



Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento

ESTUDIO DE LA COLABORACIÓN DE
LOS ESTADOS CON LOS MECANISMOS
INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS



NACIONES UNIDAS



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

MECANISMOS NACIONALES DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO

Estudio de la Colaboración de los Estados con los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2016

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

* *

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

HR/PUB/16/1/Add.1

© 2016 Naciones Unidas
Derechos reservados en todo el mundo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Primera parte CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS MECANISMOS NACIONALES DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO	4
I. VENTAJAS DE CONTAR CON UN MECANISMO NACIONAL DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO	4
II. EXPOSICIÓN DE LOS MECANISMOS NACIONALES EXISTENTES	7
A. Funciones de los mecanismos nacionales existentes	7
B. Tipos de mecanismos nacionales	10
C. Eficacia en la presentación de informes	12
III. CONDICIONES PRINCIPALES PARA QUE UN MECANISMO NACIONAL SEA EFICAZ	14
A. Comparación entre el mecanismo <i>ad hoc</i> y el permanente	14
B. Mandato	14
C. Recursos	16
D. Capacidades	18
IV. OBJETIVOS DE LARGO PLAZO	30
V. CONCLUSIÓN	31
Segunda parte DESCRIPCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE MECANISMOS NACIONALES	33
I. MECANISMOS <i>AD HOC</i>	33
II. MECANISMOS MINISTERIALES	37
III. MECANISMOS INTERMINISTERIALES.....	44
IV. MECANISMOS INSTITUCIONALMENTE INDEPENDIENTES	54

INTRODUCCIÓN

En esta publicación se presentan las conclusiones de la investigación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento, con lo que se pretende informar a los Estados y a otros interesados y ofrecerles un análisis de las prácticas existentes. La publicación puede ayudar a los Estados a elegir la configuración y el modelo óptimos para su propio mecanismo nacional de presentación de informes a los órganos creados en virtud de los tratados y el examen periódico universal, así como para colaborar con los procedimientos especiales y facilitar el seguimiento de las recomendaciones y decisiones de todos los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos.

Metodología

Tras solicitar información sobre las medidas y prácticas relacionadas con los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento, el ACNUDH recibió aportaciones de 23 Estados Miembros, a las que se sumó la información obtenida de otros 3. Posteriormente, analizó la forma en que se habían establecido y la forma en que se mantenían esos mecanismos nacionales y se centró en el estudio detallado de ocho casos¹. El estudio de esos casos abarca las regiones de África (Mauricio, Marruecos y el Senegal), Asia (Camboya y la República de Corea), América Central y el Caribe (Bahamas y México) y Europa (Portugal). Se realizaron visitas de estudio a Camboya, Marruecos y el Senegal. Se reunió información complementaria mediante encuestas, entrevistas y grupos de interés, así como observaciones sobre el terreno.

Sobre la base de toda esa información, se trazó un esquema de las funciones y tareas de los mecanismos nacionales existentes de presentación de informes y seguimiento. A continuación se estudió toda la gama de mecanismos nacionales, según su ubicación y grado de institucionalización, desde los arreglos *ad hoc* hasta los mecanismos totalmente institucionalizados. Se analizaron en detalle los mecanismos nacionales en los ocho casos de estudio para determinar si existía una relación clara entre el tipo de mecanismo (según su grado de institucionalización) y su eficacia en la presentación de informes a los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos². En el curso de la investigación se determinó el

¹ Los estudios de esos casos se describen en detalle en la segunda parte.

² En la gestión basada en los resultados, se entiende por eficacia la medida en que se han alcanzado, o se espera alcanzar, los objetivos de una intervención, teniendo en cuenta su importancia relativa.

retraso total acumulado de los informes presentados o pendientes de presentación en virtud de los tratados ratificados (excluidos los protocolos facultativos) durante el período comprendido entre el establecimiento de los mecanismos y el año 2014. Sobre esa base se calculó el promedio del retraso de cada informe.

Resumen de los principales resultados

Para el estudio se aceptó la hipótesis de que **un mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento** que sea efectivo ha de conseguir la presentación puntual de los informes y la reducción de los retrasos en la presentación de los informes periódicos del Estado de que se trate. Los resultados revelaron que no siempre había una correlación directa entre el mandato, la estructura institucional o los recursos de un mecanismo nacional y la reducción del número de informes atrasados o el aumento del número de informes presentados puntualmente. Por tanto, quedó claro que no existe un modelo único que pudiera aplicarse a todos. Sin embargo, había otros criterios que sí contribuían a la eficacia de los mecanismos nacionales.

En primer lugar, la investigación puso de relieve que es **fundamental que un mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento sea de naturaleza permanente**, es decir, su estructura debe mantenerse después de elaborar un informe. Esa estructura puede ser ministerial, interministerial o institucionalmente independiente. En segundo lugar, la eficacia de un mecanismo nacional **puede beneficiarse de un mandato legislativo o normativo amplio**, de que todos los organismos del Gobierno comprendan su función de la misma forma y de una **implicación política** al más alto nivel. En tercer lugar, el mecanismo nacional debería contar con **personal dedicado, capacitado y permanente**, lo que le permitiría adquirir experiencia, conocimientos y profesionalidad a nivel nacional.

Además, un análisis de los datos empíricos determinó que, para que un mecanismo nacional sea eficaz, debe tener las **cuatro capacidades fundamentales** siguientes:

- **Capacidad de fomentar la colaboración:** la capacidad de:
a) colaborar y servir de enlace con los órganos internacionales y regionales de derechos humanos (en el contexto de la presentación de informes, los diálogos interactivos o la facilitación de las visitas de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales o del Subcomité para la Prevención de la Tortura); y b) organizar y facilitar de manera centralizada

la preparación de informes destinados a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, y de respuestas a las comunicaciones y las preguntas de seguimiento y a las recomendaciones y decisiones formuladas por esos mecanismos;

- **Capacidad de coordinación:** la capacidad y autoridad para difundir información y para organizar y coordinar la recopilación de información y la reunión de datos no solo de las entidades gubernamentales, sino también de otros agentes públicos como la oficina nacional de estadística, el parlamento y el poder judicial, con fines de presentación de informes y seguimiento de las recomendaciones;
- **Capacidad de consulta:** la capacidad para promover y dirigir las consultas con las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil;
- **Capacidad de gestión de la información:** la capacidad para:
 - Estar atento a la publicación de recomendaciones y decisiones por los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos;
 - Reunir y agrupar por temas de manera sistemática esas recomendaciones y decisiones en una hoja de cálculo o una base de datos fáciles de usar;
 - Determinar cuáles son los ministerios u organismos públicos responsables de la ejecución de dichas recomendaciones y decisiones;
 - Formular planes de seguimiento en que se establezcan plazos y se identifiquen los ministerios competentes para facilitar esa aplicación; y
 - Gestionar la información sobre la aplicación de las disposiciones de los tratados y las recomendaciones, también con miras a la preparación del siguiente informe periódico.

La eficacia de un mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento también guarda relación con el grado en que se pueden **lograr resultados sistemáticos y sostenibles**, como facilitar la autoevaluación por el Estado de su historial en la aplicación de los tratados y las recomendaciones de los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas; crear un marco nacional de presentación de informes y seguimiento; desarrollar conocimientos especializados; estimular el diálogo nacional; apoyar el examen legislativo y de políticas; fortalecer la gobernanza basada en los derechos humanos; y definir buenas prácticas.

Primera parte

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS MECANISMOS NACIONALES DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO

I. VENTAJAS DE CONTAR CON UN MECANISMO NACIONAL DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue aprobada por la Asamblea General en 1948. En la Declaración se sentaron las bases para el desarrollo de la arquitectura de los derechos humanos que tuvo lugar en los siguientes decenios. Son tres los mecanismos internacionales principales que sirven de cimiento para la arquitectura de los derechos humanos en las Naciones Unidas:

- Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, que son mecanismos de expertos independientes cuyos mandatos se derivan de los tratados internacionales;
- El examen periódico universal, un examen de los Estados realizado por otros Estados; y
- Los procedimientos especiales, que son mecanismos del Consejo de Derechos Humanos.

En la mayoría de las regiones del mundo también han surgido en los últimos decenios mecanismos regionales de derechos humanos que sirven de complemento a los internacionales.

Todos esos mecanismos internacionales de derechos humanos tienen diferentes mandatos, procedimientos y actividades que, a su vez, determinan la forma en que colaboran con ellos los Estados, como entidades sobre las que recaen las obligaciones, los titulares de derechos, otros interesados nacionales y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Algunos se ocupan de dar la alerta y de adoptar medidas urgentes cuando aparece alguna amenaza inminente de violación de los derechos humanos (por ejemplo, comunicaciones rápidas con los Gobiernos para prevenir o dar respuesta a las violaciones), mientras que los procesos que se dedican a la presentación de informes periódicos tienen

por objeto contribuir a la introducción de cambios a largo plazo en los marcos jurídicos y de políticas a fin de crear un entorno propicio para la protección de los derechos humanos.

Los Estados están obligados a informar periódicamente a los órganos de tratados y al Consejo de Derechos Humanos sobre los progresos logrados en el cumplimiento de sus obligaciones o compromisos en materia de derechos humanos. Esa actividad de presentación de informes brinda a los Estados una excelente oportunidad para:

- Realizar una autoevaluación y una supervisión críticas de sus propios progresos;
- Identificar los problemas y deficiencias en la aplicación de los tratados;
- Identificar a los grupos marginados y desfavorecidos;
- Planificar y desarrollar leyes y políticas basadas en los derechos humanos;
- Establecer alianzas estratégicas a nivel nacional, en particular con las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil; y
- Recibir asesoramiento a nivel internacional que les permita beneficiarse de las experiencias comparativas.

La presentación de informes y la colaboración también sirven para fomentar la concienciación de los funcionarios y empleados públicos, la sociedad civil y el público en general, con lo que se consigue estimular un diálogo nacional saludable y sostenible que contribuye a fortalecer el sistema nacional de protección de los derechos humanos.

Los informes periódicos correspondientes a los nueve tratados internacionales básicos de derechos humanos deben presentarse, como promedio, cada cuatro o cinco años. En consecuencia, si un Estado ha ratificado los nueve tratados básicos y los dos protocolos facultativos que incluyen un procedimiento de presentación de informes, está obligado a presentar a los órganos de tratados unos 20 informes cada diez años, es decir, teóricamente, 2 informes cada año. En la actualidad, solo el 16% de los Estados están en condiciones de satisfacer puntualmente todas sus obligaciones en materia de presentación de informes para los mecanismos de las Naciones Unidas.

Además de la preparación de los informes nacionales para los órganos de tratados, existen otras obligaciones de presentación de informes para el examen

periódico universal establecido por el Consejo de Derechos Humanos, otras esferas de trabajo de las Naciones Unidas (incluidos el desarrollo sostenible, la salud pública, el medio ambiente o los derechos laborales), así como para los mecanismos de derechos humanos de ámbito regional.

Los tres principales mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas formulan recomendaciones a los Estados basándose en el proceso de presentación de informes, o en las visitas que realizan a los países (como en el caso de los procedimientos especiales y el Subcomité para la Prevención de la Tortura, que es uno de los órganos de los tratados). Además, a excepción de dos de ellos, todos los órganos de los tratados examinan denuncias de personas que afirman que sus derechos han sido violados. Según el instrumento de que se trate, se aplican condiciones específicas, conocidas como criterios de admisibilidad. Los dictámenes o decisiones adoptados por los órganos de los tratados en relación con las denuncias individuales pueden contener recomendaciones dirigidas al Estado parte. El órgano del tratado puede pedir al Estado parte que informe sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones contenidas en su dictamen o decisión con arreglo a su procedimiento de seguimiento.

Con el continuo aumento del tamaño y la complejidad de la maquinaria internacional y regional de derechos humanos derivado del continuo aumento del número de ratificaciones, y el consiguiente incremento tanto de los informes de los Estados como de las denuncias individuales, unido al número cada vez mayor de mandatos de los procedimientos especiales y de las correspondientes invitaciones de los países, los Estados han de satisfacer necesidades que cada vez compiten entre sí de manera más intensa. Por ejemplo, deben cooperar con todos esos mecanismos internacionales de derechos humanos (y, en su caso, también con los regionales) y presentarles informes periódicamente, respetar las obligaciones impuestas por los tratados y estar al día y hacer el seguimiento de la aplicación de las numerosas recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales.

Incluso si un Estado cuenta con la capacidad y la voluntad política necesarias, esos requisitos constituyen una enorme carga y a menudo dan lugar a que los informes se presenten con retraso, o incluso que no se presenten, así como a que las recomendaciones o decisiones reciban pocas respuestas, o ninguna. La presentación puntual de informes a esos mecanismos, así como el seguimiento efectivo de las recomendaciones y decisiones, suponen una ventaja para los Estados, especialmente porque les ofrece una oportunidad de fortalecer su propia capacidad para ocuparse de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y estimular el diálogo nacional, la reflexión, las tareas de evaluación y la cooperación con todas las partes interesadas.

A fin de cumplir adecuadamente esos requisitos, siempre crecientes, múltiples y variados, un número de Estados en rápido aumento han adoptado un enfoque amplio, eficiente y sostenible de la presentación de informes y el seguimiento, en especial estableciendo mecanismos nacionales encargados de esas tareas.

Un mecanismo nacional dedicado a la presentación de informes y el seguimiento ayuda a sistematizar y racionalizar la preparación de los informes destinados a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos y a coordinar el seguimiento de las recomendaciones a nivel nacional. También contribuye a facilitar todas las demás formas de colaboración con esos mecanismos. Garantiza la coordinación entre las distintas entidades del Gobierno, fomentando así la coherencia y la implicación nacional, la capacidad de los ministerios competentes y la adquisición sostenible de conocimientos. Asegura la celebración de consultas con la institución nacional de derechos humanos y la sociedad civil, lo que sirve para fortalecer una gobernanza participativa, inclusiva y responsable basada en los derechos humanos. El mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento está en una posición idónea para tomar la iniciativa en la agrupación y priorización de las recomendaciones, en la coordinación y el desarrollo de un plan de aplicación específico para las actividades de seguimiento de las recomendaciones de todos los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, con plazos concretos, indicadores y parámetros para evaluar el éxito o un amplio plan de acción nacional de derechos humanos, incluida la aplicación de las disposiciones de los tratados y las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de ámbito regional.

