ORIENTACIONES BÁSICAS PARA LA ELABORACIÓN DE INFORMES ALTERNATIVOS A LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS POR LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

ORIENTACIONES BÁSICAS

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN

CNDH MÉXICO

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

[Naciones Unidas] *Alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplan los Principios de París a que sigan participando en la labor del Consejo de Derechos Humanos y su mecanismo de examen periódico universal, los procedimientos especiales y los órganos de tratados y todos los demás foros pertinentes de las Naciones Unidas y contribuyendo a ella, incluso, cuando proceda, proporcionando informes paralelos y otra información.*

Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos, 39º período de sesiones del 10 a 28 de septiembre de 2018. Tema 8 de la agenda. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018, 39/17. Instituciones nacionales de derechos humanos, *punto 5, página 4.*

Publicación Orientaciones básicas para la elaboración de informes alternativos a los Órganos de Tratados de Derechos Humanos por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

La elaboración del documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman-PROFIO.

Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Presidenta de la Federación Iberoamericana del Ombudsman:
Iris Miriam Ruiz Class
Procuradora del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico
Vicepresidente Primero por la Región de Centroamérica:
Alfredo Castillero Hoyos
Defensor del Pueblo de Panamá
Vicepresidenta Segunda por la Región del Cono Sur:
Deborah Duprat
Procuradora Federal de los derechos del ciudadano de Brasil

Vicepresidente Tercero por la Región Andina:
David Tezanos Pinto
Defensor del Pueblo de Bolivia
Vicepresidente Cuarto por la Región Europa:
Francisco Fernández Marugán
Defensor del Pueblo de España (e.f.)
Vicepresidente Quinto por las Instituciones Regionales y Locales de Derechos Humanos:
Raúl Alberto Lamberto
Defensor del Pueblo de la Provincia de Sta. Fe (Argentina)

Coordinación General
Consuelo Olvera Treviño
Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.

Coordinación técnica
Helen Patricia Peña Martínez
Directora de ONG Internacionales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.

Desarrollo de contenido
Dante Martin Ponce de León Echevarría, Defensoría del Pueblo de la República de Perú.
Angélica Solera-Steller, Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.
Nadezhda Vásquez, Asesora de derechos humanos de PROFIO-GIZ.

Análisis y aportes institucionales (construcción, revisión y validación 2018)

Defensoría del Pueblo de la República de Colombia	Luis Enrique Murillo Robledo
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador	Carlos Enrique Rodríguez Quezada
Procuraduría de los Derechos Humanos de la República de Guatemala	Bayron Estuardo Paredes Tiul y Ruth del Valle

Responsable de contribución de PROFIO-GIZ
Julia Unger, Directora PROFIO-GIZ

Edición y corrección de estilo
David Antonio Abanto Aragón

Diagramación digital
Neva Studio SAC
Calle Guillermo Marconi 367 – San Isidro

© Federación Iberoamericana del Ombudsman / www.portalfo.org
© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania – BMZ / www.profo.info

Primera edición, noviembre 2018. Lima, Perú

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente. Prohibida su venta.
En la mayoría de los textos de este documento se ha procurado evitar el lenguaje sexista. En general no se han utilizado recursos como «@» o «a/as» para no dificultar la lectura.

CONTENIDO

Abreviaturas 6
Presentación de CNDH 7
Presentación de PROFIO 9
Introducción 10

ASPECTOS GENERALES 12
Objetivo 12
Importancia de presentar informes alternativos 12
Breve explicación sobre el ciclo de presentación de informes y la participación de las INDH 12

A. El Estado prepara y presenta su Informe 13
B. El Comité presenta su Lista de Cuestiones 14
C. El Estado responde por escrito a la Lista de Cuestiones 14
D. Diálogo entre el Estado y el Comité. Participación de las INDH 14
E. El Comité emite sus Observaciones Finales 15
F. Seguimiento a la implementación de las Observaciones Finales del Comité 15
G. Participación INDH ante los órganos de tratados 15

ORIENTACIONES BÁSICAS 16
I. Respecto a la organización institucional 16
Modelos de estructura desarrollados por las INDH 17
II. Respecto al procedimiento de elaboración, revisión y validación 20
Modelos de procedimientos implementados por la INDH 20
III. Respecto a la redacción del informe alternativo o complementario 26
A. Aspectos de forma 26
B. Aspectos de fondo 27
C. Propuesta de estructura y contenido del informe alternativo o complementario 30
IV. Seguimiento de las recomendaciones efectuadas por los órganos de tratados 32
V. Promover la participación de la sociedad civil 33
VI. Transversalidad de los ODS en los informes alternativos 34

Anexo 1: Esquemas del proceso de presentación de informes a los órganos de tratados 35
Anexo 2: Cuadro sobre la frecuencia de informes 36
Fuente de información 39

Abreviaturas

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEDAW	Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos de México
DHC	Defensoría de los Habitantes de Costa Rica
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
DPP	Defensoría del Pueblo del Perú
DDHH	Derechos Humanos
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OT	Órganos de Tratados
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Párr. /párr.	Párrafo
PDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PROFIO-GIZ	Proyecto de fortalecimiento de los miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman de la Cooperación Alemana

Presentación de CNDH

Para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), resulta de enorme interés la promoción y protección de los derechos de todas las personas.

En el caso de las poblaciones afrodescendientes esta importancia cobra un significado especial porque sus derechos son vulnerados de manera múltiple, a través de una discriminación estructural por origen étnico, color de la piel, género, condición socioeconómica, entre otros.

Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), en colaboración con la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y la Agencia de Cooperación Alemana, a través de PROFIO-GIZ, decidieron convocar a las INDH para trabajar en conjunto la agenda de los derechos de los afrodescendientes en la región de Latinoamérica.

En el primer encuentro, se analizaron los compromisos de las INDH a favor de las poblaciones afrodescendientes, dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Esta reunión tuvo lugar en la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, los días 12 al 15 de diciembre de 2017.

En esa ocasión representantes de siete Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) acordaron desarrollar un Plan de Acción que, a través del intercambio de buenas prácticas, permitiera potenciar la tutela de los derechos de los Afrodescendientes de la región.

Un segundo paso en esta dirección ha sido dado recientemente, cuando, con el ánimo de confirmar la colaboración mencionada, algunas de estas Instituciones Nacionales presentaron o presentarán informes ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de los postulados de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se adoptó el 21 de diciembre de 1965 y entró en vigor desde enero de 1969.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y la Agencia de Cooperación Alemana, a través de PROFIO-GIZ, convocaron nuevamente a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), que se encuentran en el supuesto antes mencionado, para realizar un ejercicio en conjunto, encaminado a fortalecer el papel de las INDH, frente a los Órganos de Tratados (OT) y analizar la viabilidad de sustentar Informes Regionales ante el CERD, ante otros OT y sobre todo, en lo individual, potenciar las respectivas presentaciones.

El documento que se presenta es resultado del Encuentro Internacional: «Situación de las Poblaciones Afrodescendientes y los Aportes de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas», que tuvo lugar los días 17 y 18 de octubre de 2018, en Puerto Escondido, Oaxaca, México.

Esperamos que estas Orientaciones Básicas para la Elaboración de Informes Alternativos o Complementarios a los Órganos de los Tratados de Derechos Humanos por parte de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, sean una herramienta eficaz que redunde en favor de un diálogo fructífero entre las Instituciones Nacionales y los Estados, así como con Organizaciones de la Sociedad Civil; pero por sobre todo redunde en beneficio de las poblaciones afrodescendientes de la Región latinoamericana.

La labor coordinada entre todas las partes antes mencionadas permitirá que los informes fortalezcan el ejercicio de colaboración y que brinden elementos suficientes para que los Órganos de Tratados puedan validar con mayor certeza el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados partes y puedan recomendar acciones concretas a favor de las poblaciones afrodescendientes.

Consuelo Olvera Treviño
Secretaria Ejecutiva
Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

Helen Patricia Peña Martínez
Directora de ONG Internacionales
Secretaria Ejecutiva
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Presentación de PROFIO

Esta publicación es fruto de un intenso y fructífero proceso de cooperación entre defensorías y procuradurías de varios países con la Federación Iberoamericana del Ombudsman y la Cooperación Alemana a través del proyecto PROFIO. Este esfuerzo tiene como objetivo proporcionar criterios técnicos de apoyo y orientación para contribuir con una mayor eficiencia en el proceso de presentación de informes alternativos que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos presentan a los Órganos de Tratados de las Naciones Unidas.

