho comparado numérico)¹⁴.

Más dudas plantea si entre los indicadores jurídicos de un derecho debe incluirse el coste económico de los mismos. Este tipo de indicadores gozan de una amplia difusión en el campo del derecho mercantil desde que lo pusiera en marcha la Sociedad Financiera Internacional dependiente del grupo del Banco Mundial, con los que se pretende medir el coste de los derechos desde un punto de vista económico. Ahora bien, este tipo de indicadores parten de la premisa de la existencia de un universo competitivo entre derechos al que se aplicarían criterios del neoliberalismo económico¹⁵.

II. INDICADORES JURÍDICOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS.

En la actualidad existe un gran número de indicadores jurídicos elaborados por parte de instituciones internacionales, nacionales e incluso por parte de actores privados como ONGs, universidades, etc. Por su estrecha relación con los derechos, centraremos en primer lugar nuestra atención en los indicadores relativos al Estado de Derecho.

59

2.1. Indicadores del Rule of Law Index de Naciones Unidas.

En primer lugar cabe referirse al *Rule of Law Index* elaborado en el ámbito de Naciones Unidas, puesto en marcha por primera vez en 2011 a través de la publicación de una guía de aplicación titulada “Indicadores del Estado de Derecho de las Naciones Unidas”¹⁶. A pesar de su ambicioso título, el alcance de estos indicadores se centraba, por un lado, en el seguimiento de los cambios y en el funcionamiento de la justicia penal en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto¹⁷. Al mismo tiempo, una buena parte de los indicadores propuestos por Naciones Unidas no tienen estrictamente carácter jurídico, ya que pretenden medir la eficacia de instituciones como la policía, el Poder Judicial y las prisiones¹⁸. Además de ello, estos indicadores se entremezclan entre indicadores éticos y de gobernanza como la integridad o la transparencia de estas instituciones¹⁹, así como su dotación de medios humanos y materiales.

14 La denominación *numerical comparative law* apareció, por primera vez, en un artículo publicado en 2005. Cfr. MATHIAS SIEMS, “Numerical comparative law: Do we need statistical evidence in order to reduce complexity?”, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, vol. 13, 2005, pág. 521.

15 Cfr. TOR KREVER, “Quantifying law: Legal indicator projects and the reproduction of neoliberal common sense”, *Third World Quarterly*, vol. 34 n° 1, 2013, págs. 131-150.

16 OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools*, United Nations, s.l., 2011.

17 *Ibid.*, pág. v.

18 *Ibid.*, pág. vi.

19 *Ibid.*, pág. vi.

En cuanto a la estructura de estos indicadores, aparecen agrupados en 25 apartados, cada uno de ellos con un número variable de indicadores que va de 2 a 9 indicadores. El número total de indicadores se sitúa en 135²⁰.

Por lo que se refiere a la evaluación de estos indicadores, se lleva a cabo a través de una puntuación de un mínimo de 1 punto y un máximo de 4 puntos. La evaluación está dirigida tanto al público como a expertos. A cada pregunta los encuestados deben responder según los casos escogiendo las siguientes respuestas: i) muy eficaz (4 puntos); ii) eficaz (3 puntos); iii) ineficaz (2 puntos); iv) muy ineficaz (1 punto); o bien en otros casos pueden responder mediante la siguiente escala: i) aprueba totalmente; ii) aprueba en parte; iii) no aprueba; iv) no aprueba en absoluto. Otros resultados no se exigen mediante puntuación sino a través de porcentajes que expresan una proporción, como por ejemplo: el porcentaje de reclusos en los establecimientos penitenciarios o el porcentaje de médicos en esos mismos establecimientos.

Se debe hacer hincapié en que si bien la mayoría de estos indicadores indirectamente se relacionan con el contenido de una norma jurídica, no expresan directamente el proceso de aplicación de la misma, ni tampoco ofrecen datos sobre la realidad social o institucional de las tres instituciones evaluadas.

2.2. Indicadores del World Justice Project.

En segundo lugar, hemos de referirnos a los indicadores mundiales sobre Estado de Derecho elaborados en el ámbito del *World Justice Project*. Este tipo de indicadores existe desde 2006 gracias a una iniciativa de la *American Bar Association* que posteriormente ha sido asumido y gestionado por una ONG independiente con sede en Washington y que lleva el mismo nombre. Estos indicadores aparecen organizados en torno a nueve factores que, a su vez, se desdoblan en indicadores²¹. Por su importancia, estos nueve factores resultan decisivos en la evaluación de la aplicación y eficacia de los derechos fundamentales en el país que hemos escogido como campo de estudio, es decir Marruecos. Dichos factores son los siguientes:

Factor 1) relativo a los límites a los poderes gubernamentales. Este factor contiene como indicadores jurídicos los siguientes: i) los poderes del Gobierno se encuentran limitados por el Parlamento de manera efectiva; ii) los poderes del Gobierno se encuentran limitados por el Poder Judicial de manera efectiva; iii) los poderes del Gobierno se encuentran limitados por auditores independientes de manera efectiva; iv) los cargos gubernamentales son sancionados por comportamientos faltos de ética; v) los poderes del Gobierno se encuentran sometidos a controles no gubernamentales; vi) los cambios de Gobierno se encuentran sometidos a la ley y regulados por la misma.

Factor 2) relativo a la ausencia de corrupción se incluyen los siguientes indicadores: i) los cargos del Poder Ejecutivo no se aprovechan del cargo para obtener favores o beneficios privados; ii) los cargos del Poder Judicial no se aprovechan del cargo para obtener favores o beneficios privados; iii) los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como los miliares no se aprovechan del cargo para obtener favores o beneficios privados; iv) los parlamentarios no se aprovechan del cargo para obtener favores o beneficios privados.

En el factor 3) se recogen los indicadores relativos al *Open Government* que contienen estos cuatro indicadores: i) publicidad de las leyes y mecanismos *the government data*; ii) existencia y nivel de aplicación del derecho a la información; iii) existencia y nivel de participación ciudadana; iv) existencia y aplicación de mecanismos para expresar quejas y reclamaciones.

El factor 4) gira en torno a los derechos fundamentales propiamente dichos y se desdobra en ocho indicadores: i) igualdad de trato y ausencia de discriminación; ii) garantía efectiva del

20 Esos 135 indicadores se agrupan en torno a las tres instituciones mencionadas: la policía (41 indicadores), el Poder Judicial (51 indicadores) y las prisiones (43 indicadores).

21 Sobre este aspecto, cfr. JUAN BOTERO and ALEJANDRO PONCE, *Measuring the Law*, World Justice Project Working Paper Series, n° 1, November, 2011.

derecho a la vida y a la seguridad de las personas; iii) garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, a un justo proceso y a los derechos del acusado; iv) garantía efectiva de las libertades de opinión y de expresión; v) garantía efectiva de la libertad de creencias y de la libertad religiosa; vi) garantía efectiva del derecho a la privacidad y a la intimidad frente a injerencias arbitrarias; vii) garantía efectiva de los derechos de reunión y asociación; viii) garantía efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores.

El factor 5) se refiere al orden público y a la seguridad y se desglosa en estos tres indicadores: i) la criminalidad se encuentra controlado eficazmente; ii) los conflictos civiles se encuentran limitados de forma efectiva; iii) las personas no recurren a la violencia para resolver perjuicios personales.

El factor 6) se ocupa de la aplicación y puesta en práctica de las normas reglamentarias y engloba estos cinco indicadores: i) los reglamentos gubernamentales se aplican de forma efectiva; ii) los reglamentos gubernamentales se aplican y se ejecutan sin influencias indebidas; iii) los procedimientos administrativos se desarrollan sin retrasos indebidos; iv) el derecho a un procedimiento imparcial se respeta en los procedimientos administrativos; v) el Gobierno no expropia sin procedimientos legalmente previstos y sin una adecuada compensación.

El factor 7) se ocupa de la jurisdicción civil y se descompone en estos siete indicadores: i) los particulares gozan de un acceso a la jurisdicción civil y pueden litigar sin excesivas tasas judiciales; ii) la jurisdicción civil es accesible sin discriminación alguna; iii) la jurisdicción civil está libre de corrupción; iv) la jurisdicción civil está libre de influencias gubernamentales; v) la jurisdicción civil no incurre en retrasos indebidos; vi) la jurisdicción civil se ejecuta de manera efectiva; vii) existen mecanismos alternativos de resolución de disputas accesibles, imparciales y eficaces.

El factor 8) tiene por finalidad evaluar la jurisdicción penal a través de estos siete indicadores: i) los procedimientos de investigación penal son eficaces; ii) la procesos penales son rápidos y ejecutados; iii) el sistema penitenciario es eficaz en la reducción de las conductas delictivas; iv) la jurisdicción penal es imparcial; v) la jurisdicción penal está libre de corrupción; vi) la jurisdicción penal está libre injerencias gubernamentales; vii) se respeta el derecho a un proceso justo y se respetan los derechos de los acusados.

El factor 9) comprende indicadores que pretenden medir sistema de justicia informal que en algunos países desempeña un papel importante cuando las instituciones legalmente establecidas se perciben como débiles, distantes o como ineficaces. No obstante, tal y como reconoce el propio *WJP Rule of Law Index* la obtención de este tipo de datos entraña una gran complejidad, en especial en lo que se refiere a su justicia y a su eficacia, que presentan grandes variaciones según las partes de cada país. Aun así, se han elaborado estos tres indicadores: i) la justicia informal es pronta y eficaz; ii) la justicia informal es imparcial y libre de influencias indebidas; iii) la justicia informal respeta y protege los derechos fundamentales. Si bien, en el *WJP Rule of Law Index* de 2020, no se ofrece ni puntuación ni por tanto una evaluación de estos indicadores²².