II. EXPOSICIÓN DE LOS MECANISMOS NACIONALES EXISTENTES

A. Funciones de los mecanismos nacionales existentes

Sobre la base del estudio de los países que se describe más arriba, las funciones y tareas de los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento se clasificaron, *grosso modo*, de la siguiente manera:

1. Colaboración con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos

- El mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento suele ser el vehículo para la comunicación con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, la tramitación de todas las

comunicaciones, la respuesta a las medidas urgentes, la facilitación de visitas, etc., por lo general a través del ministerio de relaciones exteriores;

- El mecanismo nacional informa a los órganos estatales, las partes interesadas y el público en general acerca de los exámenes a realizar en fechas próximas por los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, incluso con miras a facilitar un diálogo nacional sobre la situación de los derechos humanos con el fin de preparar mejor el informe del Estado y obtener el mayor beneficio posible de la colaboración con esos mecanismos.

2. Recopilación de información

- El mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento coordina la recopilación de información y datos estadísticos para su inclusión en los informes, de conformidad con las directrices publicadas por los mecanismos internacionales y regionales.

3. Transmisión y presentación de información a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos

- El mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento facilita la redacción de los informes de los Estados y otras comunicaciones destinados a:
 - Los órganos creados en virtud de los tratados (documento básico común y actualizaciones, informes iniciales, informes periódicos, informes solicitados en el marco de procedimientos formales de seguimiento, correspondencia relacionada con las comunicaciones individuales, decisiones y dictámenes);
 - El examen periódico universal (informe);
 - Los procedimientos especiales (respuestas a las comunicaciones, los informes sobre las visitas y los cuestionarios enviados por los titulares de mandatos y facilitación de las visitas);
 - Los órganos regionales de derechos humanos (informes y comunicaciones).

4. Intercambio de información con los interesados y facilitación de su participación

- El mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento interactúa, a los efectos de la presentación de informes a los mecanismos

internacionales y regionales, así como sobre la aplicación de las recomendaciones, con las partes interesadas:

- o El poder judicial (incluida la recopilación y difusión de las decisiones judiciales de interés para el derecho internacional de los derechos humanos);
- o El poder legislativo (comités parlamentarios u órganos similares);
- o Las instituciones nacionales de derechos humanos y otros órganos especializados;
- o La sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los grupos de titulares de derechos.

5. Coordinación del seguimiento por parte del Estado de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de ámbito regional

- El mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento guía la aplicación por el Estado de las recomendaciones mediante:
 - o La agrupación de las recomendaciones por temas;
 - o El análisis de cada recomendación;
 - o La identificación de las entidades estatales responsables de su aplicación;
 - o La facilitación de la preparación de un plan nacional de aplicación o un plan de acción nacional de derechos humanos.

6. Seguimiento de los progresos realizados en la aplicación por el Estado de las recomendaciones de los mecanismos internacionales y regionales

- El mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento supervisa la aplicación de las recomendaciones por parte de las entidades estatales pertinentes, incluso recurriendo a una base de datos;
- El mecanismo nacional incorpora la información sobre la aplicación en el siguiente ciclo de presentación de informes y la pone a disposición de la sociedad civil y los titulares de derechos.

B. Tipos de mecanismos nacionales

La investigación reveló cuatro tipos principales de mecanismos nacionales según su dependencia orgánica y grado de institucionalización. Esos tipos van desde los arreglos *ad hoc* (especial) hasta los mecanismos plenamente *institucionalizados*.

1. *Ad hoc*

Un mecanismo *ad hoc* se crea únicamente a efectos de completar un informe específico y se disuelve cuando presenta ese informe. El establecimiento de un mecanismo de ese tipo corresponde a un ministerio o un comité interministerial. No mantiene un conjunto de prácticas (como una subestructura orgánica o una red) que perdure una vez concluido el informe.

Es importante destacar, sin embargo, que no todos los mecanismos de este tipo se abstienen de aplicar las prácticas normalizadas de presentación de informes. Los mecanismos de las Bahamas, Lituania y la República de Corea, que se clasificaron como arreglos *ad hoc*, aplicaban prácticas estandarizadas de coordinación y de presentación de informes. Los mecanismos de Sudáfrica y Suiza, por el contrario, no utilizaban prácticas estandarizadas en la presentación de sus informes, y la responsabilidad de su elaboración recaía en cada uno de los ministerios competentes.

2. De carácter ministerial

Un mecanismo ministerial está radicado en un determinado ministerio del Gobierno y asume la responsabilidad de la coordinación, la redacción de informes y la organización de consultas. Se clasifica como mecanismo permanente porque crea estructuras y prácticas específicas que están subordinadas y mantenidas por un ministerio del Gobierno que las mantiene más allá de la finalización de un informe periódico concreto.

3. De carácter interministerial

Un mecanismo interministerial es un mecanismo permanente, orgánicamente dependiente de dos o más ministerios, que asume la responsabilidad de la coordinación, la redacción de informes y la organización de consultas. A diferencia de un mecanismo de carácter *ministerial*, no está subordinado a un único ministerio. En vez de eso, se establece una estructura conjunta entre dos o más ministerios. La prestación de servicios corre a cargo de una secretaría ejecutiva (que, en general, incluye la convocación periódica de una red de

coordinadores o contactos en la esfera de los derechos humanos) y también perdura más allá de la finalización de un informe periódico concreto.

4. Institucionalmente independiente

Un mecanismo institucionalmente independiente se encarga de todas las funciones de coordinación, redacción de informes y organización de consultas. Cuenta con un presupuesto separado y personal propio, y está estructurado en direcciones, programas y subprogramas internos. Ese tipo de mecanismo nacional es, por definición, permanente, ya que está institucionalizado y el Gobierno lo mantiene después de la conclusión de los distintos informes.

Tipos de mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento

<i>Ad hoc</i>	Permanente		
1. <i>Ad hoc</i>	2. De carácter ministerial	3. De carácter interministerial	4. Institucionalmente independiente
<ul style="list-style-type: none"> • Lituania • Sudáfrica • Suiza • Bahamas • República de Corea 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • España • Estados Unidos de América • Camboya • México 	<ul style="list-style-type: none"> • Austria • Camerún • Chile • Costa Rica • República Democrática del Congo • Finlandia • Grecia • Honduras • Letonia • República de Moldova • Venezuela (República Bolivariana de) • Mauricio • Portugal • Senegal 	<ul style="list-style-type: none"> • Serbia • Marruecos

Nota: los países consignados en negrita están incluidos en los casos de estudio.

De esta tipología de los mecanismos actuales se desprende que solo los tipos segundo, tercero y cuarto (ministerial, interministerial e institucionalmente independiente) son mecanismos *permanentes*. (Puede verse una sinopsis en la segunda parte).

C. Eficacia en la presentación de informes

Los mecanismos nacionales se agruparon según el tipo para determinar si existía una relación clara entre el tipo de mecanismo (según su grado de institucionalización) y su eficacia en la presentación de informes a los órganos de los tratados.

En el curso de la investigación se observó el total de los retrasos en los informes presentados o pendientes de presentación con arreglo a los tratados ratificados (excluidos los protocolos facultativos) en el período comprendido entre el establecimiento de los mecanismos y el año 2014. Sobre esa base se calculó el promedio del retraso de cada informe. En promedio, los retrasos oscilaban entre 7 y 66 meses por informe presentado una vez que los mecanismos se hubieron establecido, frente a entre 10 y 114 meses antes de su establecimiento. En general, las demoras en la presentación de informes disminuyeron con el establecimiento de los mecanismos nacionales.

Un examen detallado de los casos de estudio y las entrevistas con altos funcionarios gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, parlamentarios, miembros de la sociedad civil y representantes de las Naciones Unidas en esos países, arrojó, no obstante, dudas sobre la presunción implícita al inicio de la investigación de que habría una relación directa entre la eficacia de un mecanismo y su grado de institucionalización.

De hecho, no siempre existía una correlación directa entre el tipo de mecanismo y su eficacia en la presentación de informes. Dos de los mecanismos interministeriales “superaron” al mecanismo institucionalmente independiente. Portugal, que ha conseguido presentar todos sus informes atrasados desde el establecimiento de su mecanismo interministerial, tiene el menor promedio de retrasos en la presentación de sus informes, inferior a 7,4 meses. La República de Corea tenía un retraso medio de 11,2 meses en la presentación de sus informes y un informe pendiente (con 3 meses de retraso). Por el contrario, el mecanismo de Marruecos, institucionalmente independiente, tenía un promedio de retraso en la presentación de sus informes de 14,8 meses y también tenía tres informes pendientes (con un retraso total de 72 meses).

El mecanismo ministerial de México “superó” a los mecanismos interministeriales de Mauricio y el Senegal. México, desde el establecimiento de su mecanismo en 1998 (una Dirección dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores), ha tenido un

retraso medio de 21,1 meses por informe. En octubre de 2014 tenía dos informes pendientes (retrasados un total de 33 meses). El mecanismo interministerial de Mauricio tenía un retraso medio de 25,5 meses por informe y un informe pendiente (con 54 meses de retraso). En el Senegal, los informes se habían retrasado en promedio 27,5 meses. El Senegal también tenía cuatro informes pendientes en octubre de 2014.

El promedio de Camboya, cuyo mecanismo fue clasificado como un mecanismo ministerial, en la demora en la presentación de informes, y el de las Bahamas, con un mecanismo puntual, eran muy similares. Camboya había tenido una demora media en la presentación de informes de 66,2 meses por informe desde la creación de sus múltiples mecanismos de presentación y seguimiento, en comparación con 68,1 meses en el caso de las Bahamas. Una de las principales diferencias entre ambos países, sin embargo, era que para octubre de 2014 las Bahamas habían ratificado 5 tratados fundamentales (pero no los protocolos facultativos) y 4 de sus 5 informes estaban atrasados (con demoras que totalizaban 274 meses), mientras que Camboya había ratificado 8 tratados fundamentales (y 4 protocolos facultativos) y solo tenía 2 informes pendientes (con un retraso total de 48 meses).

La diferencia en el número de informes que debían presentar tenía una importancia clara que era necesario tener en consideración al explicar la eficacia de la presentación de informes. Por ejemplo, Marruecos y México tenían que presentar más informes que la República de Corea. México había ratificado 9 tratados fundamentales de derechos humanos y 7 protocolos facultativos y Marruecos 9 tratados fundamentales y 6 protocolos facultativos, mientras que la República de Corea había ratificado 7 tratados fundamentales y 3 protocolos facultativos. La capacidad de presentación de informes de Portugal desde el establecimiento de su Comité Nacional para los Derechos Humanos se había mantenido a pesar de que sus obligaciones en materia de presentación de informes eran ligeramente mayores que las de Marruecos: Portugal había ratificado 9 tratados fundamentales y 7 protocolos facultativos (el mismo número que México).

Como los datos revelaron que no siempre existía una correlación entre el tipo de mecanismo y su eficacia en la presentación de informes, se examinaron otros elementos, que se abordan en el capítulo siguiente.

III. CONDICIONES PRINCIPALES PARA QUE UN MECANISMO NACIONAL SEA EFICAZ

A. Comparación entre el mecanismo *ad hoc* y el permanente

Los Estados que recurren a mecanismos *ad hoc* para preparar sus informes suelen enfrentarse a las mismas limitaciones de capacidad cada vez que constituyen un nuevo comité de redacción, ya que no logran acumular experiencia. También pueden encontrar dificultades causadas por la falta de coordinación y la debilidad de la memoria institucional.

En la tipología que se ha presentado, solo los mecanismos de carácter ministerial o interministerial y los institucionalmente independientes pueden considerarse *permanentes*. La investigación ha demostrado que ninguno de los mecanismos *ad hoc* mantenía una red duradera de centros de coordinación en los ministerios o departamentos para la presentación de informes y el seguimiento. Por el contrario, la mayoría de los mecanismos permanentes (es decir, de carácter ministerial, interministerial o institucionalmente independiente) contaban con una red de ese tipo.

Los problemas se agravan cuando transcurre mucho tiempo entre la presentación de un informe y su examen por el órgano del tratado correspondiente, en cuyo caso los Estados suelen encontrarse con que algunos o la mayoría de los autores ya no están disponibles en el momento de celebrar el diálogo sobre los informes que prepararon. Eso reduce tanto los beneficios como la calidad del examen de los informes de los Estados y debilita la memoria institucional, además de que será necesario volver a desarrollar la capacidad de sus sustitutos. Dado que la mayoría de los Estados partes presentan sus informes con retraso, es posible que transcurran muchos años antes de que deba prepararse el siguiente informe para el órgano de un tratado determinado, y la necesidad de volver a desarrollar la capacidad necesaria volverá a aparecer en ese momento. En menor medida, la rotación de los funcionarios que se ocupan de comunicaciones individuales también afecta a la capacidad de los Estados para remitir sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de dichas comunicaciones y responder a los dictámenes de los órganos de los tratados. El establecimiento de mecanismos permanentes hace que la preparación de informes y la colaboración con los mecanismos de derechos humanos en otros ámbitos sea menos gravosa y más sostenible.

B. Mandato

Los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento pueden establecerse mediante un instrumento legislativo (aprobado por el parlamento),

por una regulación (promulgada por el poder ejecutivo) o un mandato reglamentario (elaborado tras la aprobación de una disposición de políticas a nivel ejecutivo/ministerial).

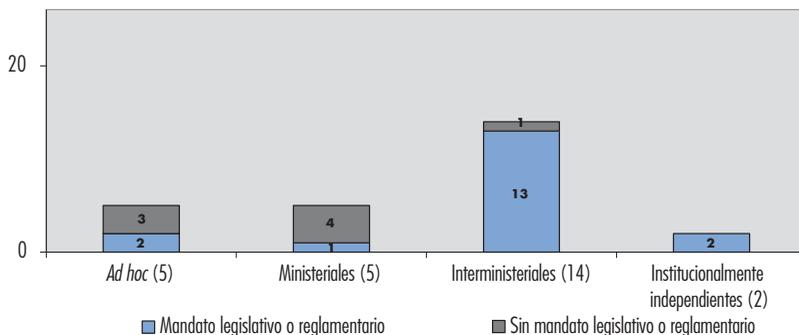
El informe de 2012 de la Alta Comisionada sobre el fortalecimiento del sistema de órganos de los tratados de las Naciones Unidas (A/66/860) incluía recomendaciones con respecto a su mandato. La Alta Comisionada alentaba a los Estados a que establecieran un mecanismo permanente, o lo reforzaran si ya existiera, de ser posible mediante la promulgación de una ley, con el mandato de:

- Responder a todas sus obligaciones de alcance internacional y regional en materia de presentación de informes sobre los derechos humanos a los órganos creados en virtud de los tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales, así como a los órganos regionales;
- Coordinar la aplicación de sus recomendaciones;
- Responder a los procedimientos de comunicaciones individuales de los órganos creados en virtud de los tratados y otros órganos internacionales y regionales; y
- Establecer y ejecutar las modalidades de colaboración sistemática con los interesados nacionales, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y el mundo académico.

Análisis de los datos

De los 26 mecanismos estudiados, 18 se regían por un mandato legislativo o normativo.

