



***Líneas Directrices de la APT para ONG nacionales
sobre informes alternativos presentados a los órganos
de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas,
incluyendo el Comité Contra la Tortura***

Asociación para la Prevención de la Tortura
Route de Ferney 10
Case Postale 2267
CH - 1211 Ginebra 2
Suiza

Tel: +4122 919 21 70
Fax: +4122 919 21 80
apt@apt.ch

www.apt.ch

Actualizado en septiembre de 2004

ÍNDICE:

I. Introducción:

- a) Visión de conjunto del sistema de los órganos de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas (ONU)
- b) El propósito de la obligación de los Estados Partes de presentar informes
- c) El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el proceso de presentación de informes
- d) ¿Qué se entiende por informes alternativos?
- e) El propósito de los informes alternativos preparados por las ONG nacionales

II. Directrices para la preparación de informes alternativos

II. a) Preparación de un informe alternativo

- 1. La disponibilidad de información
- 2. Determinar a cuál órgano de vigilancia de tratado dirigirse
- 3. Informarse del calendario para la consideración de los informes de los Estados Partes
- 4. Obtener una copia del informe del Estado y su documento común
- 5. Seleccionar el tipo de informe alternativo
- 6. Conocer bien el tratado cuya aplicación se examina en el informe
- 7. Investigar la posición del Estado Parte sobre sus obligaciones legales
- 8. Uso de los informes de los Estados Partes, actuales y pasados
- 9. Uso de otros documentos internacionales
- 10. Fijar un calendario para la preparación del informe

II. b) Redacción de un informe alternativo

- 1. Tipo de información que se debería incluir en el informe alternativo
- 2. Estructurar el informe alternativo

II. c) Presentación de un informe alternativo

- 1. Fijar un calendario y presentar el informe

II. d) Datos de los órganos de vigilancia

III. Directrices para la preparación de informes alternativos para el Comité contra la Tortura (CAT)

- a) Observaciones preliminares
- b) Preparativos
- c) Resumen de instrumentos: instrumentos legales
- d) Resumen de instrumentos: instrumentos no legales
- e) Sistematizar la información
- f) Evaluar los informes del Estado
- g) Fijar los temas prioritarios
- h) Finalizar el informe
- i) Enviar el informe

IV. Nota de la autora

PRESENTACIÓN SOBRE EL USO DE LAS LÍNEAS DIRECTRICES:

Las líneas directrices de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) se dividen en dos partes:

- directrices generales sobre la preparación de informes alternativos por las ONG para los órganos de vigilancia de los tratados (capítulos I y II); y
- directrices específicas sobre la preparación de informes alternativos por las ONG para el Comité Contra la Tortura (capítulo III)

Estas dos partes se pueden usar juntas o por separado, dependiendo de los objetivos y las necesidades de las ONG. La APT recomienda a aquellas ONG que vayan a presentar informes alternativos para el Comité Contra la Tortura que lean y usen ambas partes de las directrices.

I. INTRODUCCIÓN

a) Visión de conjunto del sistema de los órganos de vigilancia de los tratados de la ONU

Seis tratados están en el centro de la protección universal de los derechos humanos, imponiendo estándares legalmente vinculantes a los Estados Partes: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD, según sus siglas en inglés), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESR), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (UNCAT) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC). Estos tratados ofrecen mecanismos de monitoreo, llamados “órganos de vigilancia de los tratados” (en adelante órganos de vigilancia), compuestos por expertos independientes, para el monitoreo de la ejecución de las disposiciones por los Estados Partes. Los siguientes seis órganos de vigilancia corresponden a los antes mencionados tratados:

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (consta de 18 miembros, que se reúnen dos veces al año por dos semanas en Ginebra);

Comité de Derechos Humanos (consta de 18 miembros, que se reúnen tres veces al año por tres semanas en Ginebra y en Nueva York);

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (consta de 18 miembros, que se reúnen dos veces al año por tres semanas en Ginebra);

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (consta de 23 miembros, que se reúnen dos veces al año por tres semanas en Nueva York);

Comité Contra la Tortura (consta de 10 miembros, que se reúnen dos veces al año por dos o tres semanas en Ginebra);

Comité de los Derechos del Niño (consta de 10 miembros, que se reúnen tres veces al año por tres semanas en Ginebra).