61

La evaluación de la primacía del Derecho que implican estos indicadores se proyecta no solo sobre los profesionales del derecho sino también sobre la percepción que tiene el público. Junto con estos dos colectivos se suma un grupo de expertos en derecho que alcanza el número de al menos 24 por país. De este modo, la evaluación complementa tanto la percepción como la experiencia en la aplicación de las normas. En la edición del *WJP Rule of Law Index 2020*, se incluye un ranking general de países que engloba todos los factores anteriormente citados a través de una puntuación de un mínimo de 0 y de un máximo de 1, representando el 1 la máxima vigencia del Estado de Derecho. En este ranking, Marruecos obtiene una puntuación de 0,50 lo que supone que respecto a la evaluación del año anterior permanece con la misma puntuación, si bien al ser

22 Cfr. AA.VV., “Conceptual Framework of the WJP Rule of Law Index”, en *idem.*, *Rule of Law Index 2020*, World Justice Project, Washington DC., 2020, pág. 11.

superado por otros países, desciende tres puestos en el ranking, situándose en el puesto número 79²³. Por área geográfica, Marruecos ocupa el cuarto puesto de los países de la región de Oriente Medio y Norte de África que se someten a esta evaluación, siendo solamente superado por Emiratos Árabes Unidos que ocupa el primer puesto (0,65 puntos), Jordania en segundo lugar (0,57 puntos) y Túnez en el tercer puesto (0,54 puntos). Por su parte Marruecos está por delante de Argelia (0,49 puntos), Líbano (0,45 puntos), Irán (0,43 puntos) y cerrando la clasificación de esta región Egipto (0,36 puntos)²⁴.

En lo que respecta al factor 1) que pretende medir los límites y controles al poder gubernamental, se comprenden en él no solo los mecanismos constitucionales sino también institucionales mediante los cuales los poderes del Gobierno y de la Administración se encuentran sujetos a la ley y mediante los cuales se puede exigir responsabilidad a todos los miembros de la rama del Poder Ejecutivo. A estos mecanismos de carácter jurídico-formal, este factor añade también, como indicador, la existencia de prensa y medios de comunicación libres e independientes. Una vez efectuada la evaluación correspondiente a 2020, Marruecos obtiene una puntuación de 0,51 sobre 1, lo que sitúa el país prácticamente justo en el aprobado, ocupando en el ranking de 128 países sometidos a evaluación el puesto número 74²⁵.

En cuanto al factor 2), centrado en la ausencia de corrupción en el Gobierno y la Administración, los indicadores pretenden detectar la existencia de sobornos, prevaricaciones, cohechos, la pretensión de influenciar al Gobierno o a la Administración por parte de cargos públicos o por parte de intereses privados y el desvío de fondos públicos y otros recursos. Estos mismos indicadores no solo se aplican al Gobierno y a la Administración sino también al Poder Judicial, a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y también a las Asambleas Parlamentarias. En la evaluación de este factor en la edición de 2020, Marruecos queda por debajo del aprobado obteniendo 0,44 puntos situándose en el puesto 73 dentro del ranking de 128 países²⁶.

En cuanto al factor 3), relativo a transparencia y *Open Government*, se pretende medir hasta qué punto el Gobierno y la Administración comparte la información con los ciudadanos y en qué grado dota a la población con herramientas para exigir rendición de cuentas en el sentido de *Accountability*, y en qué grado se permite a los ciudadanos participar y tomar parte en las deliberaciones de las políticas públicas. Asimismo, este factor tiene por finalidad evaluar si se publican de manera accesible las normas jurídicas y si se proporciona información suficiente sobre los derechos que puede ejercer la ciudadanía no solo a nivel constitucional sino también a nivel legal. Del mismo modo, se incluyen indicadores dentro de este factor que miden la calidad de la información publicada por el Gobierno. Los datos que arroja la evaluación de 2020 correspondientes a este factor 3 otorgan a Marruecos una puntuación de 0,44, de nuevo por debajo de un nivel suficiente, ocupando el puesto 86 dentro del ranking total de 128 países²⁷.

En cuanto al factor 4), mediante el cual se pretenden evaluar la vigencia, el respecto y tutela los derechos fundamentales, parte de la premisa de que un ordenamiento jurídico que no respete los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, ni tan siquiera merece ser incluido en la categoría de Estado de Derecho. A la hora de elaborar los indicadores aplicables a la evaluación, el *WJP Rule of Law Index* reconoce que serían mucho más numerosos los indicadores a emplear si se quiere obtener una imagen fidedigna sobre el grado de respeto de una larga lista de derechos; de ahí que el *WJP Rule of Law Index* priorice la selección de ciertos derechos por encontrarse firmemente reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas y por tratarse también de derechos más estrechamente vinculados a las garantías del Estado de Derecho. Tras la evaluación de este factor en 2020, Marruecos ha obtenido una puntuación de 0,45, lo que le sitúa dentro del ranking en un puesto bastante bajo, en concreto en el puesto 103 dentro del ranking²⁸.

23 Cfr. AA.VV., "Rule of Law around the World", en *idem.*, *Rule of Law Index 2020*, op. cit., pág. 16.

24 Cfr. AA.VV., "Rule of Law around the World by Region", en *ibid.*, pág. 19.

25 Cfr. AA.VV., "Constraints on Government Powers", *Ibid.*, pág. 22.

26 Cfr. AA.VV., "Absence of Corruption", *Ibid.*, pág. 23.

27 Cfr. AA.VV., "Open Government", *Ibid.*, pág. 24.

28 Cfr. AA.VV., "Fundamental Rights", *Ibid.*, pág. 25.

Por su parte, el factor 5) trata de medir en qué medida el Estado asegura la propiedad y la seguridad de las personas. El *WJP Rule of Law Index* recalca que la seguridad es uno de los aspectos más decisivos a la hora de concluir si existe un Estado de Derecho. Representando además uno de las principales funciones que legitiman la propia existencia del Estado. Incluso el *WJP Rule of Law Index* considera la seguridad como una condición previa para poder ejercer el resto de derechos y libertades que todo Estado de Derecho trata de proteger. En la evaluación de este factor 5 de 2020, Marruecos obtenía una puntuación de 0,68, lo que le sitúa dentro del ranking de los 128 países en el puesto 83²⁹.

El factor 6) pretende medir hasta qué punto las normas reglamentarias se aplican de manera justa y eficaz y qué grado de ejecución tienen. Su importancia radica en que el corpus de normas reglamentarias tanto las que desarrollan disposiciones legislativas como las meramente organizativas son las que en última instancia determinan los comportamientos tanto dentro como fuera del Poder Ejecutivo. Según señala el propio *WJP Rule of Law Index*, este factor no pretende medir qué tipo de actividades prefiere cada Gobierno regular mediante reglamentos, ni tampoco tiene en cuenta cuál es el grado cuantitativo apropiado de reglamentación para un sector de actividad en particular, sino que más bien este factor lo que aspira a medir es cómo se cumplen y ejecutan los reglamentos. En la medición efectuada en la edición de 2020, Marruecos obtiene una puntuación de 0,56, ocupando dentro del ranking el puesto 46³⁰.

En lo que se refiere al factor 7) que pretende medir si la mayor parte de la ciudadanía puede resolver sus disputas pacíficamente y de manera efectiva a través de la jurisdicción civil, los indicadores pertenecientes a este factor abordan cuestiones como la accesibilidad a la tutela de la jurisdicción civil, incluyendo la existencia o no de trabas económicas. Otro conjunto de indicadores evalúan si la jurisdicción civil no incurre en discriminaciones, si existe corrupción o si se producen injerencias por parte de los poderes públicos o de la política. Otro conjunto de indicadores tratan de comprobar si los procesos ante los tribunales se desarrollan sin retrasos indebidos y si las resoluciones judiciales se ejecutan de manera efectiva. Un último grupo de indicadores es el que se refiere a la existencia de mecanismos alternativos de resolución de controversias, lo que incluye su accesibilidad, imparcialidad y efectividad. En el *WJP Rule of Law Index* de 2020, Marruecos obtenía una puntuación de 0,54 sobre 1, adjudicándose el puesto número 60 en el ranking³¹.

Si el anterior factor evalúa la jurisdicción civil, el factor 8) se encarga de examinar la jurisdicción penal. El *WJP Rule of Law Index* destaca que la jurisdicción penal es otro de los aspectos clave de un Estado de Derecho, puesto que constituye el mecanismo ordinario para reparar los atentados más graves a bienes jurídicos y para ejercer acciones contra quienes han atentado contra la sociedad. Entre los indicadores que se incluyen en este factor destacan todas aquellas instituciones y profesionales que intervienen en la jurisdicción penal, como por ejemplo: Fuerzas y Cuerpos de seguridad, abogados, fiscales, jueces y funcionarios de prisiones. En la evaluación de 2020, Marruecos obtiene una puntuación de 0,38 (bastante deficiente), ocupando en el ranking el puesto número 83³².

2.3. Indicadores del Vera Institute of Justice

Un interés similar al *WJP Rule of Law Index* presentan los indicadores del *Vera Institute of Justice*, instituto con sede en Nueva York y que elaboraba una serie de indicadores en 2008 con el apoyo de la *American Bar Association* y con el apoyo del *WJP Rule of Law Index*. Esta institución lleva más de 50 años trabajando con gobiernos y actores de la sociedad civiles para mejorar la confianza de la población en la justicia y en la seguridad, y está reconocido como una de las instituciones pioneras en el ámbito de programas de evaluación y de elaboración de indicadores.

Para el *Vera Institute of Justice*, el valor de los indicadores por países reside en la utilidad que tienen para elaborar medidas estandarizadas y una evaluación comparada respecto a normas, standards y grados de

29 Cfr. AA.VV., "Order and Security", *Ibid.*, pág. 26.

30 Cfr. AA.VV., "Regulatory Enforcement", *Ibid.*, pág. 27.

31 Cfr. AA.VV., "Civil Justice", *Ibid.*, pág. 28.

32 Cfr. AA.VV., "Criminal Justice", *Ibid.*, pág. 29.

optimización. El *Vera Institute* hace bastante hincapié en que la evaluación del Estado de Derecho basada, bien sea en encuestas a expertos, en datos estadísticos junto al examen de cada ordenamiento jurídico presenta importantes deficiencias y debilidades, especialmente en lo que se refiere en cómo se da aplicación a las normas y en cómo se prestan los servicios. La principal virtud de unos buenos indicadores radica en que hacen comprensible todo un cúmulo de datos, percepciones y marcos normativos e institucionales³³. No obstante, el *Vera Institute* presta una especial atención a cómo es percibido el Estado de Derecho por parte de la ciudadanía, si realmente la finalidad última es la de proponer medidas de mejora. En cambio, este Instituto rechaza expresamente la utilidad de efectuar evaluaciones aislando encuestas de expertos, análisis normativos, decisiones jurídicas o datos estadísticos³⁴.

Por otra parte, el *Vera Institute* subraya la importancia de obtener datos de grupos de exclusión o marginalizados. Al respecto, considera engañoso e insuficiente evaluar la existencia de normas especialmente dirigidas a colectivos como pobres, mujeres o miembros de minorías, puesto que este tipo de indicadores no informan sobre la práctica o sobre la incidencia de dichas normas en estos grupos sociales. Incluso suele ocurrir que determinados colectivos ni siquiera se ven favorecidos para acceder a la justicia o a la Administración, como ocurre con los inmigrantes ilegales o indocumentados, quienes evitan todo contacto con la policía o cualquier Administración para recabar su ayuda.