Mandatos de los mecanismos nacionales



Las conclusiones pueden desglosarse por tipo de mecanismo de la siguiente manera:

- Dos de los cinco mecanismos *ad hoc* tenían un mandato legislativo propio, de carácter formal (Lituania y la República de Corea, que habían confiado la redacción de los informes a grupos de trabajo interinstitucionales o comités de redacción interministeriales de naturaleza puntual).
- Uno de los cinco mecanismos *ministeriales* tenía un mandato legislativo propio (Camboya, que en realidad había establecido por mandato legislativo cinco mecanismos separados). En general, la labor de los mecanismos ministeriales estaba amparada por los amplios mandatos del ministerio de relaciones exteriores en el que estaban encuadrados.
- Trece de los catorce mecanismos *interministeriales* tenían un mandato formal legislativo o reglamentario.
- Ambos mecanismos *institucionales independientes* se habían establecido mediante un mandato legislativo formal.

En otras palabras, tres cuartas partes de los mecanismos permanentes se rigen por un mandato formal legislativo o reglamentario. No obstante, algunos de los mecanismos más eficaces, en cuanto a su desempeño en la presentación de informes y la celebración de consultas inclusivas, se rigen por mandatos reglamentarios relativamente flexibles, en lugar de por mandatos legislativos oficiales detallados. Sin embargo, en lo relativo a la duración, un mandato legislativo amplio sería la opción preferida, ya que los decretos ejecutivos o las políticas son más susceptibles de ser objeto de enmiendas.

Además, la titularidad política es importante para la sostenibilidad del mecanismo, ya que necesita tener suficiente influencia política y categoría para que pueda solicitar información a las diferentes instituciones y ministerios, y lograr que estos respondan. El hecho de contar con miembros procedentes de los ministerios o con el apoyo ministerial, ya sea porque el mecanismo esté integrado en el poder ejecutivo o por la participación directa de los ministros (por ejemplo, en las reuniones plenarias o durante las reuniones de validación de los proyectos de informe), es un factor importante a ese respecto.

C. Recursos

La mayoría de los mecanismos ministeriales e interministeriales dependen de su ministerio o ministerios de origen en lo que se refiere al personal necesario para

llevar a cabo sus diversas actividades. También dependen de las asignaciones presupuestarias concedidas por su ministerio o ministerios de origen para llevar a cabo sus programas y actividades. Solo los mecanismos institucionalmente independientes controlan sus presupuestos y contratan a su personal.

El estudio del caso de Portugal, donde el mecanismo cuenta con el apoyo de todos los ministros, parece indicar que es mucho lo que pueden lograr los mecanismos nacionales, incluso si no cuentan con un presupuesto o personal propios. Siempre que el mecanismo entrañe una estructura de coordinación y participe de manera sustancial en la planificación, puede cumplir su mandato sin necesidad de contar con un presupuesto separado.

El estudio de los casos de Portugal y México también parecen indicar que el control sobre la contratación del personal del mecanismo afecta menos a su eficacia que la continuidad del personal que se encarga de la recopilación de información sobre derechos específicos, el desarrollo de conocimientos especializados sobre esos derechos y la coordinación de la labor del mecanismo nacional a ese respecto.

Al establecer su Comité Nacional para los Derechos Humanos, Portugal decidió utilizar los recursos de que disponía de manera diferente. De llevar a cabo la labor del Comité se encargó el personal de la División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores añadiéndola a su volumen de trabajo ordinario. Las actividades previstas en el plan de trabajo anual del Comité se realizaron con cargo a los presupuestos de los distintos ministerios y, a pesar de las medidas de austeridad, el Comité pudo realizar su labor gracias a una planificación y presupuestación cuidadosas. Avisó de las reuniones a todos los ministerios con suficiente antelación (casi un año y medio) a fin de darles la posibilidad de presupuestar y planificar su participación en ellas.

El estudio de otros casos, sin embargo, sirvió para indicar los límites de lo que puede lograrse si no se cuenta con ningún empleado propio o se cuenta solo con personal adscrito al que se imponen responsabilidades importantes en materia de presentación de informes difíciles de conciliar con su trabajo habitual. La asignación de recursos suficientes, en particular la dotación de personal permanente, contribuirá a fomentar de manera sostenible la experiencia, los conocimientos y el profesionalismo en los países.

Distribución por sexo

La paridad en sí misma no garantiza la igualdad entre los géneros, pero es inherente a los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación.

Se trata, ante todo, de una cuestión de derechos, ya que las mujeres y los hombres deben poder participar en pie de igualdad en la vida pública y estar representados sin discriminación en los procesos de adopción de decisiones. En segundo lugar, la paridad contribuye a asegurar que la labor del mecanismo se beneficie de una diversidad de perspectivas, así como de los diferentes conjuntos de aptitudes y experiencias que los hombres y las mujeres pueden aportar. La representación equitativa es necesaria para lograr la legitimidad normativa de la labor en derechos humanos.

En conclusión, en primer lugar, los mecanismos permanentes son considerablemente más eficaces que los *ad hoc*, pero el establecimiento de un mecanismo institucionalmente independiente no es una condición para que sea eficaz. En segundo lugar, para que un mecanismo sea eficaz debe tener un amplio mandato formal, legislativo o reglamentario, y todo el aparato gubernamental debe tener un entendimiento común de su función. En tercer lugar, el mecanismo debería contar con personal dedicado, capacitado y fijo, lo que le permitiría generar experiencia, conocimientos y profesionalidad a nivel nacional, preferiblemente manteniendo la paridad entre los sexos en su composición.

D. Capacidades

Para aprovechar plenamente su potencial en el sistema nacional de protección de los derechos humanos, debe considerarse que el papel de los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento va más allá de las limitadas atribuciones relacionadas con la presentación de informes a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.

Para ello, es necesario que esos mecanismos desarrollen su capacidad para la participación, la coordinación, la celebración de consultas y la gestión de la información que sirvan para fortalecer la eficacia, la coordinación y, en última instancia, la gobernanza basada en los derechos humanos y la rendición de cuentas en el plano nacional.

1. Capacidad de colaboración

Al hablar de la capacidad de colaboración de un mecanismo nacional se hace referencia a su capacidad para: a) colaborar y mantener contacto con los órganos internacionales y regionales de derechos humanos (en el contexto de la presentación de informes, los diálogos interactivos o la facilitación de las visitas de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales o del Subcomité para la Prevención de la Tortura); y b) organizar y facilitar de manera centralizada la

preparación de informes destinados a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, así como respuestas a las comunicaciones y preguntas de seguimiento y a las recomendaciones y decisiones formuladas por estos.

El mecanismo nacional a menudo está encuadrado en el ministerio de relaciones exteriores, o mantiene una estrecha colaboración con él, ya que ese ministerio es generalmente responsable de supervisar las relaciones entre la administración pública y los sistemas internacionales y regionales. A veces está encuadrado en la oficina del primer ministro o del ministerio de justicia, lo que facilita la centralización de la colaboración con los mecanismos de derechos humanos. En otros casos, la centralización cambia y los ministerios se hacen cargo de determinados temas (por ejemplo, el ministerio de la familia y la juventud se ocupa de preparar los informes destinados al Comité de los Derechos del Niño o al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, mientras que el ministerio de relaciones exteriores sigue siendo la entidad que se ocupa de la colaboración a nivel internacional). La investigación ha demostrado que, sea cual fuere la estructura, es importante que un mecanismo nacional cuente con capacidad institucional para facilitar la elaboración de múltiples informes periódicos, en particular mediante la planificación anual, la estandarización de los procedimientos de presentación de informes y el mantenimiento de los principales redactores en los comités de redacción. Se ha constatado que la utilización de consultores para redactar los informes no puede sustituir a la capacidad de los Estados para presentar sus informes ni contribuir a su fortalecimiento.

Ninguno de los mecanismos *ad hoc*, que por definición carecen de continuidad y de capacidad institucionalizada, dijo ocuparse también de la redacción de los informes para el examen periódico universal y los procedimientos especiales. Eso lo sitúa en posición de desventaja en comparación con los mecanismos permanentes, que es mucho más probable que se ocupen también de la redacción de informes para el examen periódico universal y los procedimientos especiales y para los mecanismos regionales de derechos humanos. La investigación reveló que la capacidad institucional para redactar informes ofrece a los mecanismos permanentes una clara ventaja sobre los de carácter puntual en lo referente a la eliminación de los atrasos.

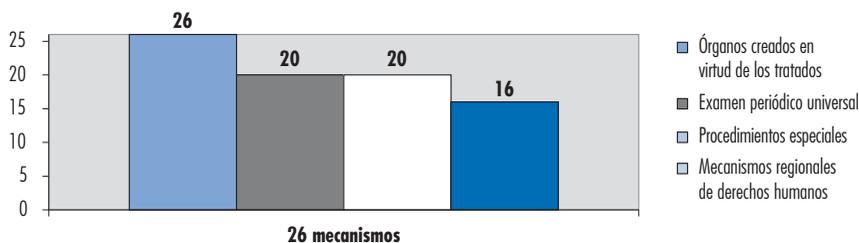
Análisis de los datos

De los 26 mecanismos nacionales estudiados:

- Todos indicaron que se ocupaban de la redacción de informes destinados a los órganos creados en virtud de los tratados;

- Veinte también se ocupaban de la presentación de los informes para el examen periódico universal;
- Veinte se encargaban también de responder a los titulares de mandatos de procedimientos especiales y colaborar con ellos;
- Dieciséis se ocupaban también de la redacción de los informes destinados a los mecanismos regionales de derechos humanos.

Colaboración con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos



Las conclusiones pueden desglosarse por tipo de mecanismo de la siguiente manera:

- Los cinco *mecanismos ad hoc* estudiados habían redactado informes destinados a los órganos de tratados. Habían sido establecidos por los ministerios y se les había encargado la redacción de esos informes. Se habían establecido comités *ad hoc* separados para redactar los informes destinados al examen periódico universal. Sin embargo, de la redacción de las comunicaciones dirigidas a los procedimientos especiales siempre se encargaba el ministerio de relaciones exteriores. No había ningún mecanismo *ad hoc* que se encargase de la presentación de informes a los mecanismos regionales de derechos humanos.
- Los cinco *mecanismos ministeriales* estudiados se ocupaban de la redacción de informes destinados a los órganos de tratados y al examen periódico universal. Cuatro se ocupaban también de la redacción de comunicaciones dirigidas a los procedimientos especiales (Dinamarca, España, México y los Estados Unidos de América), y tres de la redacción de los informes destinados a los mecanismos regionales de derechos humanos (Dinamarca, España y México).
- Los 14 *mecanismos interministeriales* estudiados se encargaban de redactar los informes destinados a los órganos de tratados, así como de la

redacción de las comunicaciones dirigidas a los procedimientos especiales. Trece también se ocupaban de la elaboración de informes para el examen periódico universal (en la República de Moldova, la entidad encargada de la redacción de ese informe era el Ministerio de Justicia) y 12 se encargaban de la redacción de los informes destinados a los mecanismos regionales de derechos humanos (se desconoce cuál es la situación en el Camerún y en la República Democrática del Congo).

- Los dos *mecanismos institucionalmente independientes* analizados se encargaban de la redacción de informes destinados a los órganos de tratados, al examen periódico universal y a los titulares de mandatos de procedimientos especiales (el de Marruecos también se ocupaba de elaborar los informes destinados a los mecanismos regionales de derechos humanos).

2. Capacidad de coordinación

La capacidad de coordinación de un mecanismo nacional se refiere a su capacidad y autoridad para difundir información y organizar y coordinar la recopilación de información y la reunión de datos de los diferentes organismos gubernamentales, y también de otras entidades del Estado como la oficina nacional de estadística, el Parlamento y el poder judicial, que se necesitan para la presentación de los informes y el seguimiento de las recomendaciones.

La *coordinación intragubernamental* implica que las actividades y las aportaciones de diversos ministerios y distintos niveles de Gobierno (central, provincial o estatal, de distrito, municipal) están coordinadas con el fin de proporcionar información para la autoevaluación y el examen de las políticas. Abarca el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes, así como la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.

La *coordinación con el Parlamento y el poder judicial* tiene por objeto obtener datos e información para facilitar la presentación de informes y, en el caso del Parlamento, fomentar la rendición de cuentas mediante la autoevaluación y el examen legislativo y de políticas.

a) Coordinación intragubernamental

La investigación ha identificado el empleo de diversos medios para coordinar las actividades gubernamentales. Entre ellos cabe mencionar la celebración de reuniones periódicas de coordinación con todos los centros de contacto a nivel

ministerial, el uso de listas de correo electrónico y otras plataformas en línea, y el uso de planes de acción nacionales de derechos humanos y la elaboración de un plan de trabajo para el mecanismo nacional.

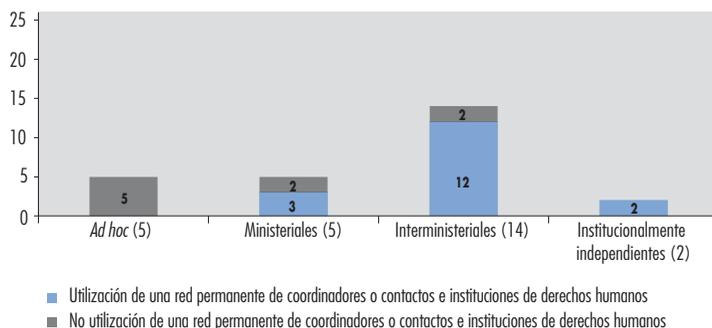
Los resultados parecen indicar que los mecanismos *ad hoc* tienen menos probabilidades de contar con una red interministerial de coordinadores de derechos humanos. De hecho, ningún mecanismo *ad hoc* había establecido una red duradera de coordinadores, mientras que la mayoría de los mecanismos permanentes sí lo habían hecho. Los tipos de mecanismos más duraderos indicaron tener una mayor confianza en esas redes.

Análisis de los datos

De los 26 mecanismos nacionales estudiados:

- Diecisiete afirmaron que hacían uso de una red de contactos o coordinadores de derechos humanos en los ministerios e instituciones del Gobierno.