En virtud de cada uno de los seis tratados, los Estados Partes tienen la obligación de presentar en forma regular, y a veces de manera “urgente”, los informes sobre la implementación de sus obligaciones. Sobre la base de esos informes, los Comités emprenden un “diálogo constructivo” con los Estados Partes con el fin de identificar los obstáculos en la aplicación de los tratados y proponer maneras de mejorar la protección de los derechos humanos. La elaboración de informes asume que si bien los Estados pueden enfrentar problemas en la ejecución de sus obligaciones en virtud del tratado (independientemente de sus buenas intenciones), un nivel de responsabilidad internacional está en el mejor interés del Estado, sus ciudadanos y la comunidad internacional. Sin embargo, es una realidad que si el Estado tiene mala fe, los Comités son prácticamente impotentes.

La periodicidad de los informes refleja la noción de que el respeto por los derechos humanos demanda un esfuerzo continuo por parte del Estado. También ofrece la posibilidad de evaluar el progreso alcanzado durante un periodo de tiempo determinado.

Los órganos de vigilancia reciben información diversa sobre la situación de los derechos humanos en los países bajo escrutinio a través de una variedad de fuentes intergubernamentales y no gubernamentales, tales como las agencias de la ONU, los Relatores Especiales y los Grupos de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos y las ONG. Toda esta información es transmitida a los miembros de los órganos de vigilancia a través del secretariado.

Cuando está prevista la consideración de un informe de un Estado Parte, este es informado e invitado a participar en las sesiones del órgano, que son públicas. En la reunión, el Estado Parte tiene la oportunidad de presentar su informe. Después de esta presentación, los miembros del Comité hacen una serie de preguntas a las cuales la delegación gubernamental debe contestar sin demora (el mismo día o el siguiente). De ser necesario, el Comité puede pedirle al Estado Parte información adicional, por escrito, misma que se proporciona después de la sesión. Una vez que el Estado Parte haya dado sus respuestas, el órgano de vigilancia termina su consideración del informe presentando al Estado sus observaciones. Estas observaciones identifican los elementos loables del informe, destacan los motivos de preocupación, sacan conclusiones y proponen recomendaciones. Todo esto figura en el informe del órgano de vigilancia a la Asamblea General de la ONU.

b) El propósito de la obligación de los Estados Partes de presentar informes

El ex presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Profesor Philip Alston, comentó que “el propósito central del mecanismo de

presentación de informes es el de promover el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones que surgen en virtud de los distintos instrumentos de derechos humanos". Al considerar los informes, hacer observaciones, sacar conclusiones y proponer recomendaciones, los órganos de vigilancia alientan a los Estados a modificar sus leyes, políticas y prácticas a fin de mejorar el cumplimiento de las obligaciones contraídas al ratificar los tratados de derechos humanos.

Las funciones específicas de la presentación de informes se pueden resumir de la siguiente manera:

Informe inicial: La ratificación y el informe inicial previsto por los tratados de derechos humanos ofrecen a los Estados Partes la oportunidad de emprender un diagnóstico exhaustivo de la legislación nacional, los reglamentos administrativos, los procedimientos y las prácticas para asegurar su adecuación máxima con las provisiones del tratado;

Monitoreo: Los informes deben mantener un equilibrio entre la situación en teoría y en la práctica. Los órganos de vigilancia han subrayado en numerosas ocasiones que informar sólo sobre los asuntos legislativos es insuficiente. Por lo tanto, una condición previa para un informe efectivo es la existencia de un sistema adecuado de monitoreo regular de la situación del cumplimiento de cada uno de los derechos contenidos en el tratado. No se puede constatar con seguridad que nunca hay tortura en las cárceles, por ejemplo, salvo si hay un monitoreo regular de la situación;

Formulación de la política: Si bien algunos problemas de derechos humanos se pueden resolver simplemente con cambios a la legislación pertinente, otros requieren la formulación de un conjunto de políticas a largo plazo para asegurar un cumplimiento pleno y duradero de las obligaciones asumidas en virtud del tratado. En tales casos, el proceso de presentar informes puede servir de catalizador de la formulación de políticas para responder a los problemas que hayan sido identificados;

Escrutinio público: Los tratados de derechos humanos procuran promover y mejorar no sólo la responsabilidad del Estado Parte ante la comunidad internacional, sino sobretudo ante sus propios ciudadanos y las personas bajo su jurisdicción. La preparación de un informe ofrece una importante ocasión para emprender consultas con distintos sectores de la sociedad: sociales, económicos, culturales y otros.