Es de vital importancia que las INDH, acreditadas con categoría A ante el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, participen activamente ante los Órganos de Tratados y proporcionen información fiable y pertinente cuando éstos examinan a los Estados con la finalidad de exponer en forma objetiva su perspectiva sobre la situación de los derechos humanos de su país y sobre las medidas que el Estado debe implementar para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Este libro presenta y describe las diferentes experiencias desarrolladas por las Defensorías del Pueblo en la elaboración de los informes alternativos ante Naciones Unidas, desde cómo se organiza la institución hasta los procesos que implementan para hacerlo. Se exponen aspectos, tanto de forma como de fondo, en la redacción de los informes alternativos o complementarios. También se emiten una serie de recomendaciones sobre la metodología que se debe desarrollar para estructurar este tipo de informes y se presenta una propuesta de estructura, que debe ser considerada con la flexibilidad debida según la realidad de cada país. Aborda los procesos de monitoreo que se deben emprender en el avance de la implementación de tratados y destaca dos elementos de vital importancia: primero, la promoción de la participación de las organizaciones sociales ante los órganos de los tratados con el reconocimiento de su papel fundamental en el seguimiento, control y evaluación de las convenciones de derechos humanos; y, segundo, la necesidad de transversalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los informes alternativos.

Esperamos que este documento, resultado de un trabajo sistemático y estructurado, sea de utilidad para fortalecer el trabajo de los funcionarios y las funcionarias de las Defensorías del Pueblo en su labor de defensa y promoción de los derechos humanos.

Julia Unger
Directora del Proyecto de fortalecimiento de los miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Nadezhda Vásquez
Asesora en derechos humanos del Proyecto de fortalecimiento de los miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Introducción

El presente documento sistematiza los resultados del proceso de construcción colectiva de orientaciones básicas para la elaboración de informes alternativos o complementarios a los órganos de los tratados de DDHH por parte de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), derivado del Encuentro Internacional: «Situación de las poblaciones afrodescendientes y los aportes de las INDH al Comité para la Eliminación de las Discriminación Racial», realizado en Puerto Escondido, Oaxaca, México, los días 17 y 18 de octubre de 2018, mismo que fue organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) junto con la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y la Cooperación Alemana a través de PROFIO.

Este documento se enmarca, en la demanda creciente que tienen las INDH de interactuar eficazmente con el Sistema de Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La misma se encuentra respaldada por el cumplimiento de lo estipulado en el Artículo 3, literales d) y e) de los Principios de París, que contemplan, dentro de sus atribuciones, el contribuir con la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de tratados, así como cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del Sistema de las Naciones Unidas, en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos.

En los últimos años, las INDH han desarrollado experiencias en la presentación de informes alternativos o complementarios, que han permitido a las instituciones organizarse internamente y establecer un procedimiento para la elaboración de estos. Sin embargo, la mayoría de las instituciones no cuenta con un protocolo o directrices que establezcan en forma clara y ordenada las acciones que se despliegan para la redacción y presentación de los mencionados informes. Ante este vacío, las instituciones firmantes, consideraron importante trabajar en una serie de orientaciones básicas para la integración de informes alternativos o complementarios, que nacieran de la reflexión y el análisis de sus propias experiencias, y que les permitiera sistematizar y exponer los diferentes modelos implementados.

Producto de este esfuerzo se elaboraron una serie de orientaciones plasmadas en el presente documento, que se encuentra dividido en siete partes, en la primera parte se ofrece una breve explicación sobre el ciclo de presentación de informes y se resalta la participación de las INDH en dicho ciclo, en una segunda parte se presentan los modelos de estructura que han implementado las INDH para hacer frente a los requerimientos de los órganos de tratados en materia de derechos humanos, en una tercera parte se describen los modelos de procedimientos adoptados en la elaboración, revisión y validación de los informes alternativos, en una cuarta parte se refieren los aspectos, tanto de forma como de contenido que se deben tomar en cuenta al momento de redactar este tipo de documentos y se culmina esta parte con una propuesta de estructura y posibles temas que deben ser abordados, en una quinta parte se plasman una serie de acciones para el seguimiento y monitoreo que las INDH deben efectuar de las recomendaciones emanadas de los órganos de tratados, en una sexta parte se presentan

una serie de orientaciones dirigidas a promover la participación de la sociedad civil ante el sistema universal de derechos humanos y, finalmente, en una séptima parte se desarrolla la necesidad de transversalizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en cada uno de los informes alternativos.

Por otro lado, dado que Iberoamérica cuenta con una instancia como la FIO, existe la necesidad de difundir estas orientaciones básicas para la región, pues las mismas derivan del análisis de las acciones y las buenas prácticas identificadas por las propias INDH. Por ello, consideramos importante difundir este documento con el ánimo de colaboración que caracteriza a nuestra federación.

Esperamos que el presente material inspire la elaboración de protocolos o directrices aterrizadas o climatizadas a la realidad de cada institución y contribuya a la institucionalización de procesos que deben permanecer en el tiempo elevando la calidad de nuestros informes alternativos ante Naciones Unidas.

Agradecemos los esfuerzos de los expertos y responsables institucionales de las siete oficinas del Ombudsman que participaron en este proceso y, finalmente, agradecemos a PROFIO-GIZ por acompañarnos en esta enriquecedora construcción colectiva.

Defensoría del Pueblo de la República de Colombia

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador

Procuraduría de los Derechos Humanos de la República de Guatemala

Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

Defensoría del Pueblo de la República de Perú

Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano Brasil

ASPECTOS GENERALES

Objetivo

Establecer criterios técnicos de apoyo y orientación para contribuir con una mayor eficiencia y sostenibilidad de la sustentación de informes alternativos o complementarios que las instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), que conforman la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), presentan a los Órganos de Tratados (Comités) de las Naciones Unidas en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 3, literales d) y e) de los Principios de París.

Importancia de presentar informes alternativos

Es de vital importancia que las INDH, acreditadas con categoría A ante el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, participen activamente ante los Órganos de Tratados y proporcionen información fiable y pertinente cuando éstos examinan a los Estados con la finalidad de exponer en forma objetiva su perspectiva sobre la situación de los derechos humanos de su país y sobre las medidas que el Estado debe implementar para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Breve explicación sobre el ciclo de presentación de informes y la participación de las INDH

El proceso de presentación de informes es considerado como un ciclo, que se puede apreciar en el siguiente esquema:

Esquema 1

Esquemas del proceso de presentación de informes a los Órganos de Tratados

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Confrontar: https://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingPackage.aspx.

Como puede advertirse del esquema Nº 1, el Ciclo de Presentación de Informes a los Órganos de Tratados consta generalmente de seis etapas comunes, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

A. El Estado prepara y presenta su Informe

Los informes iniciales suelen remitirse en un periodo de un año desde que entra en vigencia el Tratado respectivo, mientras que los informes periódicos entre dos a seis años, dependiendo del Tratado.
La fecha de presentación del siguiente Informe del Estado se incluye en las Observaciones Finales del Comité y también puede ser consultada, junto a otra información, en su página web.

Por ejemplo, para el CERD, el Informe inicial del Estado debe presentarse luego de un año de la entrada en vigencia de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, en tanto que el informe periódico luego de dos años. Sin embargo, en los hechos el CERD permite la combinación de dos informes en uno solo, el mismo que deberá ser presentado por el Estado en un periodo de cuatro años.

B. El Comité presenta su Lista de Cuestiones

La lista de Cuestiones busca que el Estado remita información adicional omitida en el informe presentado al Comité a efectos de que éste pueda realizar una mejor y correcta evaluación de cara a la aplicación del Tratado. En ese sentido, ayuda a orientar y afinar el diálogo entre el Comité y el Estado al precisar cuestiones planteadas en el informe de éste, que son motivo de especial preocupación o interés para aquel.

C. El Estado responde por escrito a la Lista de Cuestiones

En el caso del CERD, dicha Lista se denomina Lista de Temas y no requiere una respuesta escrita por el Estado examinado. No obstante, de acuerdo con el ciclo de reporte, la dinámica y reglas de cada comité, las INDH pueden presentar sus informes antes de la adopción de la Lista para que sus planteamientos puedan ser tomados en cuenta e incluidos en ella, o en su defecto, convertirse en un insumo para la formulación de preguntas por el Comité al Estado.