Red de coordinadores de derechos humanos



Las conclusiones pueden desglosarse por tipo de mecanismo de la siguiente manera:

- Ninguno de los cinco *mecanismos ad hoc* hacía uso de una red permanente de contactos o coordinadores de derechos humanos en los ministerios e instituciones del Gobierno;
- Tres de los cinco *mecanismos ministeriales* hacían uso de una red permanente de contactos o coordinadores de derechos humanos en los

ministerios y las instituciones (Camboya, México y los Estados Unidos de América);

- Doce de los 14 *mecanismos interministeriales* hacían uso de una red de contactos o coordinadores de derechos humanos en los ministerios y las instituciones (Austria, Chile, Costa Rica, Finlandia, Grecia, Honduras, Letonia, Mauricio, Portugal, la República Democrática del Congo, Senegal y Venezuela (República Bolivariana de));
- Ambos *mecanismos institucionalmente independientes* dijeron que hacían uso de una red de contactos o coordinadores de derechos humanos en los ministerios e instituciones del Gobierno (Marruecos y Serbia).

b) Coordinación con el Parlamento y el poder judicial

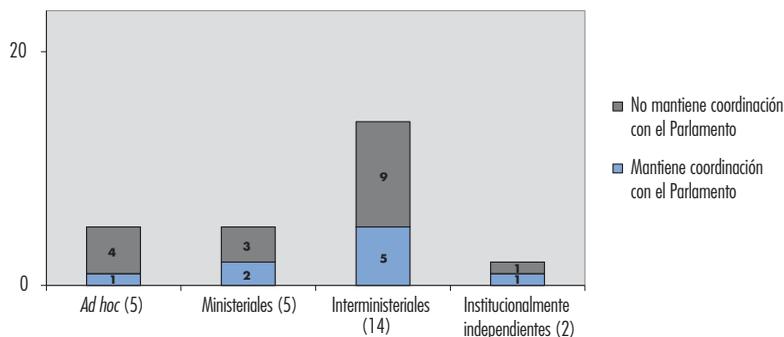
Análisis de los datos

La investigación ha revelado que es escasa la coordinación entre los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento y los parlamentos y el poder judicial, independientemente de cuál sea el tipo de mecanismo, aunque los de carácter permanente mostraban resultados ligeramente mejores que los *ad hoc*.

De los 26 mecanismos nacionales estudiados:

- Ocho se encargaban de la coordinación con los parlamentarios y los comités parlamentarios;
- Nueve se ocupaban de la coordinación con el poder judicial;

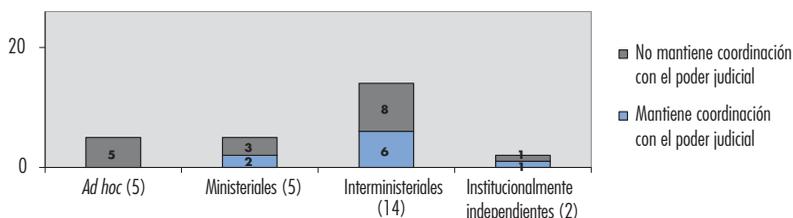
Coordinación con el Parlamento



Por lo que se refiere a la coordinación con el Parlamento, las conclusiones pueden desglosarse por tipo de mecanismo de la siguiente manera:

- Uno de los cinco *mecanismos ad hoc* colaboraba habitualmente con el Parlamento en la redacción de los informes destinados a los órganos de los tratados (Sudáfrica);
- Dos de los cinco *mecanismos ministeriales* indicaron que colaboraban habitualmente con el Parlamento (España y México);
- Cinco de los 14 *mecanismos interministeriales* colaboraban con el Parlamento (Austria, Camerún, Finlandia, la República de Moldova y Venezuela (República Bolivariana de)), otros 6 no lo hacían y se desconocía cuál era la situación de los demás;
- Uno de los dos *mecanismos institucionalmente independientes* colaboraba con el Parlamento (Marruecos).

Coordinación con el poder judicial



Por lo que se refiere a la coordinación con el poder judicial, las conclusiones pueden desglosarse por tipo de mecanismo de la siguiente manera:

- Ninguno de los *mecanismos ad hoc* mantenía una coordinación sistemática con el poder judicial;
- Dos de los cinco *mecanismos ministeriales* indicaron que mantenían una cooperación sistemática con el poder judicial (España y México);
- Seis de los 14 *mecanismos interministeriales* colaboraban con el poder judicial (Austria, Camerún, Finlandia, Letonia, Mauricio y Venezuela (República Bolivariana de)), otros 5 no lo hacían y se desconocía cuál era la situación de los demás;
- Uno de los dos *mecanismos institucionalmente independientes* colaboraba habitualmente con el Parlamento (Marruecos);

3. Capacidad de consulta

La capacidad de consulta de un mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento se refiere a su capacidad para promover y dirigir las consultas con la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos.

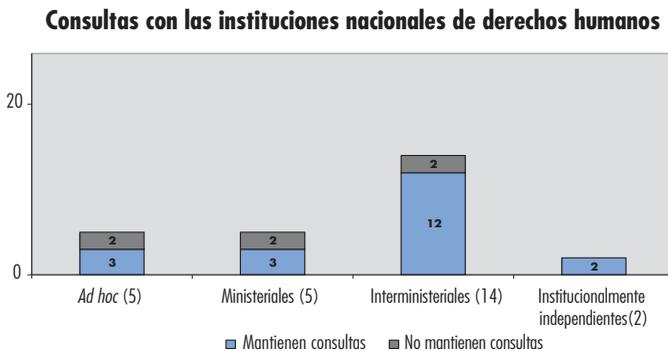
Los mecanismos eficaces facilitan la realización de los derechos humanos sobre el terreno, la participación activa en la gobernanza y el diálogo en torno a los compromisos y las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y su aplicación. Se convocan consultas que cuentan con la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil y brindan una oportunidad para debatir abiertamente los proyectos de informe.

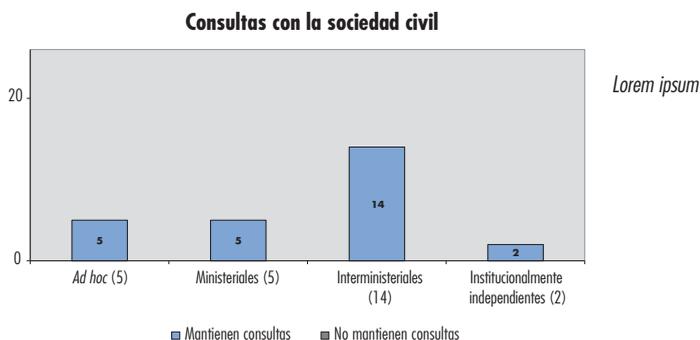
La investigación ha revelado niveles mucho más altos de consulta entre los mecanismos nacionales y las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil que de coordinación con el poder judicial judicatura y los parlamentos. Todos los mecanismos nacionales, independientemente del tipo, mantenían consultas con la sociedad civil, pero los mecanismos permanentes tenían más probabilidades de consultar con las instituciones nacionales de derechos humanos que los mecanismos puntuales.

Análisis de los datos

De los 26 mecanismos nacionales estudiados:

- Veinte consultaban con las instituciones nacionales de derechos humanos;
- Todos dijeron mantener consultas con la sociedad civil;





Las conclusiones pueden desglosarse por tipo de mecanismo de la siguiente manera:

- Los cinco *mecanismos ad hoc* habían entablado consultas con la sociedad civil. Tres se encontraban en países que tenían una institución nacional de derechos humanos, con la que colaboraron.
- Los cinco *mecanismos ministeriales* declararon haber mantenido consultas con la sociedad civil. Tres se encontraban en países que tenían una institución nacional de derechos humanos, con la que colaboraron.
- Los 14 *mecanismos interministeriales* indicaron que habían colaborado con la sociedad civil; 12 de ellos también colaboraron con las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Ambos *mecanismos institucionalmente independientes* habían consultado con las instituciones nacionales de derechos humanos y con la sociedad civil.

4. Capacidad de gestión de la información

La capacidad de gestión de la información de un mecanismo nacional se refiere a su capacidad para: a) seguir de cerca la publicación de las recomendaciones y decisiones de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos; b) capturar y agrupar por temas esas recomendaciones (por ejemplo, en una hoja de cálculo o base de datos); c) determinar los ministerios u organismos a los que corresponde su aplicación; d) elaborar planes de seguimiento, que incluyan plazos, con los ministerios competentes para facilitar esa aplicación;

y e) gestionar la información relativa a la aplicación de las disposiciones de los tratados y recomendaciones, en particular con miras a la preparación del siguiente informe periódico.

Esa capacidad implica la recopilación y la gestión sistemáticas de información y conocimientos sobre la aplicación progresiva por el Estado de las recomendaciones de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, en particular con miras a la preparación del siguiente informe periódico. También implica la evaluación continua de los avances logrados en actividades específicas.

La investigación ha demostrado que ningún mecanismo *ad hoc* supervisaba la aplicación de las recomendaciones de los órganos de los tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales. Por el contrario, casi todos los mecanismos permanentes afirmaron que se ocupaban de esa supervisión. Además, la mayoría de los mecanismos permanentes supervisaba también la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos regionales de derechos humanos. Solo alrededor de un tercio de los mecanismos permanentes se encargaba de supervisar la aplicación de un plan de acción nacional de derechos humanos.

En el ACNUDH, la gestión basada en los resultados, “supervisión del desempeño”, se refiere a una función continua que utiliza la recopilación y el análisis sistemáticos de datos sobre la base de indicadores determinados para proporcionar a los encargados de la gestión y a los principales interesados en una intervención en curso indicaciones sobre los progresos y el logro de los objetivos y los avances en la utilización de los recursos asignados. Se trata de un seguimiento continuo de las actividades y los progresos para la adopción de medidas correctivas a corto y medio plazo y la rendición de cuentas con respecto a la aplicación.

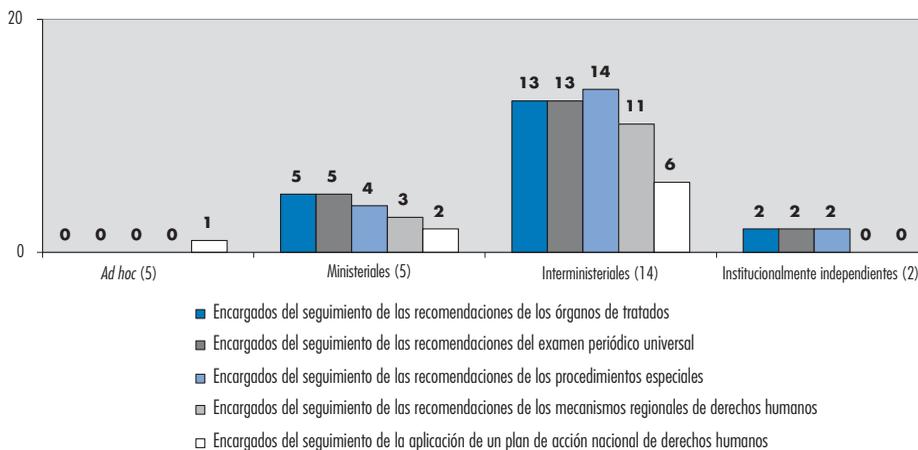
Análisis de los datos

De los 26 mecanismos nacionales estudiados:

- Veinte se encargaban de coordinar el seguimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados;
- Veinte indicaron que se ocupaban de la coordinación del seguimiento de las recomendaciones del examen periódico universal;
- Veinte estaban encargados de coordinar el seguimiento de las recomendaciones de los titulares de mandatos de procedimientos especiales;
- Nueve se encargaban de supervisar la aplicación de un plan de acción nacional de derechos humanos;

- Catorce se encargaban de coordinar el seguimiento de las recomendaciones de algún mecanismo regional de derechos humanos.

Los mecanismos nacionales y la coordinación del seguimiento



Las conclusiones pueden desglosarse por tipo de mecanismo de la siguiente manera:

- Ninguno de los *mecanismos ad hoc* se encargaba de la supervisión y el seguimiento de la aplicación de las decisiones y recomendaciones de los órganos de tratados, el examen periódico universal, los procedimientos especiales o los mecanismos regionales de derechos humanos. La responsabilidad de ese seguimiento siempre recaía en el ministerio de relaciones exteriores. Un mecanismo puntual supervisaba las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos que se habían incorporado en planes de acción nacionales de derechos humanos. (La República de Corea había establecido un plan de acción nacional de derechos humanos que incluía las recomendaciones de los órganos internacionales. Lituania y Sudáfrica tenían planes obsoletos, de 2002 y 1998 respectivamente, y ni las Bahamas ni Suiza habían establecido esos planes³).

³ Puede verse una lista de planes de acción nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos en www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx (comprobado el 22 de febrero de 2016).

- Los *cinco mecanismos ministeriales* se ocupaban de la supervisión y el seguimiento de la aplicación de las decisiones y recomendaciones de los órganos de tratados y del examen periódico universal. Cuatro de ellos se ocupaban también de coordinar el seguimiento de las recomendaciones de los titulares de mandatos de procedimientos especiales (la excepción era Camboya). Tres se encargaban del seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos regionales (las excepciones eran los Estados Unidos de América, que no ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y Camboya). Dos indicaron que también se encargaban del seguimiento de las recomendaciones contenidas en el plan de acción nacional de derechos humanos (España y México).
- Trece de los 14 *mecanismos interministeriales* se ocupaban de la supervisión y el seguimiento de la aplicación de las decisiones y recomendaciones de los órganos de tratados (en el Senegal la responsabilidad recaía en los ministerios competentes). Trece también se ocupaban de coordinar el seguimiento de las recomendaciones del examen periódico universal (en la República de Moldova el encargado era el Ministerio de Justicia). Todos ellos se ocupaban de coordinar el seguimiento de las recomendaciones de los titulares de mandatos de procedimientos especiales. Once también se ocupaban de coordinar las actividades de seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos regionales de derechos humanos (la situación en el Camerún, la República Democrática del Congo y el Senegal se desconoce), y seis también supervisaban las recomendaciones incluidas en el plan de acción nacional de derechos humanos (Finlandia, Honduras, Mauricio, Portugal, la República de Moldova y Venezuela (República Bolivariana de)). Ninguno de los demás Estados contaba con un plan de acción nacional de derechos humanos actualizado o no contaba con ninguno en absoluto.
- Los dos *mecanismos institucionalmente independientes* indicaron que se encargaban de coordinar las actividades de seguimiento de las recomendaciones de los órganos de los tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales (Marruecos y Serbia). Ni Marruecos ni Serbia habían establecido un plan de acción nacional de derechos humanos.

En el estudio también se examinó la capacidad de los mecanismos nacionales para establecer y mantener sistemas de recopilación de información con miras a la presentación de informes a los órganos internacionales de derechos humanos. Solo un mecanismo se ocupaba de mantener un sistema de recopilación de

información para la elaboración de los informes periódicos destinados a órganos de tratados y el examen periódico universal (Honduras).