Otro grupo de indicadores que a veces se encuentran marginados en la evaluación de los derechos son los mecanismos informales de justicia. Según el *Vera Institute*, en muchas partes del mundo la mayoría de las controversias civiles y penales se resuelven sin la intervención de la policía o incluso sin utilizar los tribunales de justicia³⁵. En efecto, los grupos más marginados o pobres de la sociedad, así como grupos de minorías étnicas o religiosas, mujeres, o bien poblaciones que habitan en zonas remotas de un país, acuden a mecanismos de justicia informal de tipo religioso o tradicional para resolver sus disputas. De ahí que el *Vera Institute* advierta que la ausencia de este tipo de indicadores puede distorsionar los resultados por cuanto quedarían ocultos problemas de falta de equidad o de abusos en la utilización de este tipo de mecanismos. Del mismo modo, de comprobarse un extendido uso de estos mecanismos, podría ser un claro indicio de que el acceso a la justicia dentro de un determinado país no es igual para todos³⁶.

Por otra parte, el *Vera Institute* considera que para que los indicadores sean útiles a nivel global, deben ser lo más amplios y flexibles posible, de modo que se puedan adaptar a la gran variedad de contextos jurídicos y culturales y a la multiplicidad de sistemas políticos existentes. De ahí que se priorice en la elaboración de indicadores la participación y la implicación de los principales actores de cada sistema judicial³⁷.

Probablemente la principal característica que define los indicadores del *Vera Institute* es la de rechazar elaborar un ranking único que resume los diferentes indicadores ya que ello comportaría una simplificación excesiva de la experiencia de la vida real y no serviría para proporcionar la información necesaria a la hora de reforzar el Estado de Derecho en un lugar o país determinados. Por ello, lo que mejor define los indicadores del *Vera Institute* es la elaboración de unas *balanced baskets of indicators* cada una de estas cestas de indicadores trata de medir un principio concreto del Estado de Derecho a partir de una amplia gama de perspectivas mediante la información recibida a través de distintas fuentes de datos que van desde la diferente actitud de la población hacia las instituciones combinada con datos de la Administración pero desagregando dichos datos en diferentes grupos sociales, con especial atención a los grupos más desfavorecidos y marginales, puesto que son especialmente los datos de estos grupos los que pueden marcar respuestas de mejora en la protección de los derechos.

Otra de las ambiciones de los indicadores del *Vera Institute* es la de apartarse del enfoque del *WJP Index* en sus primeras ediciones ya que se prestaba más atención a conjuntos de medidas y datos *de jure* en detrimento de una amplia variedad de indicadores *de facto* que según el Instituto priorizan un enfoque más

33 Cfr. AA.VV., *Developing Indicators to Measure the Rule of Law: A Global Approach*, Vera Institute of Justice, July, 2008, pág. 5.

34 *Ibid.*, pág. 5.

35 *Ibid.*, pág. 6.

36 *Ibid.*, pág. 6.

37 *Ibid.*, pág. 6.

empírico³⁸. De este modo, el proyecto de indicadores del *Vera Institute* descartó en sus inicios dos de los cuatro bloques de factores iniciales del *WJP Index* concentrándose en otros dos, circunscritos en su mayoría en los mecanismos para la elaboración, aprobación, desarrollo administrativo y ejecución de las leyes, en el acceso igualitario a la justicia, y en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Dentro de cada uno de estos dos bloques, el *Vera Institute* desdobló los factores y sus factores en trece principios fundamentales presentes en los Tratados de Naciones Unidas. En segundo lugar, para cada uno de estos principios, se elaboraron entre tres y siete indicadores, lo que dio como resultado la creación de un total de sesenta indicadores³⁹.

2.4. Indicadores sobre desarrollo humano del PNUD.

Desde 1990 y con carácter anual, el PNUD publica un informe tanto de carácter retrospectivo como prospectivo en el que se incluyen una serie de indicadores que pretenden clasificar los Estados utilizando el conocido como Índice de Desarrollo Humano (IDH). La pretensión inicial de dicho índice era la de medir y combinar tres dimensiones que afectan a derechos sociales como el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a unas condiciones de vida digna⁴⁰. A pesar de que inicialmente los indicadores del IDH pivotaban más bien sobre datos socio-económicos, con el transcurrir de los años y de manera paulatina, se han ido incorporando indicadores que evalúan derechos fundamentales. Ello ha tenido lugar especialmente a partir del informe de 2016, en el que se consagra por entero la tabla quince al grado de progreso en la aplicación de los tratados sobre derechos fundamentales. Asimismo, desde 2004, la tabla número 21 recoge indicadores relativos al derecho al medio ambiente⁴¹. No obstante, estos primeros indicadores han resultado ser muy elementales ya que simplemente ofrecen el año de ratificación de cada tratado internacional por parte de cada país⁴².

Recordemos que el IDH introdujo una revolución en el debate sobre la medición del desarrollo de los países al abandonar, en 1990, como único criterio de desarrollo nacional la renta por habitante. A lo largo de los años, se ha ido enriqueciendo con indicadores suplementarios comenzando por la sanidad y la educación, o los tres indicadores que se han añadido en 2010 para medir la pobreza, las desigualdades u otras dimensiones de desarrollo humano concretadas en estos tres indicadores: el indicador de pobreza multidimensional (IPM); el indicador de desarrollo humano adaptado a las desigualdades (IDHD); y el indicador de desigualdad de género (IIG). En 2014, se añadió el indicador de desarrollo de género (IDG)⁴³. Como el propio informe de revisión de criterios publicado en 2018 ponía de manifiesto a lo largo de estos 30 años, desde la publicación del primer HDR (*Human Development Report*), se han planteado nuevos desafíos en particular los que afectan a las desigualdades y a la viabilidad⁴⁴. Ante estos retos, se ha ampliado el número de datos disponibles gracias a ciertas innovaciones en las herramientas de medición y gracias también a los instrumentos de colaboración que contempla el programa de desarrollo durable del horizonte 2030. El papel de las nuevas tecnologías se muestra a este respecto decisivo.

Si se examina la evolución del IDH a lo largo ya de más de treinta años, se observa que tanto todas las regiones del mundo, como todos los indicadores de desarrollo humano han registrado progresos considerables. Por ejemplo el valor de IDH global en 2017 era de 0,728 lo que representaba un aumento de más del 21,7% respecto a ese mismo valor en el año 1990 que era 0,598⁴⁵. A pesar de este desarrollo progresivo, también es cierto que según las zonas del mundo, los ritmos de crecimiento son muy diferentes.

38 *Ibid.*, pág. 8.

39 *Ibid.*, pág. 8.

40 Cfr. MICHEL PRIEUR, *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, op. cit., pág. 22.

41 *Ibid.*, pág. 23.

42 *Ibid.*, pág. 23.

43 Cfr. "Mise à jour statistique 2018 des indices et indicateurs de développement humain", en SELIM JAHAN (dir.), *Indices et indicateurs de développement humain 2018. Mise à jour statistique*, Communications Development Incorporated, Washington DC., 2018, pág. 1.

44 *Ibid.*, pág. 1.

45 *Ibid.*, pág. 2.

Incluso se debe precisar a este respecto que todos los indicadores comenzaron a registrar una ralentización en todas las zonas del mundo en el transcurso de la última década debido al impacto de la gran crisis financiera, económica y alimentaria mundial que comenzó entre los años 2008 y 2009.

La mayor parte de las desigualdades son el producto de desigualdades de ingresos pero también de desigualdades en el acceso y disfrute de derechos como la educación, la sanidad, la representación, el acceso a la tecnología, y la desprotección social⁴⁶. Del mismo modo, las desigualdades de desarrollo son un claro reflejo también de las desigualdades de oportunidades en el acceso a derechos como la educación, la sanidad, el empleo, el acceso al crédito y a los recursos naturales, desigualdades de oportunidades todas ellas basadas en el sexo, en la identidad de grupo, en las desigualdades de ingresos y en la diversidad de origen geográfico. Todas estas profundas desigualdades acarrearán consecuencias nefastas tanto para la cohesión social como para la calidad de las instituciones y de las políticas públicas⁴⁷.

Desde 2010, el IDHD se publica informando sobre el reparto del desarrollo humano dentro de cada país. De existir una igualdad perfecta de reparto, el IDH y el IDHD serían iguales. En cambio, la presencia de desigualdades en el reparto de derechos como la sanidad, la educación o la riqueza, el IDH medio por persona será inferior al IDH global. A su vez, cuanto más débil sea el IDHD, -y en consecuencia sea mayor la diferencia entre IDH y IDHD-, las desigualdades serán mucho más pronunciadas.

En materia de derecho a la educación, por ejemplo, el indicador de escolaridad de adultos dentro del grupo de países de desarrollo humano muy elevado dura como media 7 años y medio más que la de los adultos de los países de la categoría de desarrollo humano débil. Y lo mismo cabe decir de la escolarización de niños, cuya duración en el grupo de países de desarrollo humano muy elevado supera en 7 años a los del grupo de países de desarrollo humano débil⁴⁸.

Otro de los indicadores de especial incidencia en Marruecos es el de las discriminaciones y desigualdades de los que son víctimas las mujeres y las menores de edad. Como el propio informe de revisión de indicadores de 2018 reconoce, este tipo de discriminaciones es una de las mayores fuentes de desigualdad y uno de los obstáculos más importantes al progreso del desarrollo humano⁴⁹. La evaluación de este tipo de desigualdades de género se ha construido a partir de dos indicadores, ya mencionados más arriba. El primero de ellos es el IDG, con el que se pretende medir los avances de hombres y mujeres respecto a determinados factores básicos de desarrollo humano. Baste decir que el IDG medio en 2018 a escala mundial manifestaba una brecha entre mujeres y hombres de un 5,9% a favor de éstos últimos, situándose la puntuación de la mujer en un 0,705 y el del hombre en 0,749⁵⁰. Esta diferencia se explica en gran parte según el informe de 2018 por la enorme desigualdad en materia de ingresos y el nivel de educación inferior de las mujeres. Como muestra la brecha entre hombres y mujeres, es la más grande en el grupo de países de desarrollo humano débil puesto que el IDH de las mujeres es inferior al de los hombres en un 13,8%⁵¹. En el grupo de países en vías de desarrollo, en el que queda incluido Marruecos, merece la pena destacar que por regiones las desigualdades entre hombres y mujeres es bastante más débil en América Latina y Caribe (2,3%) que en el Sudeste asiático (16,3%) y que en los Estados árabes, en los que se incluye Marruecos, donde la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres alcanza un 14,5%. En cuanto al segundo indicador que pretende medir las desigualdades entre ambos sexos (IIG) agrupa indicadores que pretenden evaluar las desigualdades que padecen las mujeres en el ámbito de la salud reproductiva (indicador controvertido que pretende favorecer el aborto y la esterilización de las mujeres), en el ámbito de la educación, en el de la representación política y en el ámbito del mercado de trabajo. Por tanto, a mayor valor del IIG, mayores serán las desigualdades entre mujeres y hombres. Resulta significativo que ningún país del mundo obtiene un IIG sin desigualdades. Por ejemplo, en 2017 el valor del IIG mundial se

46 *Ibid.*, pág. 4.