Evaluación: La obligación de preparar los informes periódicos sucesivos, a intervalos específicos, ofrece una oportunidad ideal para evaluar el progreso obtenido en un espacio de tiempo determinado;

Reconocimiento de problemas: Hay que reconocer que ningún Estado puede esperar tener un record perfecto con respecto a los derechos humanos. Aún cuando la situación en general sea muy positiva, hay siempre lugar para mejorarla. Un reconocimiento sincero de los problemas, aunque se consideren casi insolubles, ayuda a establecer la confianza del gobierno no

sólo ante los ojos del órgano de vigilancia sino primordialmente ante sus propios ciudadanos;

Intercambio de información: Los informes sirven para dar a los órganos de vigilancia un mejor entendimiento del tipo de problemas enfrentados por los gobiernos en sus intentos de traducir las formulaciones legales contenidas en los tratados a la realidad;

Un diálogo continuo: La periodicidad de los informes no sólo refleja el hecho de que algunos derechos humanos no pueden ser aplicados de un día para otro, sino también que es necesario un diálogo permanente para alcanzar un mayor respeto a los derechos humanos.

c) El papel de las ONG en el proceso de presentación de informes

Las ONG, tanto nacionales como internacionales, son uno de los diversos voceros de la sociedad civil y, por lo tanto, juegan un papel importante en la promoción y la protección de los derechos humanos y en el sistema de derechos humanos de la ONU. Dado que defienden los derechos humanos, sus opiniones son a menudo más enfocadas y menos parciales que las opiniones de los gobiernos.

Los miembros de los Comités necesitan información adicional para complementar el informe del Estado Parte, no sólo porque éste puede incluir algunos descuidos no deliberados, sino también porque el informe probablemente presentará la visión del Estado Parte, en materia de derechos humanos, de manera poco crítica. Suministrando información alternativa sobre la situación de los derechos humanos en el país bajo consideración, las ONG pueden llenar ese vacío y ofrecerles a los órganos de vigilancia los medios con los cuales se pueden poner a prueba las afirmaciones del Estado.

Actualmente, la contribución de las ONG internacionales es ampliamente reconocida por los órganos de vigilancia, mismos que hacen amplio uso de ella al considerar los informes de los Estados Partes. Si bien su importancia no está en duda, la participación de las ONG internacionales por sí solas en el proceso de presentar informes es insuficiente. Por ser las ONG nacionales las mejor ubicadas para informar sobre la situación de los derechos humanos en sus propios países y las más afectadas por los acontecimientos, su contribución es particularmente valiosa y cada vez más activa y reconocida. Las ONG nacionales pueden poner al tanto a los miembros del órgano de vigilancia los asuntos que están en juego y crear una presión verdadera para rectificar las violaciones cuando ocurran.

d) ¿Qué se entiende por informes alternativos?

Las ONG que trabajan a nivel local o nacional pueden someter información de dos maneras. Por un lado pueden preparar **informes temáticos** enfocando las violaciones específicas de los derechos humanos que ocurrieron en el periodo bajo consideración. Tales informes son particularmente útiles cuando vienen de ONG cuyos mandatos cubren temas particulares, tales como el derecho a la

vivienda o a la comida, o se ocupan de grupos específicos tales como las mujeres. Por otro lado, las ONG pueden decidir escribir un **informe global** que suministre información alternativa a los Estados Partes sobre el cumplimiento de cada una de las disposiciones sustantivas del tratado bajo consideración. Los informes en ambas formas se llaman **informes alternativos o paralelos**.

Aunque los informes alternativos no estén nombrados en los instrumentos y los documentos oficiales de la ONU, el término más amplio “información de varias fuentes (incluyendo información de las ONG)” abarca este concepto.

e) El propósito de los informes alternativos preparados por las ONG nacionales

Los informes alternativos son suplementos analíticos de los informes de los Estados Partes. Su objetivo no es condenar, sino suministrar una visión crítica desde la sociedad civil sobre la manera en la que el gobierno presenta la situación de los derechos humanos en un país determinado. Proporcionan así información independiente e indicadores sobre las violaciones de los derechos humanos, haciendo hincapié en las deficiencias de la política y la práctica del gobierno.