IV. OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

A largo plazo, se espera que un mecanismo nacional para la presentación de informes y seguimiento eficaz permita lograr a nivel nacional los siguientes resultados:

- **Marco nacional:** los mecanismos nacionales conducen al establecimiento de un marco nacional fiable, constante y sostenible para la presentación de informes y el seguimiento y puede convertirse en un catalizador y un pilar de un sistema de protección de los derechos humanos eficaz a nivel nacional. También contribuyen a fomentar el conocimiento, la profesionalización y la sostenibilidad de unos conocimientos especializados en el ámbito de los derechos humanos adquiridos dentro de las estructuras de gobierno.
- **Diálogo nacional estructurado:** los mecanismos nacionales estimulan la celebración periódica de diálogos nacionales entre los departamentos del Gobierno, el Parlamento, el poder judicial, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil sobre el cumplimiento de las obligaciones y compromisos contraídos por el Estado en materia de derechos humanos en los planos internacional y regional, la preparación de los informes periódicos de los Estados y el seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.
- **Autoevaluación periódica:** los mecanismos nacionales promueven la capacidad de todas las ramas del Estado (el ejecutivo y los organismos encargados de la aplicación de las políticas, el poder legislativo y el poder judicial) para evaluar el comportamiento de este en lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones de los tratados, las recomendaciones y decisiones de las Naciones Unidas y de ámbito regional y, en general, a la realización de los derechos humanos y la localización de las deficiencias y los retos restantes.
- **Revisión legislativa y de políticas:** los mecanismos nacionales destacan y facilitan el examen de la legislación y las políticas nacionales de derechos humanos que son incoherentes o incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y los compromisos contraídos por el Estado. Eso incluye una reflexión sobre la idoneidad de la legislación y

las políticas sectoriales, como las de salud o educación, o un análisis de las asignaciones presupuestarias para la salud o la educación.

- **Gobernanza basada en los derechos humanos:** los mecanismos nacionales contribuyen a mejorar una gobernanza participativa, inclusiva y responsable basada en los derechos humanos.
- **Aprovechamiento del asesoramiento y las buenas prácticas internacionales:** los mecanismos nacionales facilitan la adaptación por el Estado de las experiencias de otros países y se benefician del asesoramiento especializado que pueden ofrecer los miembros de los órganos creados en virtud de los tratados y los titulares de mandatos de procedimientos especiales, así como de las recomendaciones del examen periódico universal y los mecanismos regionales de derechos humanos. Para todo ello, se presupone que el mecanismo nacional se comunica con esos órganos internacionales de derechos humanos en relación con el cumplimiento de las obligaciones, los compromisos y las recomendaciones de los órganos de los tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales.

V. CONCLUSIÓN

Un mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento puede desempeñar un papel fundamental en lo que se refiere a reforzar el sistema de protección de los derechos humanos de muchas formas. Para aprovechar todo su potencial como un nuevo agente nacional clave en el terreno de los derechos humanos se requiere una transformación de la forma en que se entienden esos mecanismos. Las investigaciones del ACNUDH muestran que los arreglos *ad hoc* ya no pueden abordar de manera eficaz el enorme volumen de requisitos que plantean los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos. No obstante, la investigación también demuestra que el carácter institucional o permanente de esos mecanismos, si bien fortalece la capacidad del Estado para abordar el problema de los informes atrasados, no constituye por sí mismo una garantía de su eficacia. Por ejemplo, los mecanismos nacionales permanentes que han logrado desarrollar su capacidad de colaboración, pero no han prestado tanto interés a la coordinación con otras subdivisiones de la estructura del Estado, como el Parlamento y el poder judicial, o a las consultas con las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil, resultaron ser igualmente ineficaces en el cumplimiento de sus amplias atribuciones, que deberían extenderse más allá del estrecho ámbito de la presentación de informes a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos. Los mecanismos

nacionales deben desarrollar un conjunto mucho más importante de capacidades complementarias para la colaboración, la coordinación gubernamental, la consulta con otros interesados nacionales y la gestión de la información que sirvan para fortalecer a nivel nacional la gobernanza y la rendición de cuentas basadas en los derechos humanos.

En su mayoría, los mecanismos nacionales están desarrollando esas capacidades fundamentales. Con voluntad política y sentido de la propiedad pueden lograrse nuevos avances importantes en un breve período de tiempo.

Segunda parte

DESCRIPCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE MECANISMOS NACIONALES

I. MECANISMOS *AD HOC*

Bahamas*

En el momento de recopilar los datos, el procedimiento utilizado por las Bahamas era convocar comités especiales de redacción a los que se encomendaba la elaboración de informes de derechos humanos individuales y que se disolvían inmediatamente después. Cada comité especial de redacción estaba dirigido por un ministerio. Desde 2014, las Bahamas han avanzado hacia un mecanismo nacional interministerial de presentación de informes y seguimiento, con la creación de un grupo de trabajo dirigido por la Oficina del Fiscal General. Ese Grupo de Trabajo está integrado por coordinadores designados en los ministerios, el Departamento de Estadística, la policía, las fuerzas de defensa, la propia Oficina del Fiscal General y la sociedad civil.

El grupo de trabajo se reúne cada dos semanas, desde 2016 lo hace cada semana, y organiza reuniones de grupos de redacción cuando es necesario. Se asignan ministerios y departamentos específicos para dirigir la elaboración de un informe periódico destinado al órgano de un tratado específico (por ejemplo, el Departamento de Servicios Sociales dirige el proceso de redacción de los informes destinados al Comité de los Derechos del Niño). Una vez al mes, el grupo de trabajo examina las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos con miras a supervisar su aplicación.

Lituania

La coordinación de la elaboración de informes sobre derechos humanos corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. La responsabilidad de preparar los informes iniciales y periódicos corresponde al ministerio encargado de la aplicación del convenio pertinente. Esa institución o ministerio convoca un

* Los países indicados con un asterisco forman parte de los casos de estudio.

grupo de trabajo interinstitucional. Sin embargo, esos grupos de trabajo parecen tener un carácter *ad hoc* ya que solo se convocan a efectos de completar informes específicos.

Los grupos de trabajo interinstitucionales utilizan un conjunto de prácticas estandarizadas y tienen amplias facultades:

- Elaboran un programa de trabajo, determinan los métodos de trabajo y fijan los plazos para asegurar que se reúna la información necesaria en colaboración con otros ministerios y organismos del Gobierno;
- Tras la elaboración de un proyecto de informe, realizan actividades de coordinación con los ministerios e instituciones y las ONG;
- También dan su aprobación a los proyectos definitivos;
- Posteriormente, ponen el informe aprobado a disposición de las ONG.

República de Corea*

En 2006, mediante la Directiva Presidencial núm. 176, se creó el Consejo Nacional de Políticas de Derechos Humanos. Está presidido por el Ministro de Justicia y en él están presentes los Viceministros de varios ministerios (incluidos el de Relaciones Exteriores y Comercio, el de Salud y Bienestar Social y el de Defensa). El Consejo se financia con cargo al presupuesto del Ministerio de Justicia, que se ocupa de las tareas administrativas. No tiene ni personal ni presupuesto independientes.

Su responsabilidad primordial es facilitar la elaboración y aprobación de un plan de acción nacional de derechos humanos para la República de Corea, supervisar la aplicación de ese plan quinquenal e informar al respecto. El segundo plan de acción nacional para el período 2012-2016 incluye el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de presentación de informes de derechos humanos de la República de Corea y la aplicación de todas las recomendaciones que se hayan aceptado. También incluye el objetivo de “redactar, presentar y preparar las deliberaciones relativas a los informes nacionales que hayan de entregarse a las organizaciones internacionales relacionadas con los derechos humanos” y se establecen actividades de presentación de informes y plazos específicos a ese respecto. Como el Consejo es responsable de aprobar y aplicar el plan de acción nacional, parece ser implícitamente responsable de supervisar las tareas de presentación de informes a los órganos internacionales de derechos humanos.

En la práctica, sin embargo, el encargado de coordinar la redacción de informes para los órganos de tratados es el organismo gubernamental principal responsable del tratado de derechos humanos de que se trate, y no el Consejo. El documento básico común para los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas también lo elabora un organismo encargado, a saber, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que actúa en consulta con los ministerios pertinentes. El Consejo no es responsable de la coordinación intragubernamental para la elaboración de los informes o de la coordinación con otras entidades gubernamentales y de la sociedad civil. Tampoco se encarga de la comunicación con los órganos internacionales de derechos humanos ni de facilitar las consultas nacionales.

Los organismos públicos encargados de los tratados básicos de derechos humanos son:

- El Ministerio de Justicia para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su primer Protocolo Facultativo; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el examen periódico universal; y el plan de acción nacional;
- El Ministerio de Salud y Bienestar para la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos primero y segundo;
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio para la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y
- El Ministerio de Igualdad de Género y Familia para la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo.

El organismo público encargado determina cuándo deben presentarse los informes, establece y difunde el calendario para su elaboración, e invita a las partes interesadas pertinentes a que presenten información y participen en los comités *ad hoc* de redacción. A continuación, el ministerio competente recopila el proyecto de informe, convoca al comité de redacción y ultima el proyecto de informe. También se ocupa de organizar las consultas con las ONG encargadas de la coordinación y posteriormente envía el informe para su examen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El ministerio examina el resultado de las consultas con las ONG y la opinión de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos. Una vez se han introducido los cambios necesarios, el ministerio encargado finaliza el informe, se ocupa de su traducción al inglés y lo transmite al Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio examina nuevamente el informe y lo presenta a las Naciones Unidas por conducto de la Misión Permanente en Ginebra.

El organismo gubernamental designado para cada tratado internacional de derechos humanos también coordina los esfuerzos realizados para supervisar la aplicación de las decisiones y recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y otros mecanismos de derechos humanos. Los organismos encargados se ocupan de redactar las respuestas a las comunicaciones remitidas por los órganos de tratados y de traducir las observaciones finales y las decisiones de los órganos de tratados.

Sudáfrica

Sudáfrica comunicó que se encontraba en las primeras etapas de la creación de un mecanismo nacional, ya que actualmente no existe. La Sección de Tratados, del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación, actúa como centro de coordinación para la presentación de informes a los órganos de tratados. La redacción de los informes corresponde a los ministerios competentes. Al parecer, esos ministerios tienen que recopilar los informes pertinentes y proporcionar copias a la Sección de Tratados. Por consiguiente, no se informó de ningún sistema estandarizado de presentación de informes o prácticas de coordinación.

Suiza

Suiza no cuenta actualmente con un mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento. No existe un procedimiento estandarizado para la recopilación de información. El departamento federal que tiene competencias en la aplicación de un tratado pertinente coordina y prepara los informes periódicos destinados al órgano pertinente.

En algunos casos, el primer paso es redactar un proyecto inicial, que luego se envía a otros departamentos del Gobierno Federal o cantones, municipios y ONG. La responsabilidad de la presentación de informes a nivel federal se reparte entre cuatro Departamentos (Relaciones Exteriores, Justicia, Interior y Economía).

II. MECANISMOS MINISTERIALES

Camboya*

Entre 1999 y 2009, Camboya creó cinco estructuras ministeriales separadas encargadas de satisfacer sus obligaciones internacionales en materia de presentación de informes de derechos humanos:

- a) El Consejo Nacional de la Infancia, creado en 1999 en el seno del Ministerio de Asuntos Sociales, Veteranos y Rehabilitación de los Jóvenes, informa sobre la Convención sobre los Derechos del Niño;
- b) El Comité de Derechos Humanos, establecido en 2000, responde ante el Consejo de Ministros y se ocupa de la presentación de informes sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y el examen periódico universal, así como de mantener contacto con los titulares de mandatos de procedimientos especiales;
- c) El Consejo Nacional para la Mujer, establecido en 2001 y encuadrado en el Ministerio de Asuntos de la Mujer, informa acerca de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- d) El Consejo de Acción sobre la Discapacidad, creado en 2009 en el seno del Ministerio de Asuntos Sociales, informa acerca de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y
- e) El Mecanismo Nacional Interministerial de Prevención, creado en 2009 y dependiente del Ministerio del Interior, informa sobre la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Cada uno de ellos está integrado por representantes de ministerios y otros órganos. No existe una coordinación centralizada entre esas estructuras. Ninguno ha institucionalizado la coordinación con el poder legislativo o el judicial, aunque el Consejo de Acción sobre la Discapacidad y el Consejo Nacional de la Infancia cuentan con la participación de la sociedad civil en su labor.

Todos están regulados mediante un decreto u ordenanza ministerial. El Comité tiene el mandato legislativo de preparar los informes nacionales sobre la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Su mandato también incluye la cooperación con los ministerios, las instituciones y la sociedad civil para proteger y promover los derechos humanos en Camboya. Del mismo modo, los mandatos legislativos del Consejo Nacional para la Mujer y el Consejo Nacional de la Infancia incluyen la preparación de informes acerca de la Convención sobre la Eliminación de de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño (y sus dos primeros protocolos facultativos) y la supervisión de su aplicación. En los mandatos legislativos del Consejo de Acción sobre la Discapacidad y el Mecanismo Nacional Interministerial de Prevención no se hace referencia a los tratados internacionales que quedan dentro de su competencia o a la realización de tareas de coordinación o presentación de informes a ese respecto. Por consiguiente, los tres primeros organismos tienen mandatos de coordinación y presentación de informes, mientras que en los mandatos de los dos últimos no se hace referencia a la presentación de informes al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o al Comité contra la Tortura.

A los cinco mecanismos se les asigna un presupuesto a través del ministerio del que dependen. Todos, salvo el Mecanismo Nacional Interministerial de Prevención cuentan con personal suficiente. El Comité emplea a 52 funcionarios; el Consejo Nacional para la Mujer a 29 (su presupuesto se complementa con aportaciones de donantes y de organizaciones internacionales); el Consejo Nacional de la Infancia tiene 25 funcionarios (su presupuesto se complementa con fondos de donantes internacionales); el Consejo de Acción sobre la Discapacidad cuenta con 28 funcionarios (su presupuesto también se complementa con aportaciones de donantes y con las cuotas de las ONG que forman parte de él). El Mecanismo Nacional Interministerial de Prevención, por el contrario, tiene únicamente 2 empleados: el secretario principal y el administrador.

El proceso de presentación de informes se inicia en el caso de los cinco mecanismos con la identificación de los temas que debe abarcar el informe y los ministerios que han de encargarse de reunir la información necesaria. Luego se elabora un proyecto de informe que posteriormente se examina en una reunión con los coordinadores de todos los ministerios interesados. A continuación, se envía un proyecto de informe al presidente del mecanismo pertinente y se somete a revisión. En ese punto, el Consejo Nacional de la Infancia (no así los otros cuatro mecanismos) convoca un taller de consulta para examinar el proyecto de informe con una muestra representativa de interesados, incluso de la sociedad civil. Por último, el informe se presenta al Consejo de Ministros. Se celebra una

reunión a puerta cerrada entre el mecanismo pertinente y el Viceprimer Ministro a cargo del Consejo de Ministros. Una vez aprobado por el Viceprimer Ministro, el informe se somete a una sesión completa del Consejo de Ministros para su aprobación oficial y se envía al Ministerio de Relaciones Exteriores para que lo transmita al ACNUDH.