D. Diálogo entre el Estado y el Comité. Participación de las INDH

El diálogo no es ni debe ser confrontacional. Tampoco se trata de juzgar al Estado examinado pues el Comité no es un órgano judicial. Por el contrario, el diálogo es y debe ser de naturaleza constructiva a fin de ayudar al Estado en su tarea de implementación del Tratado en cuestión. Esta etapa se lleva a cabo usualmente en dos sesiones de hasta tres horas cada una y en dos días hábiles consecutivos. Las sesiones son transmitidas en vivo por la web y pueden ser igualmente visualizadas con posterioridad. El Diálogo se desarrolla en las siguientes etapas:

- Inicio de la sesión por el Presidente del Comité.
- Introducción de la Delegación estatal.
- Discurso de apertura por el Jefe de la Delegación.
- Intervención de la INDH (opcional).
- Diálogo constructivo entre el Comité y la Delegación.
- Observaciones finales por el Jefe de la Delegación.

Como se observa, las INDH pueden asistir a las sesiones en Ginebra en calidad de observadores o para informar oralmente al Comité sobre el contenido y alcances de su Informe Alternativo. Si no pudieran hacerlo presencialmente, pueden participar de la sesión por medio de una video-conferencia, para lo cual, deben contactarse con la secretaria que corresponda para hacer tal requerimiento. Además, los Comités consideran que su información es relevante pues les asegura contar con un panorama completo para el examen del Estado, independientemente de que hayan hecho aportes al Informe del Estado.

E. El Comité emite sus Observaciones Finales

El Diálogo y Examen concluyen posteriormente mediante la aprobación de las Observaciones Finales, las cuales incluyen una introducción, el reconocimiento de medidas positivas adoptadas por el Estado y los motivos de preocupación con sus consecuentes recomendaciones.

F. Seguimiento a la implementación de las Observaciones Finales del Comité

Esto supone su monitoreo y la propia intervención que la INDH pueda hacer para promover y lograr la consecución de las recomendaciones.

G. Participación de las INDH ante los órganos de tratados

En buena cuenta las INDH pueden participar en el ciclo de presentación:

- En la elaboración del Informe Nacional (Informe de Estado), lo cual requiere la convocatoria del Estado.
- En la elaboración de la Lista de Cuestiones o Temas.
- En la presentación de la información previa al Diálogo Interactivo.
- Durante el Diálogo Interactivo.
- En el Procedimiento de Seguimiento a las Observaciones Finales, al finalizar el ciclo.

La oportunidad y forma de participación están disponibles en la página web de cada comité e igualmente pueden ser solicitadas por la INDH.

Finalmente, es oportuno señalar que las INDH pueden sostener reuniones con el Comité durante el proceso de elaboración de la Lista de Cuestiones o Temas o inclusive durante la sesión en que el Estado será examinado.
Algunos órganos de tratados emplean videoconferencias para la comunicación con las INDH y Sociedad Civil que no puedan participar en forma directa en las sesiones de los comités, por ejemplo, el CERD contempla esta posibilidad. Esta herramienta debería ser potenciada por las INDH.

ORIENTACIONES BÁSICAS

I. RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

1. La integración del equipo o unidad que asume la elaboración del informe alternativo o complementario a los órganos y comités de las Naciones Unidas depende de la organización interna de cada institución.

2. Se recomienda que en la elaboración de los informes se presente la estructura definida por cada institución, sin la contratación de consultor/a externa. Se debe garantizar la participación de todas aquellas oficinas que, en sus funciones ordinarias, tienen un contacto de primera mano con la población y la realidad que provoca la violación de los derechos. La participación de estos órganos establecidos en lo interno de las instituciones debe ser oportuna. Esto implica su presencia desde el inicio del proceso de elaboración y no reducirse a una participación de validación de la propuesta del informe.

3. Lo dicho en el párrafo anterior implica la necesidad de que exista un buen nivel de coordinación ordenada y sistemática dentro de la institución, incluyendo a las oficinas regionales para contar con todo el flujo de información necesaria, identificación de problemáticas locales y su respectivo análisis según los requerimientos que amerita el informe, así como la definición de las acciones a cumplir por parte de las personas o áreas especializadas. Un alto nivel de coordinación interna garantizará respuestas de calidad, validadas por las autoridades y entregadas a tiempo.

4. Institucionalizar la estructura y el procedimiento. Es necesario la emisión de la normativa interna —protocolos, directrices u otros instrumentos— que regule el procedimiento a seguirse para cumplir con los requerimientos de los organismos internacionales en materia de derechos humanos.

5. En este contexto, es recomendable que el equipo que intervenga en la elaboración de estos informes este conformado de preferencia por personal con permanencia en la institución.

Modelos de estructura desarrollados por las INDH

6. Existen cuatro modelos que las instituciones de Derechos Humanos han desarrollado, así tenemos:

   a. Una unidad específica permanente a la cual le atribuyen dentro de sus funciones la elaboración de este tipo de informes, por ejemplo: Chile y Guatemala.

   b. El área o unidad responsable de la temática asume la elaboración de estos informes en coordinación con otras áreas relacionadas con la temática, por ejemplo: Perú y Ecuador.

   c. Un equipo de trabajo ad hoc para la elaboración de estos informes coordinado desde el despacho.

   d. Modelo mixto, que combina una unidad permanente de revisión con trabajo en conjunto entre las unidades especializadas que asumen la elaboración del informe, por ejemplo: El Salvador y México.

Cuadro 1

MODELOS DESARROLLADOS POR LAS INSTITUCIONES DE DERECHOS HUMANOS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME ALTERNATIVO A LOS ÓRGANOS DE LOS TRATADOS DE DDHH	
Unidad específica permanente	**Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile** cuenta con una Unidad de Estudios a la que le corresponde elaborar el Informe Anual sobre la situación nacional de los Derechos Humanos, para el conocimiento público de la realidad de Chile en esta materia. Para lo anterior, esta Unidad prepara informes para las Naciones Unidas, instituciones regionales y nacionales que sean competentes, en la promoción y protección de los derechos humanos, promoviendo convenios con organismos públicos o privados para el desarrollo de programas de investigación en materia de derechos humanos. Esta Unidad se encarga también de implementar una línea de publicaciones a partir de las investigaciones, estudios y reportes que desarrolla. Del mismo modo, genera y organiza información estadística propia e indicadores de medición para el seguimiento del cumplimiento y el respeto de los derechos humanos en Chile.

Unidad específica permanente

Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH) cuenta con la Dirección de Investigación en Derechos Humanos, que a su vez está integrada por el Departamento de Investigación en Derechos Humanos (DIDH), una de cuyas tareas es dar seguimiento al cumplimiento de la normativa de pactos y convenios ratificados y aceptados por el Estado, así como de las decisiones de los mecanismos convencionales y no convencionales, internacionales o regionales, en materia de Derechos Humanos[1]. Los requerimientos pueden llegar directamente a la DIDH, al departamento, o a cualquier otra unidad de la institución. Generalmente, los informes se elaboran en coordinación con las defensorías temáticas u otras unidades de la PDH; algunas veces, se entrevista o consulta también a organizaciones de la sociedad civil y se solicita información a las instituciones del Estado. Los informes son aprobados por el Despacho Superior antes de ser enviados a sus destinatarios.

Las funciones designadas a este Departamento son las siguientes:

- Fortalecer a la Procuraduría en el conocimiento y aplicación de los instrumentos o estándares internacionales en Derechos Humanos y de sus mecanismos de supervisión o protección, para la mayor eficacia de sus acciones;
- Facilitar la interlocución del Procurador con los mecanismos internacionales o regionales de promoción y protección de los Derechos Humanos;
- Elaborar informes cuantitativos y/o cualitativos dirigidos a mecanismos internacionales o regionales de protección o supervisión de los Derechos Humanos, intergubernamentales, dedicados o interesados en la protección o promoción de los derechos humanos, en coordinación con las unidades de la DIDH y/o instancias de la PDH;
- Elaborar informes de la PDH sobre el cumplimiento de tratados o recomendaciones al Estado, ante organismos internacionales, convencionales o especializados;
- Impulsar y dar seguimiento a comunicaciones y/o peticiones, medidas cautelares, entre otros, ante los mecanismos internacionales o regionales para la promoción y protección de los derechos humanos, en situaciones de riesgo de violación de derecho, o de violación consumada en casos individuales o colectivos;
- Promover el desarrollo de mecanismos o procedimientos de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones o decisiones de los mecanismos internacionales o regionales de protección de los Derechos Humanos.