Los objetivos fundamentales de la presentación de informes alternativos a los órganos de vigilancia por las ONG nacionales son:

- Proporcionar a los órganos de vigilancia la imagen más completa posible de la situación de los derechos humanos en el país considerado, aportando información independiente;
- Asegurar el seguimiento de las observaciones y las recomendaciones de los órganos de vigilancia al incorporarlos a la agenda nacional;
- Alentar a los Estados Partes a que preparen en el futuro informes más completos y precisos;
- Promover y difundir el proceso de preparación de informes, informando a los medios de comunicación y al público en general sobre el significado del proceso, alentando a personas y a grupos a reflexionar sobre su situación en término de sus derechos y coordinando y encausando sus observaciones y propuestas a los miembros de los órganos de vigilancia.

II. LÍNEAS DIRECTRICES PARA LA PREPARACIÓN DE INFORMES ALTERNATIVOS

Las directrices tienen por objetivo facilitar a las ONG nacionales la preparación de los informes temáticos y globales que serían útiles para los órganos de vigilancia, a corto plazo, y para las estrategias de las ONG nacionales, a largo plazo. Estas directrices no recomiendan ningún formato especial para los

informes, sólo se proponen ofrecer algunas sugerencias básicas para la preparación, la redacción y la presentación de los informes alternativos.

II. A) PREPARACIÓN DE UN INFORME ALTERNATIVO

1. La disponibilidad de información

Al escribir un informe alternativo, es muy importante tener al alcance toda la información pertinente, tal como los textos de los tratados sobre los derechos humanos, los informes respectivos de los Estados Partes, las observaciones finales previas del órgano de vigilancia en cuestión, la agenda de la consideración de los informes de los Estados Partes, etc. Esta información está disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en Ginebra (www.ohchr.org). La mayoría de estos documentos, necesarios para la preparación de un informe alternativo, se encuentran en la sección de “documentos” de la página principal y después bajo el título “base de datos de los órganos de vigilancia de los tratados”. Para aquellas ONG que no tengan acceso a internet, hemos incluido en este documento las direcciones de los diferentes secretarios de los órganos de vigilancia.

Se puede obtener una copia del informe del Estado Parte del secretario del órgano de vigilancia, del representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su país o del sitio web de la ONU; a veces es también posible obtenerla de su Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, si tienen dificultades para obtener una copia, es también posible solicitar apoyo a algunas ONG basadas en Ginebra, entre ellas la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), Amnistía Internacional (AI), el Servicio Internacional para los Derechos Humanos (ISHR) o la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH). Si no tienen el informe, podrán proporcionándoles el contacto con la persona o la organización indicada.

2. Determinar a cuál órgano de vigilancia dirigirse

Antes de decidir cómo escribir el informe alternativo, es necesario investigar cuáles tratados ha ratificado su país. La mayoría de los tratados estipulan que entran en vigor tres meses después de que el país en cuestión lo haya ratificado.

El mismo texto de los distintos tratados dará una indicación de su relevancia para un campo de trabajo particular. Hay que tener presente que las provisiones de los seis tratados pueden muchas veces tratar sobre el mismo tema. Por ejemplo, mientras el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el instrumento principal sobre los derechos económicos, sociales y culturales, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño podrían también contener varias referencias a estos mismos derechos.

3. Informarse del calendario para la consideración de los informes de los Estados Partes

Se puede averiguar a través del secretariado de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, cuándo el informe de un determinado país será considerado. Dado que la periodicidad de los informes varía entre dos y cinco años, en los distintos tratados de derechos humanos, se puede calcular cuándo un país será considerado. No obstante, hay que tener presente que las presentaciones tardías de los informes por los Estados Partes, así como la acumulación de trabajo de los órganos de vigilancia a menudo desbaratan los calendarios y con frecuencia es necesario postergar la consideración de los informes.

4. Obtener una copia del informe del Estado y su documento común

Cuando la consideración del informe de un Estado Parte figura en la agenda de una sesión futura del Comité, esto muchas veces implica que su texto ya este disponible. (Como la traducción a los otros idiomas oficiales de la ONU toma mucho tiempo, los órganos de vigilancia prefieren planificar la consideración de los informes de países cuyos informes ya estén disponibles). Se aconseja obtener el informe a través del secretariado, su página web o su Ministerio de Relaciones Exteriores.