Los cinco mecanismos mantienen arreglos permanentes de coordinación con los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes. La mayoría de ellos procuran velar por la coordinación mediante la designación de centros de contacto en los ministerios. Esos centros se encargan de reunir la información necesaria para la preparación de los informes periódicos en sus ministerios y canalizar esta información hacia los mecanismos. Sin embargo, no existe ninguna estructura centralizada que coordine su labor individual y garantice que las actividades realizadas por un mecanismo no vuelva a realizarlas otro.

Cada uno de los cinco mecanismos se ocupa de responder a las preguntas de seguimiento de los órganos de tratados y de coordinar el seguimiento de las recomendaciones y las observaciones finales manera individual. Ninguno de ellos ha establecido un sistema específico de reunión de información para obtener información sobre la aplicación de los tratados pertinentes.

Dinamarca

La tarea de promover y proteger los derechos humanos está descentralizada y en ella participan gran número de ministerios y entidades públicas. El Ministerio de Relaciones Exteriores coordina con las instituciones gubernamentales pertinentes la preparación de "la mayoría" de los informes destinados a los órganos de tratados. Sin embargo, no tiene un mandato específico para la presentación de informes de derechos humanos. No parece haber ninguna estructura específica independiente o subordinada al Ministerio de Relaciones Exteriores que se ocupe de la presentación de informes.

El Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó, sin embargo, que para la redacción de los informes se seguía un conjunto de procedimientos sistemáticos. Entre ellos se mencionaron los siguientes:

- Celebrar reuniones preparatorias con los ministerios y las entidades públicas para acordar un plan de trabajo;
- Recibir contribuciones de los departamentos competentes y mantener contactos con las autoridades y otras partes interesadas;
- Consolidar los informes.

México*

La Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores se ocupa de coordinar la presentación de informes a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y al sistema interamericano de derechos humanos. La Dirección General coordina las comunicaciones y sirve de enlace con esos órganos internacionales. Su mandato se basa en el artículo 28 I) de la Ley de la Administración Pública Federal y el artículo 29 del reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El presupuesto de la Dirección General y para las actividades de sus dependencias especializadas proviene de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Dirección General cuenta con una plantilla de 41 miembros e incluye 2 Direcciones Generales Adjuntas, cada una de las cuales está dividida en direcciones especializadas que asumen la responsabilidad de elaborar informes concretos. Las direcciones especializadas de la Dirección General Adjunta de Política Internacional sobre Derechos Humanos se dedican especialmente a: los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; los grupos vulnerables; y los derechos de la mujer y la igualdad de género. La unidad encargada de los derechos civiles y políticos coordina la elaboración de los informes sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la de los derechos económicos, sociales y culturales coordina los informes dirigidos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la de los derechos de la mujer se ocupa de la coordinación de los informes acerca de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Las direcciones especializadas de la Dirección General Adjunta de Casos, Democracia y Derechos Humanos se ocupan de los casos presentados ante el sistema interamericano de derechos humanos, la cooperación, y las cuestiones relativas a la migración y los refugiados.

Las dependencias establecen comités *ad hoc* de redacción, en los que participan representantes procedentes de varios otros organismos del Gobierno. Esos comités facilitan a la Dirección General la tarea de la coordinación gubernamental, la coordinación con el Parlamento y el poder judicial, y las consultas con la institución nacional de derechos humanos y, en menor medida, con la sociedad civil. En el caso de tratados de derechos humanos específicos, se formaliza la coordinación gubernamental con las entidades estatales especializadas:

- Los informes relativos a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se coordinan con el Instituto Nacional de las Mujeres;

- Los informes relativos a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se coordinan con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- Los informes relativos a la Convención sobre los Derechos del Niño se coordinan con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Además, las direcciones especializadas, cuyas responsabilidades se centran en derechos concretos, han establecido redes de coordinadores que ayudan a coordinar la recopilación de información de 35 instituciones federales diferentes.

El proceso de presentación de informes comienza con la identificación por la Dirección General de las obligaciones más próximas. Pide a los ministerios y organismos competentes que designen centros de coordinación que se encarguen de mantener contacto con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Después convoca de manera puntual comités de redacción específicos para cada tratado que se encargan de redactar los informes. La Secretaría de Relaciones Exteriores pide a las instituciones competentes que asistan al menos a una reunión, en la que se exponen la estructura, el contenido, la división de responsabilidades y los plazos en relación con el informe. Seis meses antes de su presentación, la Dirección General envía copias del informe anterior y de las recomendaciones previas, una nota con preguntas y observaciones sobre el contenido del próximo informe, una nota logística con el límite de páginas establecido y una explicación sobre el funcionamiento del órgano de tratado pertinente y un calendario con los hitos y plazos límite para la elaboración del informe. Así pues, la Dirección General establece procedimientos claros y ofrece directrices para la preparación de los informes, en las que se incluye un plan básico y se establecen plazos. A ello sigue un período en el que la Secretaría de Relaciones Exteriores recibe solicitudes de aclaración de los miembros pertinentes del poder ejecutivo o del Parlamento.

Una vez que se reciben los datos y observaciones pertinentes de los ministerios e instituciones del Gobierno, las dependencias especializadas de la Dirección General analizan esa información y elaboran un primer proyecto.

Según la Dirección General, el primer proyecto se envía entonces a todas las instituciones participantes para su validación y se actualiza, tras lo cual, se consulta con la institución nacional de derechos humanos, el poder judicial y la sociedad civil para obtener sus aportaciones al proyecto definitivo. Una vez que la información obtenida de esas fuentes se ha validado, se revisa el informe y se presenta al órgano internacional de derechos humanos al que está destinado.

La Dirección General ha establecido un proceso permanente de colaboración con la Cámara de Diputados. En el marco de ese proceso, avisa a la Cámara diez meses antes del examen periódico universal y le proporciona un proyecto de informe para que formule las observaciones que estime pertinentes, y también transmite las recomendaciones de los órganos de tratados y pone a la Cámara en contacto con los relatores especiales.

La Dirección General también ha establecido un proceso permanente para colaborar con la Corte Suprema de Justicia (desde 2011) con el fin de obtener información estadística sobre los casos relacionados con los derechos humanos. La Corte participa en la última reunión que organiza la Dirección General para adoptar una decisión sobre la versión definitiva de los informes pertinentes.

La Dirección General, en colaboración con el ACNUDH-México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas ha elaborado una base de datos de acceso público con las 1.700 recomendaciones y observaciones en materia de derechos humanos relativas a México formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos (www.recomendacionesdh.mx). La Dirección General está encargada de responder a las preguntas de seguimiento y de supervisar la aplicación de las recomendaciones de los órganos de tratados y del examen periódico universal. Coordina esas respuestas gracias a su colaboración con los mismos comités *ad hoc* encargados de la elaboración de informes. La Secretaría de Relaciones Exteriores determina cuáles son las instituciones clave que deben proporcionar información para los informes de seguimiento y se pone en contacto con cada una de ellas para pedirles que presenten sus aportaciones en el plazo de un mes. También se coordina con otras entidades del Estado para supervisar la aplicación de las recomendaciones.

Además, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, encuadrada en el Ministerio del Interior, se encarga de elaborar un programa nacional de derechos humanos y de supervisar su aplicación y presentar informes al respecto. El programa abarca las obligaciones internacionales en materia de presentación de informes de derechos humanos de México y las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos. A pesar de ser un vehículo ideal para reunir información que sirva para elaborar los informes periódicos y las respuestas a los dictámenes y recomendaciones, no parece haber ninguna relación clara entre las unidades especializadas de la Dirección General y esta estructura interministerial.

España

La Oficina de Derechos Humanos, dependiente de la Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, es el organismo principal encargado de coordinar el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes sobre los derechos humanos. Colabora estrechamente con la Oficina del Fiscal General (Abogacía General del Estado), encuadrada en el Ministerio de Justicia, y se ocupa de la coordinación con los ministerios y departamentos pertinentes. La Oficina de Derechos Humanos se reúne al menos dos veces al año con la sociedad civil. Prepara los primeros proyectos de los informes, utilizando para ello las aportaciones de los ministerios y departamentos pertinentes, y los finaliza en consulta con todos los interesados. También se encarga del seguimiento y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones de los órganos de tratados, de lo que se da cuenta en los informes periódicos posteriores.

Estados Unidos de América

El Departamento de Estado desempeña una función de dirección en la coordinación de la redacción y la preparación de informes y presentaciones destinados a los órganos de tratados. Es la Oficina del Asesor Jurídico, ubicada en el Departamento de Estado, la que, con el apoyo de la Oficina para la Democracia, los Derechos Humanos y el Trabajo y la Oficina de Asuntos relativos a las Organizaciones Internacionales, desempeña el papel principal en la coordinación y la redacción de los informes, respuestas y presentaciones. Esos organismos colaboran estrechamente con otras entidades del Gobierno Federal, muchas de las cuales han designado a uno o más funcionarios como centros de coordinación para los informes y presentaciones destinados a los órganos de tratados y reciben la necesaria orientación del Consejo de Seguridad Nacional.

Recientemente, se han establecido grupos de trabajo interinstitucionales, inicialmente bajo los auspicios del proceso de examen periódico universal, pero también con responsabilidades en el examen de las recomendaciones de los órganos de tratados y en la promoción de la aplicación a nivel nacional de las obligaciones y los compromisos derivados de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

III. MECANISMOS INTERMINISTERIALES

Austria

El Ministerio Federal de Europa, Integración y Asuntos Exteriores coordina la recopilación de los compromisos de presentación de informes y las recomendaciones respecto de todos los órganos creados en virtud de los tratados y el examen periódico universal. Ha establecido un sistema de coordinadores de derechos humanos y un grupo directivo para el examen periódico universal que celebran sesiones de trabajo interministeriales y convocan grupos temáticos de diálogo con la sociedad civil durante la redacción de los informes de los Estados. Esas estructuras tienen carácter permanente y se ocupan también de supervisar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los tratados y la aplicación de las recomendaciones formuladas a raíz de los informes.

Camerún

El Camerún ha establecido en virtud de un decreto presidencial un comité técnico de supervisión encargado de la preparación y la presentación de informes a los órganos de tratados. En esa estructura participan la Presidencia, la Oficina del Primer Ministro, varios ministerios, el Parlamento y la institución nacional de derechos humanos. Su labor se complementa con la de un comité interministerial encargado de supervisar la aplicación de las recomendaciones de los órganos de tratados. También incluye a representantes de diversos ministerios y de la institución nacional de derechos humanos, y está presidido por la Oficina del Primer Ministro.

Chile

Chile cuenta con una comisión de coordinación dedicada a supervisar el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos integrada por representantes de varios ministerios e instituciones del Estado. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores alberga un Departamento de Coordinación y un Departamento del Sistema Universal de Derechos Humanos. Este último se encarga de coordinar la preparación y la presentación de los informes periódicos. También edita todos los informes periódicos de cuya redacción se ocupan los ministerios pertinentes.

Costa Rica

Costa Rica ha creado, en virtud de un decreto ejecutivo, una comisión interinstitucional de derechos humanos que actúa como órgano asesor permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lleva a cabo su labor por medio de subcomités. Incluye a representantes de diversos ministerios e instituciones del Estado, así como expertos. Cuenta con el apoyo de un comité consultivo en el que participan expertos internacionales.

República Democrática del Congo

La República Democrática del Congo ha establecido un comité técnico interministerial encargado de elaborar y supervisar los informes iniciales y periódicos sobre derechos humanos. Esa estructura queda encuadrada en el Ministerio de Derechos Humanos, que se encarga de la aplicación de la política gubernamental en la materia. El Comité Técnico se ocupa directamente de la preparación y redacción de todos los informes iniciales y periódicos requeridos en virtud de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos.

El Comité Técnico está integrado por 34 miembros, todos ellos funcionarios públicos, que son nombrados por el Ministro de Derechos Humanos a propuesta de sus respectivos ministerios. El Comité Técnico incluye también a representantes de ONG, sindicatos y otros órganos profesionales. Cuenta con un subcomité por cada uno de los principales instrumentos de derechos humanos ratificados por la República Democrática del Congo.

Finlandia

La Unidad de Convenciones y Tribunales de Derechos Humanos del Departamento de Servicios Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de preparar los informes periódicos del Gobierno. Se encarga de elaborar por sí misma los proyectos iniciales de los informes.

La Unidad trabaja en estrecha colaboración con el Ministerio de Justicia, que coordina la Red Gubernamental de Especialistas en los Derechos Fundamentales y los Derechos Humanos con representantes de todos los ministerios, que supervisan la aplicación del plan de acción nacional de derechos humanos y de las observaciones finales en sus propios ministerios.

Grecia

La coordinación de la elaboración de los informes destinados a los órganos de tratados corresponde “en la mayoría de los casos”, al Ministerio de Relaciones Exteriores, en estrecha cooperación con otros ministerios. También se ha creado una red de coordinadores en los ministerios que ayuda a preparar los informes periódicos nacionales. Esa red difunde las observaciones finales de los órganos creados en virtud de los tratados y se ocupa del seguimiento de su aplicación.

Honduras

De la preparación de los informes sobre los derechos humanos se ocupa el Comité de Coordinación, integrado por el Secretario de Estado del Ministerio de Derechos Humanos, el Secretario de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores y representantes de otros ministerios e instituciones del Gobierno. El Comité establece grupos de trabajo interinstitucionales que se encargan de abordar las cuestiones planteadas por los órganos de tratados. También incluye a las ONG cuya labor está relacionada con los temas que se tratan en cada informe. Las recomendaciones de los órganos de tratados se incluyen en un plan de acción nacional de derechos humanos.

Letonia

El Representante de Letonia ante las Instituciones Internacionales de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, coordina la preparación de los informes periódicos sobre la aplicación de determinados tratados de las Naciones Unidas y el seguimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados mediante la compilación de la información proporcionada por los ministerios competentes y otros interesados. El Representante también establece y preside grupos de trabajo interinstitucionales para la elaboración de dichos informes periódicos. Otros tratados de las Naciones Unidas quedan bajo la competencia de los ministerios competentes. Esos ministerios también preparan informes periódicos, establecen y presiden grupos de trabajo interinstitucionales y se encargan del seguimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados.