47 *Ibid.*, pág. 4.

48 *Ibid.*, págs. 5 y 6.

49 *Cfr.* "Les inégalités homme-femme: resorber l'écart pour autonomiser la moitié de la population mondiale", en SELIM JAHAN (dir.), *Indices et indicateurs de développement humain 2018. Mise à jour statistique, op.cit.*, pág. 6.

50 *Ibid.*, pág. 6.

situaba en el 0,441. En la categoría de países en vías de desarrollo a la que pertenece Marruecos, el valor del IIG oscila entre 0,569 del África subsahariana a 0,531 de los Estados árabes, nivel de desigualdad por tanto mucho más elevado que el de Europa o incluso Asia central que se sitúan justo en el otro extremo con 0,270. El nivel más reducido de desigualdades lo obtienen los países de la OCDE con un valor de 0,186.

El informe de revisión de indicadores de 2018, hace un gran hincapié en que la falta de autonomía de las mujeres es uno de los aspectos fundamentales en la desigualdad de género⁵². Y, si bien los obstáculos a la autonomía de la mujer asumen numerosas y variadas formas, el informe alerta de que el indicador en el que se observa el máximo grado de vulnerabilidad de mujeres y chicas menores de edad es el relativo a los ataques a su integridad física⁵³. Es más, resulta llamativo por un lado que casi la mitad de países examinados no hayan querido suministrar datos a este respecto; y por otro que este indicador presente valores muy similares en zonas muy dispares del mundo en cuanto a desarrollo como el Sudeste asiático (31,7%), África subsahariana (31,5%) o Europa y Asia central (26,3%), porcentajes todos ellos relativos a mujeres que han sufrido malos tratos en el seno de la pareja. En cuanto a Marruecos y los países árabes, se vienen negando a proporcionar este tipo de datos, por lo que no aparecen en el informe.

Otro indicador que obstaculiza la autonomía de las mujeres es el de los matrimonios precoces y los matrimonios forzados. Como recalca el informe de 2018, los matrimonios con chicas menores de dieciocho años es determinante para su forma de vida y, en la mayoría de casos, disminuye y perjudica sus oportunidades de recibir formación escolar y, por tanto, sus oportunidades de ganarse la vida por sí mismas y de disponer de su propia independencia⁵⁴. De manera análoga, la tasa de natalidad entre adolescentes representa un gran obstáculo a la formación de estas jóvenes chicas especialmente cuando se deben a violaciones o a la prostitución.

2.5. Indicadores de derechos sociales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC).

Los derechos sociales, a diferencia de los derechos civiles y políticos del Pacto homónimo, han padecido una prolongada marginalización debido a la muy tardía creación de un órgano para el control de su cumplimiento que finalmente se concretó en el Comité del PDESC⁵⁵. Fue a comienzo de los años noventa cuando los expertos comenzaron a reflexionar sobre los indicadores que podrían aplicarse a los derechos sociales para concretar y medir su aplicación. En aquellos años existió, no obstante, una controversia si los indicadores eran la mejor herramienta para evaluar este tipo de derechos⁵⁶. Finalmente, el *rappporteur* especial y el propio Comité del PDESC se decantaban por los indicadores como el mejor método para que las obligaciones impuestas a los Estados partes de una manera excesivamente vaga en el Pacto, se transformaran en realidades concretas. Ciertamente, los Estados no se encontraban obligados por el Tratado a adoptar ningún método en particular para documentar y efectuar un seguimiento en la implementación y desarrollo de los derechos sociales. Sin embargo, el Comité ya de manera muy temprana, sugirió a los Estados que les iba a exigir indicadores y criterios de evaluación a fin de constatar los progresos realizados⁵⁷. Es importante, no obstante, subrayar que el Comité dejó libertad a cada Estado para elaborar sus propios indicadores así como su aplicación, quedando al Comité un papel residual de supervisión

51 *Ibid.*, pág. 6.

52 Sobre este aspecto, cfr. SAVATRI GOONE SEKERE, "Introduction: Indicators for Monitoring Implementation of CEDAW", en AAVV., *CEDAW Indicators for South Asia: An Initiative*, UNIFEM South Asia Regional Office and Centre for Women's Research, New Delhi (India) - Colombo (Sri Lanka), 2004, págs. 7-13.

53 Cfr. "Les inégalités homme-femme: resorber l'écart pour autonomiser la moitié de la population mondiale", en SELIM JAHAN (dir.), *Indices et indicateurs de développement humain 2018. Mise à jour statistique*, op.cit., pág. 7.

54 *Ibid.*, pág. 8.

55 Sobre este problema, vid. CRAIG SCOTT, "Reaching beyond (without Abandoning) the Category of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, n° 3, August, 1999, págs. 633 y ss. Asimismo, vid. MATTHEW CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995, págs. 7-16.

56 Sobre esta cuestión, vid. RUSSEL LAWRENCE BARSH, "Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, n° 1, February, 1993, págs. 87-121.

57 Vid. ECOSOC, CESR, *General Comment n° 1*, "Reporting by States Parties", 1989, Reprinted in *Compilation of General Comment and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, párrafo 6, pág. 14.

y control. Asimismo, el Comité dejaba claro que la escasez de recursos presupuestarios y económicos no podía justificar la incapacidad de los Estados para implementar cada uno de los derechos sociales a sus ciudadanos.

A los pocos años de dirigir estas recomendaciones, tuvo lugar un seminario organizado por Naciones Unidas para debatir sobre los indicadores apropiados para medir los logros y la progresiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales, como preparación para la Conferencia mundial sobre Derechos humanos que se iba a desarrollar en Viena en 1993. Es interesante señalar que dicho seminario se planteó abordar tres cuestiones principales: i) el primer lugar, el problema de qué es lo que se pretendía indicar mediante los indicadores ya que existían divergencias en torno a si lo indicado era el desarrollo de los derechos sociales, su disfrute por los ciudadanos o bien si era el cumplimiento del Tratado; ii) una segunda cuestión que concentró la atención era la falta de claridad del contenido sustantivo de varios de los derechos sociales, lo cual podía suponer un serio problema para desarrollar y elaborar indicadores adecuados; iii) en tercer lugar, algunas críticas se centraron en que una medición estrictamente cuantitativa oscurecía la naturaleza cualitativa y subjetiva que también caracteriza a los derechos humanos⁵⁸. Finalmente, al término de la Conferencia mundial de 1993, no se llevó a cabo la aprobación ni la elaboración de indicadores para medir los derechos sociales, dado que la Conferencia llegó a la conclusión de que resultaba imposible, al menos en el embrionario estadio de desarrollo de los derechos sociales de aquel momento, especificar y alcanzar un acuerdo sobre cuáles debían ser dichos indicadores. El fracaso en alcanzar un acuerdo sobre los indicadores no fue un obstáculo para el Comité, que continuó exigiendo a los Estados a crear y aplicar indicadores por su propia cuenta para poder contar con un mecanismo de control del cumplimiento del Tratado, si bien dicha elaboración aparecía tan solo como una recomendación aprobada por la Conferencia de Viena el 25 de julio de 1993 en una declaración cuyo párrafo 98 recomendaba la creación de “un sistema de indicadores para evaluar los progresos alcanzados en la realización de derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”⁵⁹. Es más, en un comentario general del Comité del año 2000, se dejaba claro que la renuncia de un Estado a aplicar indicadores de medición podía por sí misma como una violación del PDESC⁶⁰. Este último paso dado por el Comité implicaba franquear la línea de la sugerencia a los Estados sobre la utilidad de evaluar los derechos sociales mediante indicadores de 1990, yendo más allá al interpretarla a partir de 1999, como una obligación del Tratado⁶¹. La insistencia del Comité en la necesidad de contar con indicadores específicos para los derechos sociales que pudieran tener un carácter universal en su aplicación fue asumida por la OHCHR, órgano al que el presidente del Comité del PDESC dirigió la petición de elaborar indicadores no solo ya para los derechos sociales sino para todos los derechos humanos de los Tratados de Naciones Unidas. A partir de entonces, el staff profesional de la OHCHR, junto a expertos de múltiples disciplinas, procedían a la tarea de elaborar los indicadores pertinentes para medir los logros y esfuerzo de los Estados en la aplicación de los derechos en todo el mundo. Finalmente, y a pesar de que la ambición inicial era la de elaborar un conjunto de indicadores para medir el cumplimiento de los Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, la OHCHR tan solo pudo lograr crear un marco conceptual y una lista de indicadores ilustrativos. La puesta en marcha de estos últimos trató de ser impulsada por la OHCHR entre 2006 y 2008 a través de seminarios nacionales y regionales⁶². En particular, el informe de la OHCHR de 2008 pretendía incentivar la selección de algunos indicadores propuesto incentivando su aplicación, si bien no se especificaba en dicho informe con claridad el modo concreto de aplicarlos. De ahí que el informe de la OHCHR haya sido objeto de crítica por su falta de

68

58 Cfr. World Conference on Human Rights Report on the Seminar on Appropriate Indicators to Measure Achievements in the Progressive Realisation of Economic, Social and Cultural Rights, 20 April 1993, UN Doc. A/Conf. 157/PC/73, párrafo 108.

59 Vid. CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, A/CONF. 157/23.

60 Cfr. ECOSOC, CESR, General Comment n° 14, “The Right to the Highest Attainable Standard of Health”, 11 August 2000, UN Doc. E/C. 12/2000/4, párrafo 52.