1 A partir del 1 de enero de 2019 se llamará Departamento de Investigación en Derechos Humanos y Mecanismos Internacionales.

Área o unidad responsable de la temática	**Defensoría del Pueblo de Ecuador.** Cada área misional asume la redacción del informe y aplican un protocolo interno de atención a requerimientos de información por parte del sistema internacional de derechos humanos, reactivando una serie de acciones de coordinación para obtener el informe final.
	Defensoría del Pueblo de Perú. Las adjuntías son las que asumen la responsabilidad de los informes alternativos según la temática que manejan en coordinación con otras adjuntías relacionadas con dicha temática.
Modelo Mixto	**Defensoría del Pueblo de Colombia:** En este tipo de informes interviene en su revisión el Vicedefensor o Vicedefensora del Pueblo y requiere la aprobación final del Defensor. En caso que el Informe requiera la participación activa de varias dependencias de la Entidad, el responsable del tema seleccionado para el ejercicio de la Magistratura Moral inmersa en el informe, debe liderar el equipo conformado para desarrollarlo.
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. La Presidencia de la CNDH, a través de la Secretaría Ejecutiva, solicita a la o las visitadurias generales que correspondan, la información necesaria para la sustentación al respectivo órgano de tratado. De tal suerte que el área a cargo del mayor peso en el tema es la que se encarga de coordinar la elaboración de la respuesta y el área trabaja de manera conjunta con la Secretaría Ejecutiva, el área encargada de promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos internacionales, para realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales, a tenor del artículo 22 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Equipo de trabajo ad hoc desde el despacho	**Defensoría de los Habitantes de Costa Rica:** La Institución se encuentra dividida en direcciones temáticas que responden a determinadas poblaciones. En el caso de los informes cuya elaboración requiere una coordinación entre las diversas direcciones, desde el Despacho se establece un grupo de trabajo responsable de la recepción de la información que remiten las direcciones especializadas y asume la función de elaborar el documento para garantizar la interseccionalidad de los derechos.

Fuente: Elaboración para el presente documento.

7. Independientemente de las modalidades señaladas, la metodología y el procedimiento que se adopten deben garantizar la interseccionalidad de los derechos y el manejo transversal de los mismos.

8. En los Estados federados, como Argentina y México, se debe tomar en cuenta la información que pueden proporcionar los Organismos Públicos de Derechos Humanos, que conocen en forma directa la problemática de afectación de derechos en el territorio. Por ejemplo, la CNDH suele realizar trabajo conjunto con los treinta y dos organismos públicos de derechos humanos de México, acerca del tema que analizará el órgano de tratado de que se trate, para enriquecer y complementar la respuesta final que habrá de enviarse a los integrantes del mismo.

II. RESPECTO AL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN, REVISIÓN Y VALIDACIÓN

9. Se deberá establecer en forma clara el flujo de generación, revisión y validación del informe alternativo o complementario, y se definirán las personas responsables de la elaboración, de la revisión del fondo, de la revisión de forma hasta que dicho informe sea conocido y validado por la autoridad máxima de la institución.

10. Se deberán establecer plazos perentorios para el procedimiento anterior. Se sugiere la elaboración de un cronograma de trabajo.

11. El procedimiento de presentación del informe alternativo debe contemplar como mínimo:

- Sistematizar y analizar la información y preparar un borrador de informe o informe preliminar.
- Finalizar el borrador o informe preliminar.
- Presentar el borrador final para aprobación de la más alta autoridad de la institución.
- Una vez aprobado, el informe debe ser presentado a la Secretaría del respectivo órgano de tratados.
- Difusión del informe tratado.

Modelos de procedimientos implementados por las INDH

12. Los diferentes procedimientos implementados por las instituciones defensoriales se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

MODELOS DE PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y VALIDACIÓN DE LOS INFORMES ALTERNATIVOS O COMPLEMENTARIOS POR PARTE DE LAS INDH	
Defensoría del Pueblo de Colombia	Informes Defensoriales: Son aquellos que el Defensor del Pueblo publica con el fin de visibilizar a la ciudadanía, la opinión pública, la sociedad civil y el conjunto de las entidades públicas o privadas sobre diversos aspectos que tienen que ver con la situación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia. En general son informes de carácter temático. Este procedimiento inicia con la identificación de los temas y situaciones susceptibles de pronunciamiento y finaliza con el análisis de los resultados del seguimiento a los efectos del pronunciamiento. Políticas o lineamientos internos de operación: » Se identifican los hechos de especial magnitud y relevancia evidenciados por el conocimiento experto en desarrollo de los procesos misionales, relacionados con la vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, deben ser puestos a consideración del Defensor del Pueblo. » En caso de que el Informe requiera la participación activa de varias dependencias de la Entidad, la persona responsable del tema seleccionado para el ejercicio de la Magistratura Moral inmersa en el informe, debe liderar el equipo conformado para desarrollarlo. » Los temas susceptibles de un informe Defensorial deben estar soportados en algunas de las siguientes fuentes: investigaciones, visitas in situ, denuncias, informes y solicitudes de entidades estatales y organizaciones no gubernamentales, Informes de riesgo, notas de seguimiento, análisis estadístico de la atención, análisis de la normatividad vigente, entre otros. Nota: El informe debe remitirse al Proceso de Comunicaciones e Imagen Institucional. » El desarrollo del procedimiento debe guardar armonía con las políticas institucionales aprobadas y existentes en la entidad. Al realizar el proyecto de Informe Defensorial, se debe remitir al Vicedefensor o Vicedefensora del Pueblo, este debe contener como mínimo los siguientes aspectos: análisis situacional y normativo, análisis de resultados, recomendaciones.

Defensoría de los Habitantes de Costa Rica	» La oficina de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional recibe la solicitud de documentación. » En coordinación con la Dirección de Despacho, se traslada la solicitud a las Direcciones de Defensa responsables de remitir la información según sus ámbitos de actuación y poblaciones. En el traslado se señala el plazo para la presentación del informe y el de la remisión de la información al Despacho y las personas profesionales de Despacho responsables de la elaboración del documento final. » A lo interno de las Direcciones se delega a las personas profesionales la elaboración y cuando es pertinente, la ampliación o actualización de la información para la presentación de los insumos al Despacho. » Remitida la información a la Dirección de Despacho, se analiza y se elabora el documento final. En caso de ser necesario, se solicita la ampliación o precisión de la información a las Direcciones responsables. » La propuesta de documento final es presentada ante la Defensora o Defensor y la Dirección de Despacho para su aprobación. » Aprobado el documento, este es remitido por la Oficina de Asuntos Internacionales y Cooperación Internacional. » El documento es socializado a lo interno de la Defensoría de los Habitantes.

Defensoría del Pueblo de Ecuador

- La Defensoria del Puebo de Ecuador (DPE) recibirá la solicitud de documentación, a través de la Dirección Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales.
- Esta solicitud será, dependiendo de su temática, elevada a consideración de la Adjuntía de Derechos Humanos y de la Naturaleza o a la Adjuntía de Usuarios y Consumidores para establecer la pertinencia del pedido y delegar al área misional que gerenciará el proceso de respuesta.
- El área misional, determinada por la Adjuntía correspondiente, realizará el levantamiento de contenidos tanto al interior de la DPE como ante las instancias públicas involucradas.
- Una vez desarrollado el documento de respuesta, el área misional delegada lo remitirá para su revisión a la Dirección General o Coordinación General correspondiente, para observaciones y correcciones.
- El área misional remitirá el documento a la Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia (DNTGDEM) para la revisión de forma, estilo y observación de contenido.
- La DNTGDEM devolverá el documento al área misional para que incorpore las observaciones y sugerencias realizadas y remita la versión revisada y depurada a la Adjuntía correspondiente, la cual emitirá la disposición final respecto de correcciones o despacho.
- La Adjuntía respectiva remitirá el documento para aprobación final al Defensor o Defensora.
- La Dirección Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales remitirá los documentos finales y aprobados a la instancia internacional solicitante, con copia a la DNTGDEM para su recopilación y posterior publicación en la Biblioteca Digital Especializada de la DPE, de considerarlo pertinente.