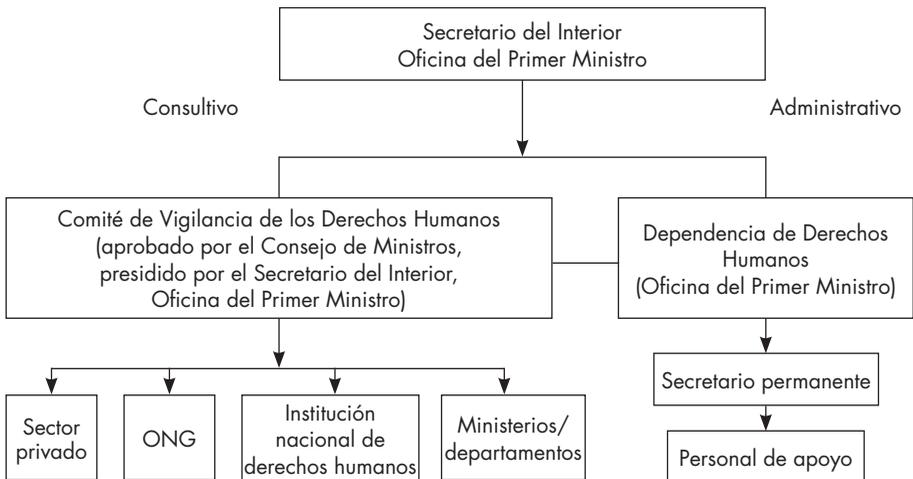
La División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores se ocupa de la preparación y la redacción de los informes nacionales en el marco del examen periódico universal. La División establece grupos de trabajo interinstitucionales con ese fin.

Mauricio*

El mecanismo nacional está integrado por la Dependencia de Derechos Humanos, que es el mecanismo de coordinación, y el Comité de Vigilancia de los Derechos Humanos, una red de supervisión integrada por múltiples interesados. Se establecieron en 2010 y 2011, respectivamente, y ambos están integrados en la Oficina del Primer Ministro. Trabajan en estrecha colaboración con la Oficina del Fiscal General para la preparación de los informes.

El mandato del mecanismo nacional se deriva del plan de acción nacional de derechos humanos, aprobado en 2012 después de que el Gobierno celebrara consultas con el sector privado y la sociedad civil.

El mecanismo nacional se financia a través de la Oficina del Primer Ministro. La Dependencia de Derechos Humanos y el Comité de Vigilancia de los Derechos Humanos quedan dentro del ámbito de competencia del Secretario del Interior de la Oficina del Primer Ministro. La Dependencia está dirigida por un Secretario Permanente y tiene cinco funcionarios de apoyo. El Comité, por otra parte, está presidido por el Secretario del Interior. Incluye a representantes del sector privado, las ONG, las instituciones nacionales de derechos humanos y los coordinadores de todos los ministerios y departamentos pertinentes del Gobierno. Se reúnen en subcomités según la obligación relacionada con los derechos humanos que se esté supervisando o evaluando.



El presupuesto de la Dependencia de Derechos Humanos le permite llevar a cabo una serie de intervenciones y programas relacionados con los derechos humanos. Además de la presentación de informes, cabe señalar un programa de capacitación y concienciación, el mantenimiento de un portal web sobre derechos humanos para comunicarse con las partes interesadas, y el desarrollo de una intranet y una base de datos de indicadores de derechos humanos (que se distribuye periódicamente a todas las partes interesadas para su actualización).

La Dependencia de Derechos Humanos se encarga de la coordinación con todas las partes interesadas en el proceso de recopilación de datos y de la redacción de informes en materia de derechos humanos, así como de responder a las observaciones y recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. A la Oficina del Primer Ministro le compete en última instancia ultimar todos los informes internacionales sobre derechos humanos en nombre del Gobierno de Mauricio antes de su presentación por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Comité de Vigilancia de los Derechos Humanos es una red organizada por la Oficina del Primer Ministro. Está encargado de supervisar la aplicación del plan de acción nacional de derechos humanos, aunque también sirve como vehículo para la celebración de consultas a nivel nacional y se ocupa de coordinar la recopilación de información.

Juntos, la Dependencia de Derechos Humanos y la Oficina del Fiscal General son los principales facilitadores de la redacción de todos los informes sobre derechos humanos. La primera elabora un calendario de consultas con todas las partes interesadas, teniendo en cuenta los plazos de presentación de informes. La Dependencia de Derechos Humanos y la Oficina del Fiscal General o el ministerio pertinente se encargan de la recopilación de datos. Para las cuestiones de política, la Dependencia de Derechos Humanos o el ministerio pertinente elaboran el primer proyecto de informe. Para las cuestiones principalmente jurídicas, es la Oficina del Fiscal General la que coordina la reunión de información y se encarga de elaborar el primer proyecto.

Cuando el proceso de elaboración de un informe se inicia en la Dependencia de Derechos Humanos, esta se pone en contacto con los coordinadores de cada ministerio pertinente para solicitar la información necesaria. Una vez se ha establecido contacto con esos coordinadores, corresponde a sus ministerios obtener la información de las autoridades locales y otros órganos. Una vez se han recibido de los ministerios y departamentos las aportaciones iniciales, la Oficina del Fiscal General, la Dependencia de Derechos Humanos o el ministerio principal elaboran un primer proyecto de informe. Independientemente de

quién hubiese preparado ese proyecto, la Dependencia de Derechos Humanos coordina las consultas con todas las partes interesadas, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. Cuando se han recibido las aportaciones de todas las partes interesadas, la Dependencia de Derechos Humanos (en colaboración con la Oficina del Fiscal General o el ministerio pertinente) revisa y finaliza el informe completo. Si se requiere la aprobación del Gabinete para un informe especialmente sensible, la Dependencia de Derechos Humanos informa al Primer Ministro. Una vez aprobado por la Oficina del Primer Ministro, el informe se envía al Ministerio de Relaciones Exteriores, que lo transmite a la Misión Permanente en Ginebra.

No hay prácticas establecidas para que la Dependencia de Derechos Humanos o el Comité de Vigilancia de los Derechos Humanos consulten con los miembros de la Asamblea Nacional. La Oficina del Primer Ministro, sin embargo, colabora directa y regularmente con el Ombudsman para la Infancia y con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ambos están representados en el Comité de Vigilancia de los Derechos Humanos, así como el Secretario del Tribunal Supremo, que actúa como centro de coordinación para la judicatura.

El Consejo de Servicios Sociales de Mauricio, una red general de la sociedad civil a la que pertenecen más de 125 ONG, participa activamente en la promoción de políticas y está representado en el Comité de Vigilancia de los Derechos Humanos en calidad de coordinador de la sociedad civil.

El plan de acción nacional de derechos humanos también recomendó que el Comité de vigilancia de los Derechos Humanos debía evaluar los progresos en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y de las obligaciones y compromisos asumidos con arreglo a los indicadores y puntos de referencia. Esos indicadores debían ser elaborados por la Dependencia de Derechos Humanos.

Portugal*

El Comité Nacional para los Derechos Humanos fue creado en virtud de la Resolución núm. 27/2010 del Consejo de Ministros en marzo de 2010. Se encarga de la coordinación intergubernamental con el objetivo de promover un enfoque integrado de las políticas de derechos humanos. Su finalidad es definir la postura de Portugal en los foros internacionales y dar cumplimiento a sus obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Dado el amplio alcance de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que Portugal es parte, el Comité coordina toda la actuación del Gobierno

en la materia. No se ocupa de la aplicación de las políticas en esa esfera; que corresponde a los ministerios competentes.

El Comité está presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores. Desde su creación, este papel lo ha desempeñado en la práctica el Secretario de Estado para Asuntos Europeos. El Vicepresidente ha sido siempre un alto diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores, a saber, el Director Político Adjunto de Asuntos Multilaterales. En la Resolución núm. 27/2010 se enumeraba una serie de departamentos estatales/ministerios que debían ser miembros del Comité, y que este podía invitar a otros departamentos estatales a sumarse. En la actualidad, todos los ministros están representados en el Comité, en algunos casos a nivel de Secretario de Estado. La Oficina Nacional de Estadística también es miembro del Comité. El último en sumarse ha sido el Ministerio de Finanzas (en diciembre de 2014). Además de sus miembros, el Comité cuenta con el apoyo de una red de centros de coordinación de derechos humanos en los ministerios. La Oficina de Documentación y Derecho Comparado de la Oficina del Fiscal General y el Ombudsman (institución nacional de derechos humanos con categoría "A" de conformidad con los Principios de París) tienen una invitación permanente para participar en las reuniones del Comité, tanto en las sesiones plenarias como en los grupos de trabajo.

La División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores actúa como secretaría permanente del Comité. En la Resolución núm. 27/2010 no se creó una estructura administrativa específica para ese fin. La Secretaría trabaja de manera muy flexible y puede recibir ayuda de otros miembros del Comité, incluida la Oficina de Documentación y Derecho Comparado, por ejemplo a la hora de redactar un informe destinado al órgano de un tratado concreto. En la Resolución se especificaba que el Comité debía aprobar su propio reglamento. El reglamento se aprobó en 2010 y se modificó en 2012.

El Comité se reúne al menos tres veces al año en plenario y siempre que sea necesario en grupos de trabajo. La División de Derechos Humanos prepara los informes sobre las sesiones plenarias, que se presentan al Comité para su aprobación, y los resúmenes de las reuniones de los grupos de trabajo. El principal medio de comunicación del Comité es el correo electrónico. La secretaría actualiza periódicamente la lista de direcciones de los miembros y coordinadores ministeriales de derechos humanos. El Comité también mantiene una lista de distribución de ONG. Cualquier organización de la sociedad civil puede solicitar su inclusión en esa lista para recibir invitaciones a las reuniones del Comité y las actas de esas reuniones.

El Comité se encarga de dar cumplimiento a las obligaciones de Portugal en materia de presentación de informes. El proceso de redacción de los informes comienza con la determinación por parte del Comité de las obligaciones más próximas en materia de presentación de informes y la distribución de un cuadro en el que figuran los artículos y las recomendaciones anteriores frente a los ministerios competentes. El Comité establece los plazos para que los ministerios competentes respondan a solicitudes concretas de información. Durante sus sesiones plenarias, se seleccionan los ministerios pertinentes para formar un grupo de trabajo según la materia del tratado de que se trate. Los miembros del Comité se encargan de reunir información dentro de sus propios ministerios y enviarla a la División de Derechos Humanos, que prepara el primer proyecto. El proyecto de informe se envía a todos los miembros para su validación. Una vez que estos han aprobado el proyecto definitivo (normalmente por correo electrónico y procedimiento de silencio afirmativo) se organiza una reunión de un grupo de trabajo con la sociedad civil para consultar a las ONG sobre el proyecto de informe antes de su finalización y presentación al órgano de tratados pertinente. Esa reunión la preside generalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores en colaboración con los principales ministerios que han participado en el proceso de redacción.

El Comité no dispone de su propio presupuesto ni emplea a su propio personal (separado del Ministerio de Relaciones Exteriores). Aprueba un plan de trabajo anual en el que se determinan sus actividades (incluidas las relativas a los foros internacionales y regionales, la presentación de informes, ratificaciones, intercambio de información). El último capítulo de su programa de trabajo anual contiene compromisos de adopción de medidas de cada uno de los miembros para el año siguiente (tres compromisos por miembro). Al final del año, los miembros están obligados a informar sobre lo que han hecho para cumplir los compromisos. Esa información se incluye en el informe anual del Comité. El plan de trabajo anual y el informe anual son documentos públicos que pueden consultarse en el sitio web del Comité⁴ y a través de los medios sociales. Ambos documentos se envían a las embajadas extranjeras en Lisboa y a las embajadas y misiones permanentes de Portugal en el extranjero. El plan de trabajo anual también se traduce al inglés y se envía al ACNUDH.

El Comité también se ocupa de coordinar los preparativos para el examen periódico universal (el informe, el diálogo interactivo y el informe de mitad de período). El Ministerio de Relaciones Exteriores envía a los miembros un cuadro en el que se muestran las recomendaciones y el ministerio encargado

⁴ www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/cndh.aspx (comprobado el 22 de febrero de 2016).

de la aplicación y la información al respecto. El Comité comparte el informe del examen periódico universal con las ONG, que disponen de diez días para formular observaciones. A continuación se organiza una reunión con las ONG. Para el informe de mitad de período, el Comité elabora un cuadro en el que se agrupan las recomendaciones derivadas del examen y se designan los ministerios competentes, y se da un plazo a los miembros para que informen al Comité sobre lo que han hecho para aplicar las recomendaciones.

Los preparativos para los diálogos interactivos con los órganos creados en virtud de los tratados o el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal son similares a los de la elaboración de informes. La División de Derechos Humanos lleva la dirección, pero los miembros del Comité Nacional de Derechos Humanos que contribuyeron a la redacción del informe participan activamente en el ejercicio. A fin de garantizar que los ministerios competentes participen en el diálogo interactivo en Ginebra, el Comité distribuye en todas las sesiones plenarias un calendario de los próximos diálogos interactivos con los órganos de tratados (con un horizonte de hasta cinco años). Eso permite a los ministerios competentes reservar un presupuesto para esa participación.

El Comité distribuye las observaciones y recomendaciones de los órganos de tratados a todos sus miembros después de cada diálogo sobre los informes presentados por Portugal. En las sesiones plenarias, se invita al jefe de la delegación nacional a que proporcione información sobre las recomendaciones y el diálogo con el órgano de tratados o el examen periódico universal.

El Comité no tiene un vínculo formal institucionalizado con el Parlamento, pero puede invitar a los parlamentarios a que participen en sus reuniones con la sociedad civil.

Al menos una de las tres reuniones plenarias debe estar abierta a la sociedad civil. Sin embargo, se celebran reuniones más frecuentes con grupos de la sociedad civil a nivel de grupo de trabajo, a menudo convocadas en respuesta a solicitudes de esos grupos (por ejemplo, sobre los derechos de las personas de edad) o a fin de hablar sobre los proyectos de informes nacionales a los órganos de los tratados.

El Comité actualiza frecuentemente la lista de recomendaciones formuladas a Portugal por los órganos de tratados, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y su examen periódico universal, el Consejo de Europa y otros mecanismos regionales de derechos humanos. Las distribuye entre todos sus miembros y las hace públicas a través de su sitio web, que la División de Derechos Humanos actualiza periódicamente.

República de Moldova

La Comisión Nacional para la Elaboración de los Informes Iniciales y Periódicos se ocupa de coordinar la preparación de los informes y del seguimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos de tratados. Está encuadrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea. La Comisión Nacional está integrada por representantes de diversas autoridades públicas y de la sociedad civil.

Senegal*

Desde mayo de 2011, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia es el organismo que se encarga de la presentación de informes internacionales en materia de derechos humanos. Entre sus tareas se encuentran la supervisión de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, la redacción y presentación de informes periódicos sobre la aplicación de los convenios de derechos humanos ratificados por el Senegal, la tramitación de las preguntas y denuncias de violaciones de los derechos humanos, la elaboración de estrategias y planes de acción para la aplicación de las recomendaciones del examen periódico universal y las actividades de divulgación y promoción de los derechos humanos.