61 Se debe recordar que un par de años antes, en 1997, se aprobaron los denominados *Directrices de Maastricht* en las que se definía el alcance de las obligaciones de cada Estado respecto a los derechos económicos, sociales y culturales. Vid., *Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales*, Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

62 Vid. OHCHR, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 6 June 2008, UN Doc. HRI/MC2008/3, párrafos 27-33.

claridad respecto a diversas cuestiones, entre las cuales cabe citar que la OHCHR no especifica quién puede, además de los órganos de los Tratados, usar los indicadores propuestos, puesto que la OHCHR únicamente proporciona unas líneas generales, algo confusas, al señalar que pueden participar tanto como suministradores de información o como intérpretes independientes de la información disponible, o incluso como últimos aplicadores de dicha información bien sea, entre otros, las instituciones nacionales de derechos humanos, departamentos ministeriales concernidos u órganos administrativos, organizaciones no gubernamentales, grupos de consumidores, comisiones parlamentarias, titulares de derechos o incluso otros grupos sociales⁶³.

El citado informe de la OHCHR de 2008 fue completado con otro documento de carácter metodológico publicado en 2012 que llevaba por título *Guía para medir y aplicar los indicadores de los derechos humanos*. Con esta guía, se alcanza el objetivo de disponer de indicadores cuantitativos y cualitativos a aplicar por todos los países en la presentación de sus informes de evaluación nacionales⁶⁴. En esta guía se han seleccionado como primera prueba los siguientes derechos: i) el derecho a la libertad y seguridad de la persona⁶⁵; ii) derecho a una alimentación adecuada⁶⁶; iii) el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de la salud física y mental⁶⁷; iv) el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles o degradantes⁶⁸; v) el derecho a participar en los asuntos públicos⁶⁹; vi) el derecho a la educación⁷⁰; vii) el derecho a una vivienda adecuada⁷¹; viii) el derecho al trabajo⁷²; ix) el derecho a la seguridad social⁷³; x) el derecho a la libertad de opinión y de expresión⁷⁴; xi) el derecho a un juicio justo⁷⁵; xii) la violencia contra la mujer⁷⁶; xiii) el derecho a la no discriminación y a la igualdad⁷⁷; xiv) el derecho a la vida⁷⁸.

Hay un rasgo que diferencia claramente la metodología de esta nueva guía respecto a la seguida por los indicadores de desarrollo humano de Naciones Unidas, ya que en este último caso se procedía a un *benchmarking* que clasificaba los Estados, mientras que en la guía de 2012 la metodología ha seguido una línea más bien conceptual que se desglosa en dos fases. Por un lado, una primera fase trata de determinar las principales características del derecho evaluado y, en particular, se pretende analizar el contenido normativo del derecho en cuestión. De este modo, se confecciona un esquema por cada derecho evaluado que comprende de tres a cinco características. En un segundo momento, se procede a formular una serie de indicadores para cada una de las características enumeradas que se relacionan con los objetivos que se proponen alcanzar los Estados parte a fin de cumplir con los tratados.

63 Cfr. OHCHR, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, *op. cit.*, párrafo 37.

64 La guía incluye dentro de los indicadores cuantitativos todos aquellos que, en sentido estricto, equivalen a estadísticas, mientras que reserva el término de indicadores cualitativos a todas aquellas informaciones que se articulan de forma descriptiva o categórica. Por ejemplo, las tasas de matriculación de niñas en edad escolar o el número de ratificaciones de tratados o la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos, son indicadores cuantitativos. En cambio, las denominadas “listas de comprobación” son indicadores cualitativos pues pretenden, a través de preguntas o datos descriptivos, complementar los datos numéricos. Por ejemplo, un indicador cualitativo sería la descripción de hechos o acontecimientos en los que se han producido actos de violencia física entre un agresor y su víctima o también la valoración descriptiva del grado de independencia e imparcialidad del Poder Judicial.

65 Cfr. ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, *op. cit.*, pág. 97.

66 *Ibid.*, pág. 98.

67 *Ibid.*, pág. 99.

68 *Ibid.*, pág. 100.

69 *Ibid.*, pág. 101.

70 *Ibid.*, pág. 102.

71 *Ibid.*, pág. 103.

72 *Ibid.*, pág. 104.

73 *Ibid.*, pág. 105.

74 *Ibid.*, pág. 106.

75 *Ibid.*, pág. 107.

76 *Ibid.*, pág. 108.

77 *Ibid.*, pág. 109.

78 *Ibid.*, pág. 110.

Otra de las contribuciones de la OHCHR de 2012 ha sido la de diferenciar tres categorías de indicadores para medir el nivel de compromiso y el nivel de esfuerzo en la implementación de los derechos. De este modo, una primera categoría de indicadores es la correspondiente a los indicadores estructurales o también conocida como indicadores sobre los *commitments* (compromisos) y que comprende los siguientes indicadores: i) ratificación del tratado correspondiente; ii) recepción del tratado en el Derecho interno; iii) naturaleza de los instrumentos normativos nacionales que desarrollan el tratado; iv) instrumentos institucionales básicos; v) programas y estrategias de política pública; vi) prácticas y usos. Esta primera categoría pertenece a lo que se denomina “indicadores estructurales” que pretenden reflejar la ratificación y adopción de instrumentos legales o la creación de mecanismos institucionales para la protección de derechos, prestando una atención particular a la naturaleza de la legislación interna en relación con un determinado derecho y a los mecanismos institucionales que protegen y promueven ese derecho en cuestión. De este modo, según la Guía, los indicadores estructurales “ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones” de protección de derechos⁷⁹.

Una segunda categoría de indicadores es la relativa al método o los procesos de implementación que comprende los siguientes indicadores: i) acompañamiento por parte de las políticas públicas; ii) esfuerzos adoptados por los sujetos obligados al cumplimiento de los deberes de los tratados y medidas adoptadas por los Estados; iii) dotación de medios y recursos presupuestarios; iv) vigilancias y controles de cumplimiento y respeto de los derechos; v) efectos individuales. Estos “indicadores de proceso” pretenden medir los esfuerzos que están llevando a cabo los garantes de los derechos para transformar sus obligaciones en materia de derechos en resultados. El aspecto procesal se refiere a la continuidad de las políticas y medidas específicas adoptadas para garantizar los derechos⁸⁰.

Por último, una tercera categoría de indicadores sería la denominada “indicadores de resultado” que básicamente se resumen en el indicador de realización efectiva de un derecho. Ejemplo de este tipo de indicadores serían los indicadores de esperanza de vida o de mortalidad que arrojarían el resultado sobre el derecho a la salud o el derecho a una nutrición adecuada. Otro ejemplo sería el indicador de casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, denunciados o informados que medirían el derecho a no ser sometido a este tipo de penas. Otro indicador de resultado, entre otros muchos, serían las tasas de alfabetización que sirven para medir el derecho a la educación⁸¹.

Según la Guía de 2012, las fuentes principales que se utilizan en la aplicación de indicadores son las estadísticas existentes, con una especial atención a las suministradas por los tribunales, los actos administrativos, los sondeos de opinión y de percepción y los estudios e informes de expertos.

Los principales criterios de selección de indicadores para esta guía son la pertinencia, la legitimidad, la fiabilidad⁸², la simplicidad, la preferencia por un reducido número y la posibilidad de desglosar los datos según el sexo, la edad o la pertenencia a un grupo vulnerable. De esta manera, la Guía de indicadores de 2012 lleva a cabo una propuesta ejemplificativa de indicadores que se descomponen en catorce tablas y dieciséis fichas de metadatos aplicadas a cada indicador. No obstante, algunos *rapporteurs* especiales del Consejo de Derechos del Hombre de la Asamblea General de Naciones Unidas vienen poniendo de manifiesto la necesidad de elaborar indicadores sectoriales adaptados a cada derecho humano. Este ha sido el caso del *rapporteur* especial para el derecho de toda persona a disfrutar del mejor estado de salud física y mental posible, tal y como hizo constar en su informe de 2012⁸³.

79 *Ibid.*, pág. 39.

80 *Ibid.*, pág. 40.

81 *Ibid.*, pág. 42 y 43.

82 Según la Guía, se producen faltas de fiabilidad cuando distintos grupos de expertos proporcionan valores distintos para los mismos indicadores. *Ibid.*, pág. 74.

83 Cfr. ANANAD GROVER, *Informe del rapporteur especial del derecho de toda persona a disfrutar del mejor estado de salud física y mental posible*, Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos del Hombre, 20ª sesión, 10 de abril de 2012, A/HRC/20/15, párrafos 34 y 35.

2.6. Indicadores de derechos sociales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Con la entrada en 1999 del Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales en América, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) decidía, con la intención de reforzar los informes periódicos exigidos a los Estados por el art. 19 del Protocolo, encargar a la CIDH la elaboración de indicadores de avance en estos derechos al objeto de reducir la brecha existente entre las normas y la realidad. A este respecto, la CIDH organizaba en octubre de 2005 una reunión de expertos bajo la dirección de Victor Abramovich que preparó un documento abierto a consulta pública, tras la cual fue aprobado en 2008 por la CIDH. Este documento llevaba por título: *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*⁸⁴. Esta Guía sigue la misma metodología del Alto Comisariado de Derechos del Hombre, en lo que se refiere a la distinción entre indicadores estructurales, indicadores procedimentales e indicadores de resultado, indicadores todos ellos que resultaron definitivamente aprobados por la Asamblea General de la OEA en 2013⁸⁵. Algunos de estos indicadores incluso han sido citados y utilizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en algunas de sus opiniones consultivas⁸⁶.

En el informe de 2008 merece la pena mencionar la creación de tres indicadores analíticos para agrupar los diferentes datos suministrados por los indicadores: la recepción del derecho humano en cuestión; la capacidad de las instituciones; y el contexto económico-financiero. Asimismo, este informe de 2008 innova también en lo que se refiere a la prohibición de regresión de los derechos sociales, al sugerir la necesidad de indicadores que midan esta cuestión. Por otra parte, este informe es uno de los que más hincapié hace en la utilización de indicadores de los derechos de tipo jurídico, como por ejemplo ocurre con el reconocimiento constitucional de un derecho, los mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas, indicadores sobre instituciones, programas y servicios consagrados a la realización de los derechos y al funcionamiento de la justicia. El informe se muestra igualmente innovador al incluir indicadores capaces de medir la capacidad de los ciudadanos de exigir el respeto de los derechos de los que son titulares. En cuanto a su estructura, el informe aporta modelos de indicadores como los relativos al acceso a la justicia, acceso a la información y a la participación, indicadores de igualdad y no discriminación e indicadores sobre el derecho a la salud. En cada uno de estas categorías, el informe desglosa los indicadores en estos tres tipos de subindicadores: estructurales, procedimentales y de resultado. Por tanto, estos indicadores se vienen a sumar a los tres indicadores analíticos.