Plazo: La Dirección Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales informará al respecto sobre el plazo estipulado para entregar la información solicitada, al menos con una semana de antelación. En el caso de que se identifique que el tiempo es muy corto, se solicitará a través de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional la extensión del mismo ante las instancias correspondientes. Al asignar el pedido se establecerá el cronograma para la generación de la información, la misma deberá ser puesta a consideración de la Adjuntía al menos con tres días de anticipación para que termine el plazo del envío de la misma.

Fuente: *Protocolo interno de atención a requerimientos de información por parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Ecuador* (2010).

Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala	En el Departamento de Investigación en Derechos Humanos[2] de la Dirección de Investigación en Derechos Humanos existe un grupo de personas responsables de realizar investigaciones para la elaboración de los informes, las cuales recopilan la información en coordinación con las defensorías temáticas y preparan el borrador del informe. Dicho borrador es revisado por la jefatura del Departamento y enviado a revisión y aprobación por parte del Despacho Adjunto responsable del Tema[3], quien devuelve el informe revisado y con sugerencias de corrección o aprobado. El informe puede o no ser aprobado por la persona titular de la Dirección de Investigación en Derechos Humanos, pero no puede enviarse sin la aprobación del Despacho.
Comisión Nacional de Derechos Humanos de México	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH México) elabora su informe, como Institución Nacional de Derechos Humanos autónoma, de manera independiente a la que el Estado mexicano presenta ante los diferentes órganos de tratados. La Presidencia de la CNDH, a través de la Secretaría Ejecutiva, solicita, a las visitadurías generales que correspondan, la información para la sustentación en el órgano de tratado respectivo. La información debe vincularse con las Recomendaciones recibidas, de ser el caso, de la anterior revisión del órgano de tratado. De tal suerte que el área que lleva el mayor peso en el tema es la que asume la coordinación para elaborar la respuesta de manera conjunta con la Secretaría Ejecutiva que, a tenor del artículo 22 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es el área encargada de promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos internacionales y realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales. La Presidencia de la CNDH conjuntamente con sus Secretarías Ejecutiva y Técnica, a través de encuentros, toman en cuenta las aportaciones de los treinta y dos Organismos Públicos de Derechos Humanos de México, para complementar la respuesta final que habrá de enviarse a quienes integran el órgano de tratado de que se trate. También se consideran las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil a través de la celebración de diferentes reuniones, que permiten conocer sus posturas sobre temas de derechos humanos y ubicar tópicos comunes. La respuesta al igual que los anexos que pueden acompañar la misma son enviados de manera electrónica así como física en algunos casos. Ante la presentación de informes a los órganos de tratados, la CNDH ha procurado establecer comunicación con sus integrantes, a través de reuniones o contribuciones para la sustentación, con la finalidad de fortalecer su quehacer, así como el trabajo que se ha realizado y en ocasiones se sugieren aspectos en que el Gobierno mexicano deberá hacer hincapié para dar cumplimiento al instrumento internacional respectivo.

2 El cual a partir del 1 de enero de 2019 se llamará Departamento de Investigación en Derechos Humanos y Mecanismos Internacionales.

3 La PDH cuenta con dos Despachos Adjuntos que se distribuyen la atención de los ejes temáticos.

Defensoría del Pueblo de Perú

- Cada Adjuntía es responsable por hacer el seguimiento al cronograma de Informes Periódicos del Estado peruano a los Órganos de Tratados, en el marco de sus competencias temáticas. Por ejemplo, la Adjuntía de Derechos Humanos (ADHPD) es la oficina rectora en los temas de: víctimas de la violencia 1980-2000, migrantes, afrodescendientes, LGBTI, defensores de derechos humanos, personas con discapacidad y privados de libertad. En ese sentido, es la adjuntía competente para preparar el Informe alternativo al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), entre otros.
- De ser el caso, la persona titular de la Adjuntía, encarga al comisionado o comisionada especialista en la temática en cuestión, establecer una reunión de coordinación con otra oficina o programa que tenga competencia en los temas a tratar.
- En dicha reunión se establece un equipo de trabajo, un coordinador o coordinadora/vínculo por cada una de las adjuntías o programas responsables en la elaboración del informe, así como un plazo para la determinación de la selección temática, contenido temático y la priorización de la información que contendrá el documento.
- Cumplido el plazo, se reúnen para dar cuenta entre sí del resultado de este trabajo y establecer una nueva fecha para presentar la parte del informe que les corresponde.
- Seguidamente, el comisionado o la comisionada de la oficina rectora, recopila en un solo documento, toda la información, la misma que es revisada y complementada por el Adjunto.
- Luego, la persona titular de la Adjuntía pone en conocimiento de la Defensoría, el documento, el cual, de no haber observaciones, es remitido a corrección de estilo, para, en coordinación con la oficina rectora revisar la forma y el estilo de la redacción.
- Para concluir, el informe final, es firmado y remitido por la persona titular de la Adjuntía al Comité.

Fuente: Elaboración para el presente documento.

III. RESPECTO A LA REDACCIÓN DEL INFORME ALTERNATIVO O COMPLEMENTARIO

A. Aspectos de forma

13. Se debe tomar en cuenta los aspectos de forma siguientes:

» Plazos. Es requisito indispensable respetar los plazos de presentación de los informes alternativos o complementarios establecidos por cada órgano o comité de Naciones Unidas. El plazo para las INDH no es el mismo que para los Estados. Se debe verificar en la página web de Naciones Unidas los plazos concretos estipulados por cada órgano de tratado.

» Número de palabras o párrafos. Cada Órgano o Comité de Naciones Unidas establece el número de palabras o páginas que deben tener los informes. Existen directrices, que han tratado de uniformizar el número de palabras y páginas que deben tener los informes de los Estados partes, que puede servirnos de referencia, pero hay que tomar en cuenta que los informes alternativos son de menor tamaño, pues no se trata de repetir lo que dice el Estado, sino de aportar otros elementos valorativos desde la perspectiva de la INDH. Así mismo, los informes deberán ser concisos y estructurados (con párrafos enumerados), y deberán precisar los temas de mayor envergadura e importancia sobre la situación de los derechos humanos de cada país. El sistema de párrafos consiste en concentrar ideas centrales en un solo párrafo y evita colocar información que resulte superficial. Es recomendable que los informes de las INDH se realicen con una extensión de diez hojas.

Por ejemplo, para el Comité sobre los Derechos del Niño:

Si bien las ONG y las INDH pueden redactar informes tan largos como lo deseen para el ámbito nacional, los informes alternativos presentados al Comité no deben superar las 20 000 palabras (aproximadamente treinta páginas), sin inclusión de los anexos. Pueden usarse notas al pie de página para remitir a otras fuentes de información, al Comité. Si bien el número de páginas incluidas en los anexos no está oficialmente limitado, cabe recordar que el Comité recibe mucha información sobre cada Estado examinado. Por ello, los anexos y las fuentes de información adicionales deben usarse con moderación para que los miembros del Comité puedan comprender los puntos esenciales en relación con los temas abordados en el informe.

Fuente: Child Rights Connect. Ciclo de presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño. Guía para organizaciones no gubernamentales e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Disponible: https://www.unicef.org/ecuador/GuideNgoSubmission_sp.pdf. Fecha de consulta: 13/10/2018.

» Abreviaturas. El informe debe contemplar una explicación de todas las abreviaturas utilizadas en el texto, que deberá coincidir con las utilizadas en los informes del Estado parte.

» Idiomas. El informe alternativo deberá realizarse en uno de los idiomas de trabajo de Naciones Unidas (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso). En caso de Estados cuyo idioma oficial sea el portugués u otro no mencionado, deberán necesariamente traducir sus informes a alguno de los idiomas oficiales de la organización. Sin embargo, se recomienda la traducción del documento al inglés para poder llegar a la mayor cantidad de integrantes de los órganos en forma directa.

» El informe debe ser presentado a la Secretaría del respectivo órgano de tratado en versión electrónica y adjuntando los anexos respectivos, si los hubiera (disquete, CD-ROM o correo electrónico).