El 19 de julio de 2013, el Ministro de Justicia estableció oficialmente el Consejo Consultivo Nacional de Derechos Humanos dentro del Ministerio de Justicia. En el Consejo están representados todos los ministerios, así como siete miembros de la sociedad civil. El Consejo se reúne una vez al mes.

El Consejo coordina la preparación de los informes periódicos destinados a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos y se ocupa del seguimiento de las recomendaciones dimanantes de esos mecanismos. También tiene el mandato de asesorar al Gobierno y formular recomendaciones sobre los derechos humanos, el derecho humanitario y la acción humanitaria.

No existe ningún mecanismo oficial para la participación de los miembros de la Asamblea Nacional (Parlamento) en el proceso de presentación de informes de derechos humanos, o para asegurar que sus aportaciones se incluyan en los informes nacionales. Durante el proceso tampoco se consulta oficialmente con el poder judicial, aunque se le informa de las observaciones finales y las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados a través del Ministerio de Justicia.

Venezuela (República Bolivariana de)

La Junta de Coordinación de los Derechos Humanos, establecida en la Oficina de Asuntos Multilaterales e Integración del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, se encarga de la presentación de informes a los órganos creados en virtud de los tratados y del seguimiento de sus observaciones finales y recomendaciones. La Junta establece para cada informe un comité técnico y de coordinación interinstitucional. Mediante un grupo técnico de coordinación se mantiene el contacto entre los funcionarios de distintos organismos y los coordinadores de los movimientos sociales y grupos organizados de la comunidad.

La Junta de Coordinación de los Derechos Humanos está dividida en una serie de secciones separadas (unidades):

- La Unidad del Sistema de Derechos Humanos se encarga del seguimiento de los períodos de sesiones y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, los pactos y convenios internacionales, y las recomendaciones de los órganos de tratados;
- La Unidad de los Informes de Supervisión de los Derechos Humanos se encarga de preparar los informes destinados a los órganos de tratados y el examen periódico universal, así como las respuestas a las comunicaciones de los procedimientos especiales;
- La Unidad de Participación y Consulta con la Sociedad Civil se ocupa de la participación de las personas, los movimientos sociales y otras organizaciones en las consultas que se organizan durante el proceso de presentación de informes.

La Oficina de Asuntos Multilaterales e Integración establece directrices y plazos para la facilitación de los documentos pertinentes. Se envían solicitudes a diversas instituciones públicas para obtener la información necesaria para redactar el informe.

IV. MECANISMOS INSTITUCIONALMENTE INDEPENDIENTES

Marruecos*

La Delegación Interministerial de Derechos Humanos fue establecida en 2011 en virtud del Decreto núm. 2-11-150. Habida cuenta de su misión intersectorial, está dirigida por un delegado interministerial nombrado por el Rey y rinde cuentas directamente al Jefe del Gobierno

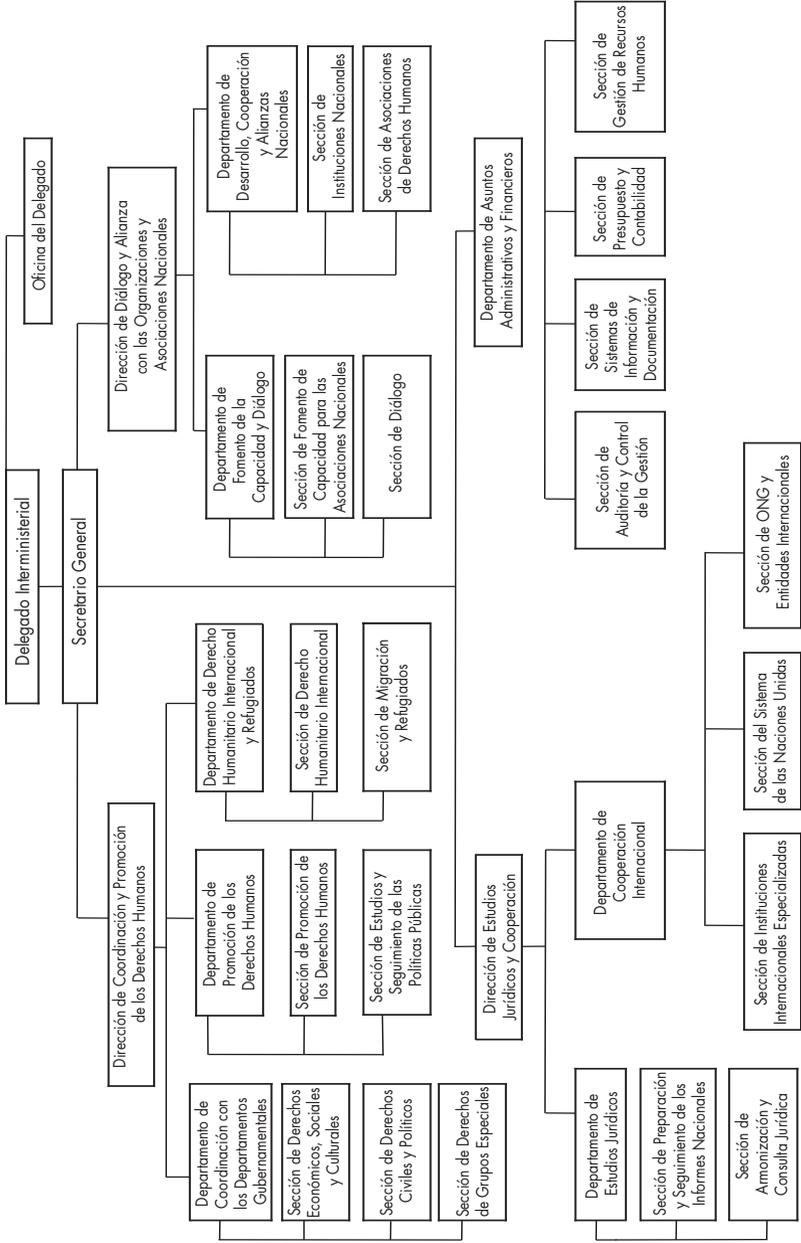
La Delegación es responsable de coordinar las políticas nacionales de derechos humanos y de garantizar la interacción con los mecanismos internacionales correspondientes. Propone medidas para velar por la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Marruecos, prepara informes periódicos nacionales a los órganos de tratados y el examen periódico universal, y hace un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de estos, así como de las formuladas por los procedimientos especiales. Además, la Delegación presta apoyo a las ONG nacionales que se ocupan de los derechos humanos y promueve el diálogo con las ONG internacionales.

El Decreto núm. 2-11-150 contiene varios artículos que definen la estructura de la Delegación. Esta tiene una división interna del trabajo muy clara que abarca tres direcciones, una secretaría general y una división de asuntos administrativos y financieros, encargada de proporcionar el apoyo administrativo, logístico y financiero necesario para el funcionamiento cotidiano de la Delegación. La responsabilidad de su gestión recae en un secretario general que rinde cuentas directamente al Delegado Interministerial y coordina la elaboración y ejecución de los planes de acción y estratégicos de la Delegación con sus diversos proyectos y actividades.

La Delegación negocia su presupuesto directamente con el Ministerio de Finanzas sobre la base de su plan estratégico y su plan de acción anual. El presupuesto se asigna con independencia del de los ministerios. Como entidad pública independiente, la Delegación puede contratar personal directamente o bien obtenerlo en régimen de adscripción de otros departamentos gubernamentales. En diciembre de 2015, la Delegación contaba con una plantilla de 62 miembros y tenía el objetivo de que esa cifra ascendiera a entre 70 y 80 funcionarios a jornada completa a finales de 2016. Sus oficinas se encuentran en un edificio separado, que tiene tres salas de reuniones para facilitar las consultas (la mayor de ellas cuenta con capacidad para 60 personas). El edificio se está renovando para albergar un centro de documentación y construir nuevas oficinas y salas de reuniones. Su presupuesto abarca las funciones de coordinación, facilitación básica y consulta nacional, y le permite controlar la contratación de su propio personal.

Sus direcciones son responsables, entre otras cosas, de la coordinación, la interacción con los órganos de derechos humanos, la facilitación de la elaboración de los informes y las consultas a nivel nacional. Cada dirección está subdividida en divisiones y secciones, como se muestra en el organigrama que figura a continuación.

Organigrama



La *Dirección de Coordinación y Promoción de los Derechos Humanos* se ocupa de la coordinación con los departamentos del Gobierno. La *Dirección de Diálogo y Alianza con las Organizaciones y Asociaciones Nacionales* colabora con las instituciones nacionales de derechos humanos y las asociaciones de defensa de los derechos humanos. La *Dirección de Estudios Jurídicos y Cooperación* coordina la preparación y presentación de los informes nacionales a los órganos creados en virtud de los tratados y al examen periódico universal, interactúa con los procedimientos especiales y las ONG internacionales, y estudia la legislación nacional y las disposiciones de los convenios internacionales con miras a su armonización o ratificación. Además, supervisa y da seguimiento a las recomendaciones y observaciones de esos órganos y coordina la preparación de los proyectos de respuestas.

La Delegación ha introducido un conjunto estandarizado de pasos que deben seguirse en la preparación de informes, con una clara división del trabajo. También elabora un plan de acción y un calendario de actividades para la redacción de cada informe (un marco de referencia), que negocia con los ministerios competentes. Para eso, crea un equipo de tareas cuyos integrantes son miembros de la red de coordinadores de derechos humanos, decide qué interesados pueden aportar información para el informe y establece un plazo para la presentación de esa información.

El proceso de presentación de informes puede desglosarse de la manera siguiente:

1. La Delegación identifica los informes con fecha de presentación más próxima y fija los plazos para su elaboración.
2. Establece qué datos son necesarios para la conclusión de cada informe.
3. Identifica qué entidades del Gobierno y qué instituciones nacionales de derechos humanos son depositarias de esos datos.
4. El Delegado Interministerial envía una solicitud al ministerio, departamento o institución pertinente para que nombre a un representante encargado de mantener contacto con la Delegación y proporcionar los datos requeridos.
5. Ese representante asiste a una reunión con la Delegación.
6. Se acuerda un marco de referencia para la finalización del informe que incluye la identificación de la información específica que se requiere del ministerio, departamento o institución y los plazos para su presentación.

7. La Delegación hace un seguimiento con el representante para asegurar la recabación puntual de dicha información.
8. Si la información no se recibe en el formato apropiado (por ejemplo, porque consiste en datos brutos), se convierte en una relación descriptiva.
9. La Delegación prepara a continuación un primer proyecto de informe.
10. La Delegación lo transmite a los ministerios, departamentos e instituciones pertinentes y consulta a sus representantes sobre cualesquiera observaciones o reservas que puedan tener.
11. La Delegación revisa el proyecto de informe.
12. En ese momento, el proyecto se remite a las instituciones nacionales de derechos humanos para que hagan sus aportaciones y se celebran consultas con ellas.
13. A continuación se celebran consultas con grupos de la sociedad civil.

El marco de referencia para cada informe incluye la celebración de consultas. Esas consultas han venido adoptando la forma de seminarios, conferencias y reuniones con las partes interesadas. La delegación celebra después consultas por separado con los ministerios, las instituciones nacionales de derechos humanos y los grupos de la sociedad civil como parte del proceso de presentación de informes.

La Delegación se coordina por separado con los miembros del poder judicial por conducto del Ministerio de Justicia y Libertades y ha elaborado guías sobre los tratados internacionales en los que Marruecos es parte que se utilizan para la capacitación de los jueces y magistrados.

La Delegación ha elaborado un plan de acción para el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas por los órganos de los tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales.

Serbia

La Oficina de Derechos Humanos y de las Minorías mantiene un mecanismo interdepartamental para la presentación de informes y la inclusión de las ONG denominado Equipo de Tareas sobre Políticas. Ese Equipo de Tareas fue establecido por el Ministerio de Derechos Humanos y de las Minorías en 2008 y se encarga de la preparación de informes destinados a los órganos de tratados.

Está integrado por representantes de las autoridades estatales y la sociedad civil. La Oficina de Derechos Humanos y de las Minorías presenta sus proyectos de informe al Gobierno para su aprobación oficial.

Corresponde al Primer Ministro nombrar al Director de la Oficina de Derechos Humanos y de las Minorías que, a su vez, nombra a un adjunto y diversos auxiliares elegidos entre los funcionarios de la administración pública para un período de cinco años. La Oficina cuenta con sus propios recursos, que se asignan con cargo al presupuesto del Gobierno central.

Atendiendo a las recomendaciones del segundo ciclo del examen periódico universal, el 27 de marzo de 2015 Serbia estableció el Consejo para la Supervisión de la Aplicación de las Recomendaciones del Mecanismo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Sus responsabilidades son las siguientes: examinar y supervisar la aplicación de las recomendaciones recibidas por la República de Serbia con ocasión del examen periódico universal y las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas; proponer medidas para la aplicación de las recomendaciones recibidas; formular opiniones sobre el progreso de los derechos humanos en el período sobre el que se informa; y evaluar la situación de los derechos humanos y los resultados conseguidos mediante la aplicación de las recomendaciones.

El Director de la Oficina de Derechos Humanos y de las Minorías ocupa la presidencia del Consejo. El Consejo está integrado por nueve miembros, que son funcionarios y servidores públicos que ocupan cargos en los Ministerios de Justicia; Relaciones Exteriores; Interior; Trabajo, Empleo, Veteranos y Asuntos Sociales; Educación, Ciencia y Desarrollo Tecnológico; Salud; Cultura e Información; y Administración Pública y Gobierno Autónomo Local; y la Oficina de Integración Europea de Serbia. A los períodos de sesiones del Consejo pueden asistir representantes de las autoridades del Estado, los órganos del Estado para los derechos humanos de carácter independiente y la sociedad civil. El Consejo informa al Gobierno sobre su labor al menos cada 90 días. La Oficina de Derechos Humanos y de las Minorías proporciona asesoramiento y apoyo administrativo y técnico al Consejo.

Bajo los auspicios de la Oficina de Derechos Humanos y de las Minorías se celebraron varias reuniones de los miembros del Consejo y la sociedad civil para definir los métodos de trabajo del Consejo. Esos métodos entrañan la participación de la sociedad civil en el funcionamiento del Consejo a fin de abrir un nuevo canal de comunicación entre las autoridades estatales y la sociedad civil y establecer un diálogo constructivo para elaborar un plan para la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

A ese respecto, el Consejo para la Supervisión de la Aplicación de las Recomendaciones del Mecanismo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó en su segundo período de sesiones, celebrado el 25 de noviembre de 2015, el proyecto de memorando de entendimiento sobre la participación de la sociedad civil en su labor. Durante ese período de sesiones también se examinó el plan para la aplicación de las recomendaciones del mecanismo de derechos humanos, preparado por la Oficina de Derechos Humanos y de las Minorías como un plan de acción.