71

2.7. Indicadores de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).⁸⁷

La FRA está encargada de hacer un seguimiento de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE) y ha sido solo desde 2012 cuando se ha interesado por los indicadores jurídicos de derechos fundamentales. En efecto, la FRA entiende que este tipo de indicadores pueden ayudar a los Estados miembros y a las instituciones de la UE a identificar los ámbitos deficitarios o precisados de mejoras para alcanzar el pleno respeto de los derechos fundamentales en el seno de la UE. En particular, la FRA se ha inspirado en la metodología plasmada en la guía de 2012 del OHCHR. Asimismo, la FRA considera que un sólido marco de indicadores basado en la medición de los derechos representa una importante contribución también en lo que se refiere al refuerzo de la responsabilidad y la transparencia de los poderes públicos y, a la vez, pueden desempeñar un papel muy importante en el refuerzo de la legitimidad democrática.

84 Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, 19 de julio de 2008, OEA/SER.L/V/II.132.

85 Cfr. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, 2013, OEA/SER.L/XXV.2.1, GT/PSS Doc. IX/13.

86 Este es el caso por ejemplo del Derecho al medio ambiente. Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 (párrafo 60 y notas 93 a 97).

87 Esta Agencia se creó mediante el Reglamento CE n° 168/2007.

Los mayores avances que se han registrado en cuanto a indicadores de la FRA venían recogidos en el Informe anual *Los derechos fundamentales: desafíos y logros en 2014* publicado en 2015, puesto que en dicho Informe se dedicaba bastante espacio a los indicadores. Así ocurría, por ejemplo, dentro de la sección “integración de los derechos fundamentales: de la teoría a la práctica” y, sobre todo, en el apartado titulado “medir es saber: experiencia en materia de indicadores de los derechos fundamentales”. La FRA viene trabajando, además, sobre indicadores que son indicadores que podríamos denominar de última generación a nivel mundial, como son los relativos a los derechos de menores⁸⁸, la justicia familiar, la participación política de las personas discapacitadas⁸⁹ o la integración de las minorías (como los gitanos). Junto a los indicadores que expresan la situación real de los derechos, la FRA en sus informes incluye, además, un anexo sobre la gestión de riesgos con el fin de facilitar la identificación de riesgos potenciales y a la forma de hacerles frente para atenuarlos⁹⁰. Asimismo, en el Informe de 2018, se han incluido evaluaciones sobre el impacto, a largo plazo, de las respuestas a la crisis de inmigración y asilo de 2015⁹¹, también sobre la discriminación y delitos de odio hacia personas de confesión judía⁹², integración de los gitanos⁹³, sobre la recopilación y tratamiento de datos biométricos en las fronteras aplicados a la inmigración y asilo⁹⁴.

2.8. Indicadores del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa ha comenzado a aplicar indicadores sobre el Estado de Derecho, especialmente a partir de 2016, a través de la Comisión Europea para la democracia por el Derecho, más conocida por Comisión Venecia, al establecer una lista de criterios que puedan servir de base teórica para la creación de indicadores jurídicos distinguiendo las normas jurídicas en sentido estricto (*hard law*) y las normas de *soft law*⁹⁵. Los indicadores sobre el Estado de Derecho de la Comisión Venecia aparecen organizados en torno a cuatro *benchmarks*: i) uno relativo a la legalidad (que comprende a su vez los indicadores sobre supremacía del Derecho, cumplimiento del Derecho, relaciones entre Derecho internacional y Derecho interno, poderes legislativos del Gobierno, procedimientos de elaboración de las leyes, excepciones en situación de emergencia, obligaciones de implementar las leyes y actores privados encargados de funciones públicas)⁹⁶; ii) el de seguridad jurídica (que comprende los siguientes indicadores de accesibilidad a la legislación, accesibilidad de las resoluciones judiciales, previsibilidad de las leyes, estabilidad y consistencia del Derecho, legítimas expectativas, irretroactividad, vigencia y respeto de los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, y respecto al principio de cosa juzgada⁹⁷; iii) prevención del abuso de poderes y del cohecho⁹⁸; iv) igualdad ante la ley y no discriminación (que comprende los indicadores de reconocimiento constitucional de dicho principio, garantías efectivas del principio de no discriminación, igualdad “en” la ley, igualdad “ante” la ley)⁹⁹; v) acceso a la justicia que a su vez se subdivide en tres *benchmarks*: 1)

72

88 Vid. FRA, *Developing Indicators for the Protection, Respect and Promotion of the Rights of the Child in the European Union*, Fundamental Rights Agency, Vienna, 2010.

89 Vid. FRA, *The Right to Political Participation for Persons with Disabilities: Human Rights Indicators*, Fundamental Rights Agency, Vienna, 2014.

90 Cfr. FRA, *Rapport d'activité annuel consolidé de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne*, Office des Publications de l'Union Européenne, Luxembourg, 2019, pág. 33.

91 *Ibid.*, pág. 89.

92 *Ibid.*, pág. 90.

93 *Ibid.*, pág. 91.

94 *Ibid.*, pág. 95.

95 Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Rule of Law Checklist Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session*, CDL-AD(2016)007, Venice, 11-12 March 2016, Council of Europe (Documents and Publications Production Department), Strasbourg, May, 2016.

96 *Ibid.*, pág. 17-24.

97 *Ibid.*, pág. 25-28.

98 *Ibid.*, pág. 29.

99 *Ibid.*, pág. 30-32.

independencia e imparcialidad de la justicia (independencia del Poder Judicial, independencia individual de los jueces, imparcialidad del Poder Judicial, autonomía y control del Ministerio Fiscal, independencia e imparcialidad de la abogacía); 2) derecho a un proceso justo (acceso a los tribunales, presunción de inocencia, garantías procesales y razonabilidad de las sentencias, y ejecución efectiva de las resoluciones judiciales); 3) tutela de los derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional¹⁰⁰; vi) ejemplos de particulares desafíos para el Estado de Derecho que, a su vez, se subdivide en dos *benchmarks*: 1) corrupción y conflicto de intereses (que agrupa los siguientes indicadores: medidas preventivas, represión penal, implementación y efectivo cumplimiento de las medidas preventivas y de las medias represivas); 2) protección de datos y vigilancia (que comprende los siguientes indicadores: almacenamiento y procesamiento de datos personales, vigilancia individualizada, vigilancia estratégica, videovigilancia)¹⁰¹.

Asimismo, sobre los derechos de la Convención Europea del Paisaje (CEP), se han creado indicadores para evaluar el respeto de estos derechos mediante la aprobación de la Recomendación del Comité de ministros del Consejo en la que se instaba a los Estados miembros a incluir el “paisaje” entre los indicadores de desarrollo sostenible dentro del marco de la Convención del Paisaje¹⁰².

2.9. Indicadores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A pesar de que la Comisión de aplicación de las normas de la OIT viene efectuando un seguimiento sobre la evaluación de la eficacia del derecho al trabajo, en alguno de sus informes anuales el término indicador es escasamente utilizado. Sin embargo, un gran número de trabajos e informes sectoriales expresamente hacen uso y mención de legal indicators, tal y como ocurre, por ejemplo, con el Informe *Decent Work Indicators in Africa* de 2012 o el Informe *Employment Protection Legislation: Summary Indicators* de 2015, el Informe *Legal Framework Indicators* de 2012 o el Informe *Table on Legal Indicators for “Combining Work, Family and Personal Life by Country and Region”* de 2010¹⁰³.

2.10. Indicadores del Índice Ibrahim sobre Gobernanza en África.

Desde 2017, la Fundación Mo Ibrahim viene llevando a cabo un informe anual basado en indicadores exclusivamente aplicados a África. La importancia de este Informe es que cuenta como instituciones participantes el Banco Africano de Desarrollo, la Comisión Económica de Naciones Unidas para África y el *African Peer Review Mechanism* (APRM) que es una agencia perteneciente a la Unión Africana. En su Informe de 2019 (último Informe disponible), la Fundación ha desarrollado indicadores para evaluar las denominadas Agenda 2063 y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible dentro del marco para la implementación de ambas agendas firmado en enero de 2018 entre la Comisión de la Unión Africana y Naciones Unidas. En dicho documento se reiteraba el compromiso tanto de la Unión Africana como de Naciones Unidas de adoptar una arquitectura de evaluación común y realizar informes comunes con la ambición de desarrollar métodos estadísticos e indicadores comunes para evaluar el cumplimiento de estas dos Agendas.

La Agenda 2063 centra sus esfuerzos en avanzar en los valores democráticos de las instituciones africanas y promover iniciativas como la creación de la *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA) o la *African Peace and Security Architecture* (APSA). En cambio, la Agenda 2030 subraya la necesidad de reducir las desigualdades dentro y entre los países, así como pretende desarrollar medidas para una acción urgente frente al cambio climático y sus consecuencias, preservando los ecosistemas terrestre y marino y deteniendo la degradación y reducción de la biodiversidad.

100 *Ibid.*, pág. 33-48.

101 *Ibid.*, pág. 49-56.

102 Recomendación CM/Rec(2017)7 de 27 de septiembre de 2017 (Párrafo H).

103 *Cfr.* MICHEL PRIEUR, *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, *op. cit.*, pág. 32.

Así pues, al objeto de evaluar los avances en los objetivos propuestos por ambas Agendas, el Ibrahim Index of African Governance (IIAG) agrupa una serie de datos que proceden de diversas fuentes tanto oficiales como de expertos, así como de encuestas de percepción que son el resultado de aplicar tanto *Input* como *Outcome Indicators*. El IIAG cubre catorce bloques temáticos que se aplican a 54 países africanos y representa, a día de hoy, el mejor instrumento de evaluación realizado a través de indicadores. El progreso de cada país en la aplicación de estos indicadores se mide a través de 191 variables que miden distintos conceptos de gobernanza a través de datos procedentes de 35 fuentes distintas. Estas 191 variables se combinan con la aplicación de 102 indicadores agrupados en catorce subcategorías y cuatro categorías, lo que proporciona 273 resultados diferentes relativos a la gobernanza por cada país. En el cómputo global Marruecos ocupaba en el Informe de 2018 el puesto número 15 del ranking de los 54 países sometidos a evaluación, con una puntuación de 54,4 sobre 100, mejorando en 7,3 puntos la puntuación desde 2008¹⁰⁴.