B. Aspectos de fondo

14. En el desarrollo del contenido de los informes alternativos se debe primero determinar el tipo de informe que se redactará: (i) Informe alternativo en relación con el informe inicial de los Estados partes; (ii) Informe alternativo en relación a los informes periódicos de los Estados partes; (iii) Aportes a la lista de temas relativa a los informes periódicos en el marco del procedimiento general de presentación de informes; (iv) Aportes a la lista de temas relativa a los informes periódicos en el marco del procedimiento simplificado; (v) Contribuciones por escrito independientes que complementen las respuestas del Estado parte a la lista de cuestiones, tanto en el procedimiento general de presentación de informes como en el procedimiento simplificado. Considerando esta clasificación, los informes alternativos podrán desarrollar lo siguiente:

» Informes iniciales. En relación a los informes iniciales de los Estados partes, los informes alternativos deben incluir un resumen ejecutivo y la información relacionada con los artículos de la Convención objeto del informe.

» Informes periódicos. En el caso de informes periódicos de los Estados partes, los informes alternativos también deben incluir un resumen ejecutivo y referirse a (i) las medidas de seguimiento adoptadas para la aplicación de las observaciones finales anteriores, ii) los nuevos desarrollos que se han producido en el Estado Parte después de las observaciones anteriores, (iii) destacando las brechas en la implementación de la Convención y las posibles medidas para superarlas, e (iv) incluyendo información sobre la situación de las mujeres, los niños y niñas, las personas mayores, las personas pertenecientes a grupos minoritarios, las personas desplazadas internas, migrantes, personas refugiadas, y personas con discapacidad, entre otros grupos vulnerables. En síntesis, los informes periódicos deberán abordar directamente las sugerencias y recomendaciones formuladas en las observaciones finales anteriores.

» Lista de cuestiones o temas. Contribuir con la elaboración de la lista de cuestiones, tanto en el procedimiento general de presentación de informes como en el procedimiento simplificado, y proporcionar información actualizada y fiable sobre los progresos realizados en la implementación de la Convención por el Estado parte, identificando y analizando las principales brechas de implementación y proponiendo preguntas concretas que el Comité pueda considerar para mejorar la calidad del diálogo con los Estados partes.

» Contribuciones independientes escritas. Presentar contribuciones independientes por escrito que complementen las respuestas del Estado parte a la lista de cuestiones, tanto en el procedimiento general de presentación de informes como en el procedimiento simplificado.

15. En todos y cada uno de los casos anteriores, las INDH deberán revisar y analizar los informes elaborados por el Estado para determinar si los mismos responden a la implementación de lo estipulado por la Convención objeto del informe o al cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por los órganos de los tratados, según sea el caso.

16. Por ello, se debe considerar la existencia de informes preliminares por parte de los Estados en el caso de las recomendaciones emitidas. En muchas ocasiones, estos documentos son una guía esencial para las INDH a la hora de emitir sus observaciones, pues en ellos se puede encontrar cómo los Estados interpretan la recomendación emitida y la forma en que creen que cumplen sus obligaciones.

17. Es importante tomar en cuenta el papel que juegan las recomendaciones emitidas al país como una guía para elaborar el informe por parte de las INDH. No obstante, es necesario aclarar que esas recomendaciones no son una camisa de fuerza para las INDH. En realidad, existen momentos en los que una situación específica, ajena a esas recomendaciones, puede ocupar un papel esencial en la información que se brinda a los Órganos de Tratados. También, es posible que esta situación permita, a través del ejemplo, indicar el incumplimiento de los Estados de sus obligaciones en materia de DDHH y vincularlas con las recomendaciones anteriores.

    En el caso de que el incumplimiento sea un reflejo de una realidad pasada, las consecuencias o nuevas manifestaciones deberán ser reflejadas por las INDH en sus informes, aunque no debe perderse de vista que la obligación de las INDH es reflejar la realidad de los derechos humanos en el momento en que se presenta el informe.

18. Con la revisión de los informes se deben detectar los vacíos de información o información parcial sobre temas relevantes con la finalidad de identificar a los ministerios (puntos focales), órganos estatales y entidades no gubernamentales que pudieran contribuir al completar la información faltante o deficiente. Para ello, se debe identificar ministerios responsables según el suministro de información que deben proporcionar. La no existencia de información o a la deficiente información son un indicador que debe ser analizado e informado por las INDH. Asimismo, la información que a juicio de la INDH ha sido abordada de modo incorrecto o equívoco debe ser analizada en el informe alternativo.

19. La objetividad e independencia de las instituciones en la defensa de los derechos humanos son los elementos que permiten reconocer a determinadas instituciones como INDH ante el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. Estas características también deben reflejarse en los procesos de elaboración y presentación de los informes ante los Órganos. Se alienta la participación de las INDH en los procesos consultivos de los Estados para la elaboración de sus informes —iniciales o periódicos—, pero la información que suministre no releva a las INDH de su obligación de presentar informes independientes ni tampoco implica que sus informes se limiten a replicar la información suministrada por los Estados[4].

4 Al respecto ver: Mecanismos Nacionales de presentación y seguimiento de informes. Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los Mecanismos internacionales de Derechos Humanos. Naciones Unidas, 2016. Pág. 4 y 5. En: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide_SP.pdf

20. En el proceso de revisión y análisis de los informes del Estado parte, se deben identificar temas claves de derechos humanos y estructurar el informe alternativo en función de los artículos de la Convención materia del informe y en correspondencia con los avances resultantes del cumplimiento de las recomendaciones si éstas se hubieran dado anteriormente.

21. Se debe recopilar la información y datos necesarios según el objetivo que persigue el informe alternativo. Se deben utilizar fuentes múltiples. En este orden de ideas, se deben analizar los informes del Estado para verificar la utilización de datos estadísticos e informes sobre el marco institucional y normativo que se ha desarrollado para garantizar la implementación de la Convención objeto del informe, las políticas, programas y actividades que estén en vigor para lograr dicho objetivo, así como su impacto. Cuando sea posible, los datos deben ser desagregados por sexo, edad, etnia, situación migratoria, tipo de discapacidad, entre otros. Si el informe del Estado no contiene este tipo de análisis exigido por las directrices de Naciones Unidas, es necesario que los informes alternativos puedan evaluar, en la medida de sus posibilidades y recursos, el real impacto de las normas, políticas y programas implementados o, como mínimo, un análisis de su real alcance desde el enfoque de derechos humanos.

Sobre el contenido que deben desarrollar los informes de los Estados según las directrices de Naciones Unidas: «Los informes deberán explicar la situación de jure y de facto de la aplicación de las disposiciones de los tratados en los que el Estado sea parte. Los informes no deberán limitarse a presentar listas o descripciones de los instrumentos jurídicos aprobados en el país en los últimos años, sino que deberán indicar cómo se reflejan esos instrumentos jurídicos en la realidad económica, política, social y cultural y en las condiciones generales existentes en el país». Confrontar: ONU. Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos. HRI/GEN/2/Rev.6, 3 de junio de 2009, párrafo 25, página 8

22. Se debe verificar que los informes del Estado parte contemplen información sustantiva sobre las medidas adoptadas para eliminar la discriminación en todas sus formas y por todos los motivos, inclusive la discriminación múltiple, en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y sobre las medidas para promover la igualdad formal y sustantiva de todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado. Este es un tema transversal en todos los tratados de derechos humanos.

23. Una fuente adicional son las Observaciones Generales desarrolladas por los Órganos de Tratados en sus interpretaciones de las diversas disposiciones de las Convenciones a partir de las experiencias y conocimientos obtenidos durante el examen de los informes de los Estados partes. Estas Observaciones Generales constituyen recursos útiles que se pueden consultar para la redacción del informe alternativo.

24. Uno de los apartados de vital importancia en los informes alternativos es el análisis y la sistematización de los casos de violaciones a los derechos humanos que haya conocido la INDH. Así como la estadística de las quejas o denuncias sobre violaciones a los derechos humanos recibidos por la Defensoría, desagregados por sexo, edad, etnia/raza, situación migratoria, tipo de discapacidad, entre otros. También corresponde analizar la propia situación institucional referida al respeto de la independencia para ejercer sus funciones, si cuenta con el presupuesto necesario para cumplir con su mandato legal y propuestas para fortalecer su funcionamiento, los procesos de implementación de mecanismos de supervisión de tratados de derechos

humanos dentro de la institución, entre otros temas de interés institucional. No obstante, es importante comprender cuál es la función de las INDH en la presentación de los informes a los órganos de tratados u otros informes presentados a nivel internacional. No se trata de informes en los que defendemos nuestras gestiones, describiéndolas y justificándolas. La evaluación de nuestra gestión está en la calidad de la información que brindemos, no en la narración de nuestras acciones.