Las cuatro grandes categorías de gobernanza son: i) Seguridad y Estado de Derecho (que comprende los indicadores de: Estado de Derecho, transparencia y rendición de cuentas, seguridad personal y seguridad nacional); ii) Participación y Derechos humanos (que agrupa los indicadores de: participación, derechos y género); iii) Oportunidades de economía sostenible (que engloba los indicadores de: gestión pública, entorno favorables a los negocios, infraestructuras, sector rural); iv) Desarrollo humano (que comprende los indicadores de: bienestar, educación y salud).

Por ejemplo, de los indicadores que afectan a derechos, la independencia del Poder Judicial es uno de los indicadores de la subcategoría Estado de Derecho que, a su vez, forma parte de la categoría superior Seguridad y Estado de Derecho. En particular, en el Informe de 2019, la puntuación media del continente africano de la categoría Seguridad y Estado de Derecho alcanzaba 52,6 puntos (de un máximo de 100), colocándose como la segunda mejor puntuación solo por debajo de la categoría Desarrollo Humano. Ahora bien, al mismo tiempo esta categoría ha sido la única que ha descendido entre 2008 y 2017 aunque, según apunta el Informe, desde este último año no ha progresado en su deterioro gracias a la puesta en práctica de la Agenda 2063 a partir de 2014. Un dato positivo es que más de la mitad de los 54 países africanos evaluados (29), han registrado mejoras dentro de la categoría Seguridad y Estado de Derecho desde la implementación de dicha Agenda, mientras que solo 24 han retrocedido. Dentro del IIAG de 2018, se recogieron dentro de esta categoría casi 150.000 datos. Los resultados de los indicadores, por su parte, se clasifican en tres tipos principales: resultado, ranking y tendencia.

En lo que a Marruecos se refiere, de acuerdo con los últimos datos disponibles, en la categoría de Seguridad y Estado de Derecho ocupa el puesto 17 de los 54 países del ranking, con una puntuación de 61,9 sobre 100, indicándose en el Informe una tendencia de aumento de las mejoras dentro de esta categoría¹⁰⁵. Si desagregamos esta categoría en subcategorías, Marruecos obtiene un 59,2 en la subcategoría Estado de Derecho, un 46,5 en transparencia y rendición de cuentas, un 58,9 en seguridad personal y un 83,2 en seguridad nacional¹⁰⁶.

Como segunda categoría más íntimamente ligada a los derechos, nos interesa la categoría de participación y derechos humanos que, se ha apuntado más arriba, se desglosa en indicadores de participación (que incluye los indicadores de participación política, participación de la sociedad civil, elecciones democráticas, capacidad de elección, órganos de control, poderes efectivos para gobernar), derechos (que reúne los indicadores de libertad de expresión, derecho de asociación y reunión, derechos y libertades civiles, ratificación y sometimiento al control de los tratados internacionales sobre derechos humanos, posibilidades de violación de los derechos humanos por parte del Gobierno, protección contra grupos étnicos y religiosos mayoritarios, discriminación) y género (que se desglosa en los indicadores de promoción de la igualdad de género, representación política de las mujeres, paridad de género en la educación primaria y secundaria, participación de la mujer en el mercado del trabajo, igualdad de género

104 Cfr. MO IBRAHIM FOUNDATION, *Ibrahim Index of African Governance 2018. Index Report*, Mo Ibrahim Foundation, s.l., October, 2018, pág. 16.

105 *Ibid.*, pág. 26.

106 *Ibid.*, pág. 105.

en centros de trabajo, representación de las mujeres en el Poder Judicial, leyes sobre violencia contra las mujeres, empoderamiento político de las mujeres)¹⁰⁷.

En esta categoría más específica de participación y derechos humanos (fundamentales por tanto), Marruecos se sitúa en el puesto 35 de 54 países, por debajo de la mitad, y con una puntuación lejos del aprobado al obtener 41,8 sobre 100¹⁰⁸. No obstante, como tendencia se señala en el IIAG una mejora de 0,65 puntos respecto a 2013 y de tan solo 0,53 respecto a 2008. En las subcategorías, Marruecos obtiene una puntuación muy baja en participación, con tal solo 37,3 puntos, una puntuación por debajo del aprobado en la categoría de derechos fundamentales con un 47,6 puntos y, asimismo, una puntuación todavía deficiente en materia de género con una puntuación de 40,6 puntos¹⁰⁹.

III. UN BREVE APUNTE SOBRE MARRUECOS.

En lo que se refiere a Marruecos, al igual que el resto de países árabes, nos encontramos ante una situación bien conocida y asentada en todos estos países, como es la de normas redactadas de una manera calculadamente ambigua, la existencia de aplicaciones contradictorias y las múltiples interpretaciones con que los poderes públicos las aplican, lo cual incluye comportamientos y decisiones que se desvían de lo prescrito en las normas legales y administrativas. Es debido a ello que la validez de los indicadores que se concentra exclusivamente en las normas jurídicas en lugar de las prácticas viene siendo cuestionada de manera general, pero de manera particular en el caso de estos países puesto que, como se ha apuntado por parte de algunos autores, estos indicadores ignoran la aplicación de normas legales y administrativas influenciadas por la corrupción. En esta misma línea, cierta literatura pone en cuestión que los indicadores sobre derechos desplieguen todo su potencial de influencia ante la dificultad de observar y apreciar una relación causal entre la aplicación de indicadores y sus efectos¹¹⁰.

Solo a partir de 2008, Marruecos elabora el Plan de Acción Nacional en materia de Democracia y Derechos Humanos (PANDDH), en aplicación de las recomendaciones de la ya mencionada Declaración y Programa de acción de la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993. A finales de 2017, Marruecos aprobaba el PANDDH para el periodo 2018-2021.

Se debe precisar, no obstante, en los años noventa (tras la adopción de la Constitución de 1992), Marruecos se dotaba de una cartera ministerial en materia de derechos humanos (Ministerio de Derechos Humanos, abandonado posteriormente en 2002 y recuperado de nuevo en 2017), así como de un Consejo Consultivo de derechos humanos que, con posterioridad, ha terminado por ser constitucionalizado en la Constitución de 2011 bajo la denominación de Consejo Nacional de Derechos del Hombre (CNDH)¹¹¹. Junto a él, se han constitucionalizado asimismo otros organismos, todos ellos de carácter consultivo de asesoramiento al Gobierno en materia de algunos derechos, tales como la Autoridad para la Paridad y la

75

107 Parcialmente crítico respecto a los indicadores sobre discriminación de género, se muestra Razavi quién, sin negar la gran utilidad de los indicadores, alerta sobre el carácter irremplazable de un robusto marco de rendición de cuentas y de mecanismos de aplicación. Cfr. SHAHRA RAZAVI, "Indicators as Substitute for Policy Contestation and Accountability? Some Reflections on the 2030 Agenda from the Perspective of Gender Equality and Women's Rights", en *Global Policy*, vol. 10, supplement 1, 2019, pág. 150.

108 *Ibid.*, pág. 36.

109 *Ibid.*, pág. 105.

110 Cfr. KEVIN E. DAVIS, "Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law", en *Annual Review of Law and Social Science*, n° 10, 2014, pág. 46.

111 De una treintena de modelos del Derecho Comparado el legislador se decantaba sin sorpresa alguna por el modelo francés, ordenamiento cuyas categorías están omnipresentes en la formación jurídica marroquí. No obstante, la opción por un modelo occidental en materia de vigilancia del respeto de los derechos, se hacía bajo la advertencia expresa de que con dicha importación no se prestaba una adhesión a las declaraciones de derechos occidentales sino a la Declaración de Derechos Humanos del Islam aprobada en París el 19 de septiembre de 1981. Cfr. MOHAMED MIKOU, "Le Conseil Consultatif des Droits de L'Homme, création et vocation", en DRISS BASRI, MICHEL ROUSSET et GEORGES VEDEL (dirs.), *Le Maroc et les Droits de l'Homme. Positions, réalisations et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 1994, pág. 402.

Lucha contra todas las formas de discriminación (arts. 19 y art. 164 CM), el Consejo Económico-Social y medioambiental (con un título consagrado en la Constitución, el Título XI, arts. 151-153), el Consejo Consultivo de la familia y la infancia (arts. 32 y 169 CM) y el Consejo Consultivo de la juventud de la acción asociativa (arts. 33 y 169).

Con la adopción de la nueva Constitución se ponía en marcha, además, otro órgano de gran relevancia para asegurar la coordinación gubernamental en el cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos fundamentales denominado: Delegación Interministerial de Derechos Humanos (DIDH) que, hasta 2017 en que se retoma la cartera ministerial de derechos humanos, ha venido gozando de rango ministerial.

El PANDDH se estructura en cuatro ejes: el primero dedicado a democracia y gobernanza (donde se contienen indicadores siete indicadores relativos a: i) participación política; ii) paridad, equidad e igualdad de oportunidades; iii) gobernanza territorial; iv) gobernanza administrativa, integridad, transparencia y lucha contra la corrupción; v) gobernanza de seguridad; vi) derechos de reunión, protesta, manifestación pacífica y de asociación; vii) lucha contra la impunidad). El segundo eje es el relativo a derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales (que agrupa otros siete indicadores: i) calidad del sistema nacional de educación, formación e investigación científica; ii) derechos culturales; iii) acceso a los servicios de salud; iv) empleo e instauración de la igualdad; v) políticas de vivienda; vi) política medioambiental integrada; vii) empresa y derechos humanos). El tercer eje se ocupa de la protección y promoción de derechos de colectivos vulnerables (comprende a su vez seis indicadores: i) dimensiones institucionales y legislativas; ii) derechos de la infancia; iii) derechos de la juventud; iv) derechos de personas discapacitadas; v) derechos de personas mayores; vi) derechos de los inmigrantes y refugiados). Por último, el cuarto eje se refiere al marco jurídico-institucional de los derechos (que engloba seis indicadores: i) protección jurídica y judicial de los derechos; ii) protección jurídica e institucional de los derechos de la mujer; iii) libertad de expresión, de información, de prensa y derecho a la información; iv) protección del patrimonio cultural; v) conservación y salvaguardia de archivos; vi) derechos y libertades y mecanismos institucionales).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

A pesar de la proliferación y consolidación de indicadores como medidores del respeto a los derechos fundamentales, su uso no se ha visto exento de críticas y objeciones por parte de la doctrina. Entre otros, se puede mencionar como aspecto criticable una cierta complacencia de algunos Estados a la hora de proporcionar el grado de cumplimiento de los derechos por parte de ellos mismos. Y, a la inversa, numerosos Estados frecuentemente desconfían de los expertos evaluadores externos en la evaluación del cumplimiento de los derechos fundamentales en su territorio¹¹².

Otra de las objeciones que cabe dirigir, en este caso, a la elaboración de los indicadores es su adaptación nacional a las especificidades culturales y económicas de cada país, pues ello conlleva el riesgo de un cierto grado de arbitrariedad, lo que implica cuestionar, además, la validez universal de los derechos y su intercomparabilidad¹¹³. Asimismo, el envío de datos sobre indicadores por parte de los Estados se presta a manipulaciones políticas y, en otros casos, se constata la insuficiencia de indicadores aislados¹¹⁴.

112 Cfr. ANNJEANETTE ROSGA and MARGARET L. SATTERTHWAITTE, "Measuring Human Rights: U.N. Indicators in Critical Perspective", en DAVID et al. (eds.) *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford Scholarship Online, 2012.

113 Vid. En este sentido, HANS-OTTO SANO, "Human Rights Indicators: Purpose and Validity", Paper for Turku/Åbo Expert Meeting on Human Rights Indicators, 11-13 March 2005.

114 Por este motivo, y para evitar un ejercicio abusivo de los indicadores, se ha propugnado integrar los indicadores en bloques para aprehender, en toda su complejidad, la medición del respeto de los derechos. Asimismo, se viene exigiendo transparencia tanto en la elaboración como en el uso de los indicadores. Con este propósito, se ha planteado la regla de la triangulación de datos que consiste en comparar, como si de un juego de espejos se tratara, la evaluación de los expertos con la evaluación de otros

Frente a todas estas objeciones y dificultades se sitúan quienes ven en los indicadores un tipo de lenguaje adecuado puesto que se trata de un lenguaje matemático altamente estructurado y estrictamente reglado, lo cual lo convierte en idóneo para un uso científico riguroso y fácilmente comprensible para el público. Una vez consensuadas las reglas de cuantificación y procesamiento de los datos, los indicadores se convierten en una herramienta especialmente idónea para aplicarla a lugares y latitudes muy diferentes, sin necesidad de depender de conocimientos personales o de la confianza en instituciones particulares¹¹⁵.

Por otra parte, otro de los elementos que caracterizan todos los indicadores es que están enfocados hacia la mejora de los mismos, lo cual también ha sido objeto de críticas puesto que los Poderes Públicos tenderán a proporcionar indicadores que cumplen con las metas planteadas. Esta inclinación a reflejar un exitoso cumplimiento de los indicadores, en efecto, ha dado lugar al fenómeno conocido como *expectation gap* que se refiere precisamente a la distancia existente entre el nivel de cumplimiento del indicador proporcionada por instancias gubernamentales y el respecto real y efectivo a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se suele citar, a título de ejemplo, el indicador de la igualdad de género en la educación que pretende medir, para este derecho, la ratio de niños y niñas matriculados en la educación primaria obligatoria. Una buena parte de Estados, se esfuerzan en presentar ratios muy cercanas y ello constituye un incentivo real para escolarizar a las niñas. Sin embargo, estos datos no son suficientes para comprobar si este derecho fundamental se cumple de manera sustantiva en su totalidad ya que, junto a la matriculación de niñas en edad escolar, se debería obtener información también sobre el tratamiento de los currículums escolares de manera equitativa, o la discriminación sexual en las escuelas o los datos reales sobre la asistencia de niñas en comparación a los niños.

De todo ello resulta la importancia de que los indicadores se elaboren y se construyan sobre métodos científicamente válidos y cuantitativos evitando toda posible subjetividad o politización de los mismos. Aun así, hay quien también critica la excesiva tecnicidad de los indicadores aplicados a realidades culturales y sociales muy diferentes. Así, por ejemplo, Parizet considera que la presentación de lo que sería el resultado de una simple operación técnica puede contribuir, en ciertos casos, a camuflar una politización. Según este autor, la tecnificación que suponen los indicadores¹¹⁶ comporta la definición de cuáles son las buenas prácticas en materia de derecho pero dichas prácticas responden a un ideal preestablecido por especialistas en ejercicio de sus conocimientos. Sin embargo, se echa en falta muchas veces el que las técnicas de expertise diseñen los indicadores sin llevar a cabo un trabajo de construcción social, especialmente relevante en indicadores que tienen que ver con la identidad¹¹⁷.

77

grupos de población claramente delimitados y de gran importancia. Igualmente, se recomienda potenciar aquellos indicadores que se relacionan de una manera más estrecha con la experiencia real. En particular, un buen número de indicadores debería estar basado en hechos y/o percepciones de una amplia gama de grupos de población bien delimitados que reflejen, a su vez, la diversidad social de un país. Dentro de esta estrategia, se debe reconocer además un cierto peso a todos aquellos datos que proceden de grupos no mayoritarios. Entre los requisitos de transparencia, deben prevalecer estas 2 reglas: i) la *full disclosure* de los métodos y criterios de evaluación, de modo que los creadores de indicadores hagan accesible a los no especialistas la metodología utilizada para elaborar sus indicadores, incluyendo el significado que atribuyen a indicadores específicos; ii) la *full disclosure* de la puntuación de los países, mediante la cual los evaluadores deben de hacer pública no solo la puntuación obtenida por cada país en cada indicador global, sino también en cada uno de los sub-indicadores en los que se descompone un indicador sectorial. Cfr. CHRISTIANE ARNDT and CHARLES OMAN, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Paris, 2006, págs. 98 y 99.

115 Cfr. THEODORE M. PORTER, *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton, 1995, pág. xi.

116 En cierto modo, como apunta Merry, los indicadores ocupan casi el mismo lugar que en otras épocas tuvo la brujería en el norte de Europa, en el sentido de que los indicadores proporcionan un conocimiento y una teoría de cómo suceden las cosas pero imponiendo un alto grado de hegemonía y padeciendo de una cierta falta de control, a pesar de su papel decisivo en la gobernanza internacional. No obstante, señala esta autora, el uso de estas técnicas estadísticas “con su aura de certeza, está produciendo un nuevo conocimiento del mundo social y nuevas oportunidades de gobernanza a través de la *self-governance*”. Cfr. SALLY ENGLE MERRY, “Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance”, *Current Anthropology*, Volume 52, Supplement 3, April, 2011, págs. 592 y 593.

117 Cfr. RAPHAËLLE PARIZET, “Le PNUD et la fabrique des indicateurs de développement”, en ASMARA KLEIN, CAMILLE LAPORTE et MARIE SAIGET (dirs.), *Les bonnes pratiques des Organisations internationales*, Presses des Sciences Po, Paris, 2015, pág. 90.

En cualquier caso, para mitigar el riesgo de “contaminación” en el uso de indicadores, al menos a lo que tratados internacionales de refiere, los órganos de evaluación de los tratados sobre derechos de la ONU encomiendan la elaboración de los indicadores a expertos internacionales, en lugar de a los Estados, lo cual presenta la ventaja de que los indicadores no son percibidos por éstos como una imposición autoritaria de los órganos evaluadores y, por otra parte, se elaboran con la participación de instancias estatales y otros agentes sociales, de modo que los Estados cooperan y se someten voluntariamente a estos indicadores. De esta manera, se salvan dos importantes escollos como son la traducción de textos normativos en indicadores mesurables y también el aspecto crítico de seleccionar qué indicadores se van a aplicar.

Tanto la entrada en escena como la progresiva expansión de los indicadores sobre derechos puede considerarse como un signo más del fenómeno de globalización jurídica¹¹⁸, caracterizado por una estandarización multipolar en un escenario sin una autoridad central¹¹⁹. Desde este punto de vista, los indicadores tienen también un componente de autorregulación, en línea con los códigos de *compliance* de los que se están dotando una gran parte de instituciones públicas. En este sentido, autores como Von Bogdandy y Goldmann consideran que ciertos indicadores deberían de encontrarse regidos por principios de derecho público, al menos en todos aquellos casos en que el indicador afecte al ejercicio de los poderes públicos en la toma de decisiones en nombre del interés general y su cumplimiento excluyendo, por tanto en estos casos, los indicadores elaborados por actores privados¹²⁰. Coinciden con esta postura, Cassese y Casini, al sostener que la regulación de los indicadores sobre derechos debería estar sometida a los principios del Derecho administrativo global¹²¹ puesto que, a juicio de estos autores, también ciertos actores no institucionales deberían estar sujetos a principios básicos de derecho público como la legalidad, la imparcialidad, la transparencia, la rendición de cuentas (que incluye mecanismos de recursos y de información y explicaciones) y la participación¹²². No obstante, hay que precisar que Cassese y Casini defienden esta sujeción al Derecho administrativo global solo si los indicadores son de obligado cumplimiento o vinculantes y no en aquellas situaciones en que su aplicación sea voluntaria.

118 Sobre este aspecto, *cf.* BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS and CÉSAR A. RODRÍGUEZ-GARAVITO (eds.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2005.

119 Sobre este aspecto, *cf.* BENGT JACONBSSON, “Estandarization and Expert Knowledge”, en NILS BRUNSSON et al. (eds.), *A World of Standards*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2000, pág. 40 y ss.

120 *Cf.* ARMIN VON BOGDANDY and MATTHIAS GOLDMANN, “Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD’s Programme for International Student Assessment (PISA)”, en KEVIN E. DAVIS, ANGELINA FISHER, BENEDICT KINGSBURY, SALLY ENGLE MERRY (eds.), *Governance by Indicators: Global Power Through Classification and Rankings*, Oxford University Press, Oxford (UK), 2012, págs. 53 y ss; asimismo, *cf.* ID., “The exercise of International Public Authority through National Policy Assessment: The OECD’s PISA Policy as a Paradigm for a New International Standard Instrument”, *International Organizations Law Review*, n° 5, 2008, págs. 241-298.

121 Sobre esta cuestión, *cf.* BENEDICT KINGSBURY et al., “The Emergence of Global Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems*, n° 68, Summer/Autumn, 2005, págs. 15-61.

122 *Cf.* SABINO CASSESE and LORENZO CASINI, “Public Regulation of Global Indicators”, en KEVIN E. DAVIS, ANGELINA FISHER, BENEDICT KINGSBURY, SALLY ENGLE MERRY (eds.), *Governance by Indicators: Global Power Through Classification and Rankings*, op. cit, págs. 465 y ss. Este mismo trabajo fue publicado en italiano en ID. “La disciplina degli indicatori globali”, *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2012, págs. 97-116.