25. En la medida de lo posible establecer mecanismos de consulta con organizaciones no gubernamentales que propicien su participación y tomen en cuenta su opinión sobre los procesos de implementación del Convenio objeto del informe alternativo. Existen tratados internacionales de derechos humanos que establecen esta exigencia de consulta a las organizaciones de la sociedad civil como un requisito indispensable en el trabajo de las INDH, como por ejemplo la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

26. Durante el diálogo con las entidades gubernamentales responsables del Informe del Estado parte se crea una oportunidad para las INDH de incidir en los temas claves de derechos humanos que debe abordar dicho informe; y que posteriormente podrán ser abordados por el informe alternativo.

27. El informe deberá ser difundido en sus diversos formatos tanto entre el público general como entre el interno de la institución.

Revisar para este acápite: ONU. Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos. HRI/GEN/2/Rev.6, 3 de junio de 2009.
Confrontar:https://lib.ohchr.org/HRBodies/TreatyBodies/Documents/HRI-GEN-2-REV-6_sp.doc.

C. Propuesta de estructura y contenido del informe alternativo o complementario

28. El contenido de este tipo de documentos podrá presentar una estructura que deberá ser tomada con la flexibilidad que amerita este tipo de informes según la realidad de cada país, siempre y cuando se trate de información que sea concerniente:

Referencia a los antecedentes/introducción: Se hará referencia brevemente al marco institucional, competencias relacionadas, al periodo de sesión del Comité, al tipo de informe y en cumplimiento de la Convención objeto del informe.

Desarrollo: Independientemente del tipo de informe que se desarrollará, este deberá ser un documento analítico con enfoque de derechos humanos, que incluya el enfoque de género, intercultural y diferenciado. Deberá reflejar la verdadera situación de los derechos humanos en el país y si la respuesta del Estado parte responde a los estándares internacionales establecidos por la Convención materia del informe. Esto significa que deberá existir una verificación de los progresos logrados en el disfrute de los derechos establecidos en los tratados, en el contexto de la promoción y protección de los derechos humanos en general. El contenido del informe puede contemplar:

i. Análisis de la Normativa interna (Constitución, Leyes, Reglamentos, etc.) que se haya adoptado para asegurar el disfrute de los derechos reconocidos en el tratado, resaltando si la normativa ha sido efectiva para lograr su cometido.

ii. Análisis de las políticas públicas implementadas y si hubo participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de éstas. Así como, evaluación de si las políticas públicas son incluyentes y responden a los criterios de no discriminación e igualdad.

iii. Análisis de los avances jurisprudenciales relevantes en materia de derechos humanos y relacionados con la Convención objeto del informe. Así como, análisis de recursos efectivos, ya sean judiciales o de otra naturaleza, que garanticen a las víctimas el acceso a la justicia y las medidas de reparación correspondientes. Verificación del deber de garantía.

iv. Análisis de estadísticas (en caso de que existieran). Evaluación de si la estadística existente identifica a grupos vulnerables desagregados por sexo, edad, etnia, situación migratoria, tipo de discapacidad, entre otros.

v. Análisis de los casos de violaciones a los derechos humanos que haya conocido la Institución Nacional de Derechos Humanos. Así como las estadísticas de las quejas o denuncias sobre violaciones a los derechos humanos recibidas por la Defensoría, desagregadas por sexo, edad, etnia, situación migratoria, tipo de discapacidad, entre otros.

vi. Análisis de la problemática institucional.

vii. Desafíos que enfrenta el Estado en el cumplimiento de un determinado instrumento. Conclusiones y recomendaciones.

29. También se puede incorporar una tabla de contenidos del informe según el número de párrafos, la estructura del documento y el orden de los derechos contenidos en la Convención objeto del informe.

30. Es importante recalcar que la capacidad de síntesis en la información o la selección de aquellas situaciones, que son emblemáticas por la cantidad de obligaciones incumplidas, pueden tener mayor importancia al momento de brindar información de calidad.

31. Se deben sistematizar las recomendaciones de los órganos de tratados para su debido seguimiento.

IV. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR LOS ÓRGANOS DE TRATADOS

32. Es necesario vincular el trabajo con el cumplimiento de las recomendaciones y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde la planificación institucional. Esto permitiría que se incorporen en su labor ordinaria, empleándolas como una guía sobre los aspectos en los cuales aún existen brechas para el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado. La institucionalización del seguimiento a las recomendaciones, a su vez, facilitará la elaboración del próximo informe, garantizando la calidad de la información que se brinde y la emisión de recomendaciones u observaciones atinentes.

33. Se debe fomentar la utilización de indicadores en los procesos de seguimiento.

34. Monitoreo del avance en la implementación de tratados. La INDH debe definir a la unidad/área/oficina encargada de coordinar el seguimiento de las observaciones finales de los órganos de los tratados, por ejemplo, en la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica el monitoreo lo realiza cada una de las Direcciones de Defensa, como parte de los programas de acciones que éstas realizan en relación con sus poblaciones o con respecto a los derechos que tutelan. Existen otras experiencias donde el monitoreo de las recomendaciones se realiza a través de la creación de observatorios de DDHH, como por ejemplo CNDH de México.

35. Mecanismos de Supervisión. Se debe tomar en cuenta que algunas instituciones de derechos humanos se han constituido como Mecanismos de supervisión de algunos tratados internacionales. Así tenemos, al Mecanismo Nacional de promoción, protección y supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)[5]; y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNPT)[6]. Esto significa que estos mecanismos asumen la supervisión de la implementación de las mencionadas Convenciones y, por lo tanto, del seguimiento de las observaciones efectuadas por los respectivos Comités. Además, estos mecanismos deben participar y

5 Hasta octubre del 2018, las oficinas de ombudsman que han puesto en marcha el mecanismo nacional o local independientes de promoción, protección y supervisión de la CDPD son: Baja California Norte-México (2015), Costa Rica (2016), México (2015), Nuevo León-México, Perú (2012) y Portugal (2014). Es importante mencionar, que la CNDH y treinta y dos entidades federativas mexicanas de derechos humanos celebraron un Convenio General de Colaboración (2016), con el objeto de crear e instrumentar el Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención. Confrontar: Convenio General de Colaboración, 17 de junio del 2016, Ciudad de México, Clausula 2, página 3. Disponible en: http://mecanismodiscapacidad.cndh.org.mx/Content/Archivos/sec04_A3/Convenio_Colaboracion22082016.pdf. Fecha de consulta: 28/09/2018.

6 Hasta septiembre del 2017, las oficinas del Ombudsman que se han constituido en MNPT son: CNDH de México; Proveedor de Justicia de Portugal; DP de España; DP de Panamá; DH de Costa Rica; DP de Perú; DP de Ecuador; INDH de Chile; PDDH de Nicaragua; e INDH y DP de Uruguay.

contribuir de una manera activa en todas las etapas del procedimiento de presentación de informes ante los Comités respectivos a través de información actualizada y fiable sobre los progresos realizados en la implementación de las convenciones por el Estado parte, identificando y analizando las principales brechas de implementación. En este contexto, el equipo de trabajo que se conforme para cumplir con la tarea de informar en el ámbito internacional, deberá coordinar estrechamente con los mecanismos institucionales creados que también cumplen con esta función para no duplicar esfuerzos.

36. Se deben desarrollar acciones de divulgación de las recomendaciones efectuadas por los órganos de tratados.

37. Elaborar un mapeo de organizaciones de sociedad civil y los temas que atienden.

V. PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

38. Informar a las organizaciones de la sociedad civil sobre sus oportunidades de participación en el proceso oficial de redacción del informe o de sus opciones para la elaboración y presentación de informes alternativos; y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en la preparación de dichos informes alternativos. Es importante comprender que la función de las INDH es fortalecer la sociedad civil y brindarle las herramientas necesarias para que sean capaces de presentar sus informaciones.

39. Promover la participación de las organizaciones sociales ante los órganos de los tratados con informes alternativos o complementarios desde la visión de sociedad civil, quienes tienen un papel fundamental en el seguimiento, control y evaluación de las convenciones de derechos humanos. Se debe promover especialmente la participación de las mujeres, indígenas-afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, personas mayores y aquellos grupos que se encuentren expuestos a graves y múltiples vulneraciones según el contexto de cada país. Respecto a los niños, niñas y adolescentes es importante establecer metodologías específicas para propiciar su participación.

40. La coordinación y consultas con organizaciones sociales deben buscar que sus opiniones y recomendaciones sean adecuadamente consideradas en los propios informes alternativos de las INDH.

El papel que las INDH deben cumplir frente a la sociedad civil tiene que respetar los principios de objetividad e independencia que las rige. No implica la subordinación de la sociedad civil a las posiciones que sostienen las INDH. Tampoco puede derivar en la subordinación de los informes de las Instituciones a las posturas

de las organizaciones de la sociedad civil. La riqueza de los informes alternativos que se presentan ante los OT está marcada por la variedad de la información, posiciones y argumentos que se suministren, siendo la sociedad civil y las INDH elementos fundamentales a partir de su propia independencia.

VI. TRANSVERSALIDAD DE LOS ODS EN LOS INFORMES ALTERNATIVOS

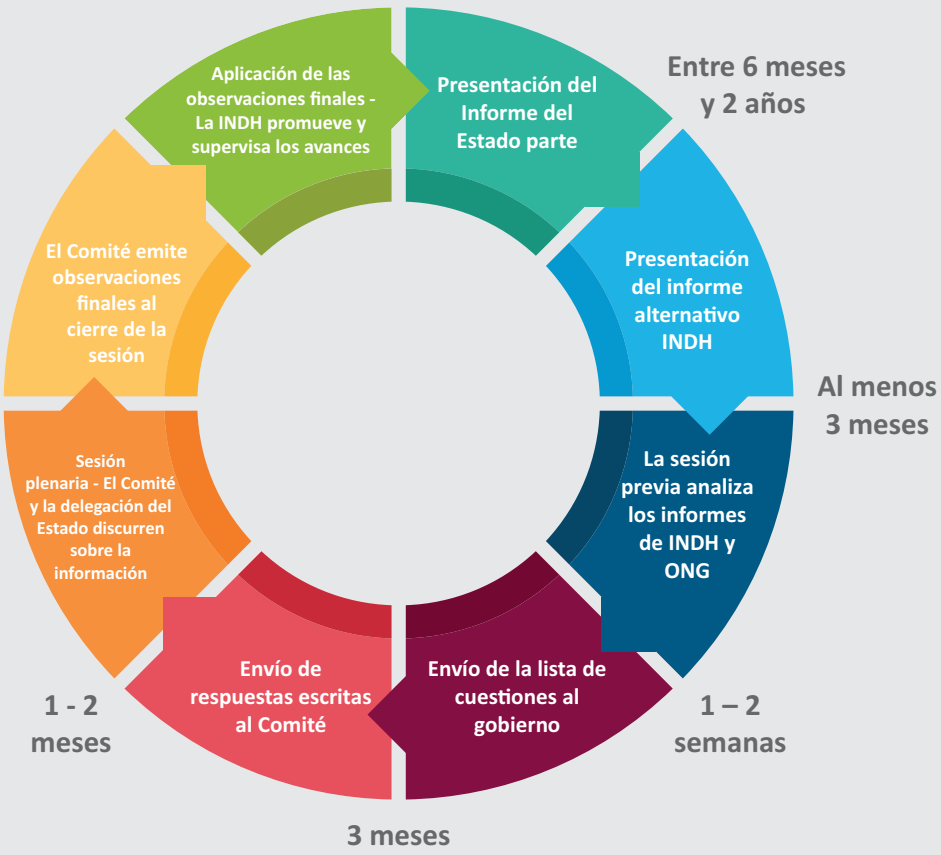
41. La Agenda 2030 reconoce que no es posible el desarrollo económico de los países y la protección del planeta sin el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de DDHH. Este nuevo enfoque en el plan de acción mundial hasta el 2030 conlleva nuevos desafíos para las INDH cuya existencia y fortalecimiento han sido incluidos como uno de los indicadores de cumplimiento del ODS 16, Este indicador reconoce como uno de los objetivos de la Agenda, la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas que brinden igualdad de acceso a la justicia y estén basadas en el respeto de todos los derechos humanos, un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles e instituciones transparentes, eficaces y responsables[7]. El papel que la Agenda reconoce en las INDH debe reflejarse en su quehacer como un eje transversal que permee todas las acciones institucionales e incluya la presentación de los informes ante los órganos de tratados, enfoque que se espera sea incluido por estos órganos al momento de evaluar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

7 A/HRC/RES/39/17. Resolución Aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de setiembre de 2018.

Anexo 1: esquemas del proceso de presentación de informes a los órganos de tratados

Proporcionamos un ejemplo de cómo funciona este ciclo ante el Comité del Derecho del Niño, el cual se visualiza en el siguiente esquema general:

Esquema 2



Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Anexo 2: Cuadro sobre la frecuencia de informes

En el siguiente cuadro se pueden ubicar los periodos de presentación de informes a los Órganos de Tratados.

Frecuencia de informes				
Nomenclatura	Comité	Tratado	Informe inicial inmediatamente después de la ratificación	Informes periódicos cada
CERD	Comité para la Eliminación de la discriminación racial.	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).	1 año	2 años
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).	2 años	5 años
CCPR	Comité de Derechos Humanos.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).	1 año	4 años

CEDAW	Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).	1 año	4 años
CAT	Comité contra la Tortura.	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984).	1 año	4 años
CRC	Comité sobre los Derechos del Niño.	Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	2 años	5 años
		Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000).	2 años	5 años o con el siguiente informe de CRC
		Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000).	2 años	5 años o con el siguiente informe de CRC

CMW	Comité sobre Trabajadores Migratorios.	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).	1 año	5 años
CRPD	Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).	2 años	4 años
CED	Comité contra la Desaparición Forzada de Personas.	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006).	2 años	Información adicional según solicitud del CED (artículo 29.4)

Fuente: Cuadro adaptado para fines del documento tomado del Programa de Fortalecimiento de Capacidades de los Órganos de los Tratados de la OACNUDH.

Por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece como plazo:

Artículo 9
1. Los Estados partes se comprometen a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención:

a. Dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate; y
b. En lo sucesivo, cada dos años y cuando el Comité lo solicite. El Comité puede solicitar más información a los Estados partes.

[...]

Fuente de información

Asamblea General de la ONU. (1993). *Principios de París.*
Disponible en línea: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/01/res48134onu.pdf

Borrador de Directrices del Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad sobre la participación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y de los Marcos de Monitoreo Independiente en el trabajo del Comité, Nota sobre el proceso de consulta, 30 de noviembre de 2015.

Borrador de Directrices sobre el establecimiento de mecanismos de vigilancia independientes y su participación en los procedimientos del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 20 de abril de 2016.

Child Rights Connect. Ciclo de presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño. Guía para organizaciones no gubernamentales e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/GuideNgoSubmission_sp.pdf. Fecha de consulta: 13/10/2018.

Consejo de Derechos Humanos. (2009) Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la estructura y la función de los mecanismos nacionales de aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. 13º período de sesiones, 22 de diciembre.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2008). Directrices relativas al documento específicamente destinado al Comité para la eliminación de la discriminación racial que deben presentar los Estados partes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención. CERD/C/2007/1, 13 de junio.

Directrices sobre los marcos independientes de supervisión y su participación en la labor del Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, directrices que forman parte integrante del reglamento de dicho Comité. CRPD/C/1/Rev.1, 10 de octubre del 2016.

Naciones Unidas. (2009) *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos.* HRI/GEN/2/Rev.6, 3 de junio. Disponible en
https://lib.ohchr.org/HRBodies/TreatyBodies/Documents/HRI-GEN-2-REV-6_sp.doc

(2014). Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de abril de 2014. 68/268. Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, 21 de abril.

(2017). Fortalecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos mediante el fomento de la cooperación internacional y la importancia de la no selectividad, la imparcialidad y la objetividad. Informe del Secretario General. A/72/351, 21 de agosto.

(2018). Consejo de Derechos Humanos, 39º período de sesiones del 10 al 28 de septiembre de 2018. Tema 8 de la agenda. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018, 39/17. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Protocolo interno de atención a requerimientos de información por parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2010).