Hasta hace poco, los Estados Partes tenían que tratar el mismo tema en varios de los informes presentados ante los seis tratados sobre los derechos humanos. Este era particularmente común cuando cada uno de los órganos de vigilancia requería de los Estados Partes que incluyan en sus informes no sólo información específicamente relevante al tratado considerado, sino también sobre asuntos de carácter general, tales como su sistema judicial, la constitución y la incorporación de las leyes internacionales en las leyes domésticas. Para reducir la carga de los informes, la ONU decidió que esta parte de los informes de los Estados Partes sea fusionada en un documento separado, conocido como “documento común”, que contiene las cuestiones generales y las estadísticas que se refieren al funcionamiento y a la estructura del Estado. Los seis órganos de vigilancia usan este documento al considerar los informes de los Estados Partes. Es por lo tanto importante obtener también una copia de este documento común del secretariado o de su sitio web.

5. Seleccionar el tipo de informe alternativo

Al empezar la preparación del informe, hay que determinar si se quiere presentar un informe global o temático. La decisión obviamente dependerá del enfoque y del mandato de la ONG, de su capacidad, necesidades y recursos. Si la ONG está en condiciones de tener una perspectiva general sobre el cumplimiento de todo un conjunto de derechos sobre los cuales el Estado tiene que hacer informes, el informe **global** es preferible. Si la organización está sólo en condiciones de suministrar información sobre un tema específico, es mejor la preparación de un informe **temático**. Un informe de una organización de rehabilitación para víctimas de tortura sobre casos documentados de tortura, que ocurrieron durante el periodo de tiempo bajo consideración del informe, es un ejemplo de un informe temático.

6. Conocer bien el tratado cuya aplicación se examina en el informe

La primera fase de la preparación del informe es conocer bien el tratado cuya aplicación se pretende analizar en el informe alternativo. De manera general, cada tratado de la ONU tiene un preámbulo, las disposiciones sustantivas y las de procedimiento. La lectura del preámbulo del tratado dará una idea de las preocupaciones principales, que yacen en el centro de este instrumento, mientras que las provisiones sustantivas clarificarán qué derechos el tratado se propone proteger. Normalmente las provisiones sustantivas forman la parte principal de la discusión del Comité cuando se consideran los informes de los Estados Partes. Tener conocimiento claro de las provisiones sustantivas facilitará la determinación de si las prácticas y las provisiones legales domésticas son compatibles o no con las provisiones del tratado. Además, algunos órganos de vigilancia han adoptado Comentarios Generales, es decir, interpretaciones autorizadas de las provisiones. Estas a menudo pueden ampliar el entendimiento del alcance de las provisiones del tratado o pueden clarificar su relación con toda una gama de situaciones de hecho.

Las disposiciones que se refieren al procedimiento, tales como el mandato, la composición y las tareas de los órganos de vigilancia, también tienen que leerse cuidadosamente. La información sobre la posibilidad de emitir reservas, de incluir o excluir ciertas provisiones de los tratados, también tiene que estudiarse detenidamente. Además, se aconseja consultar las reglas de procedimiento del órgano de vigilancia en cuestión y las directrices para los informes de los Estados Partes. Ellas son útiles para familiarizarse con los métodos de trabajo de los órganos de vigilancia y los modelos que tienen que seguir los Estados Partes al preparan sus informes.

7. Investigar la posición del Estado Parte sobre sus obligaciones legales

Es necesario investigar la posición del país sobre los tratados de los derechos humanos y sus obligaciones, especialmente a la luz de las declaraciones y/o reservas expresadas. Hay que tener también presente que el hecho de que un Estado Parte exprese una reserva, no impide al Comité interrogar al Estado sobre las razones de su posición.

Además, es importante ver si el Estado Parte ha declarado un estado de sitio, que, según algunos tratados, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, lo faculta (mientras se cumplan con ciertas condiciones estrictas) para menoscabar algunos derechos.

8. Uso de los informes de los Estados Partes, actuales y pasados

Para la preparación de un informe global o temático, es fundamental conocer el contenido del informe del gobierno. No se puede preparar un informe alternativo sin revisar y analizar el texto de la versión del gobierno del cumplimiento del tratado. Salvo que se trate del informe inicial del Estado Parte, los informes deben considerarse a la luz de las deliberaciones y las conclusiones adoptadas en la última sesión donde se consideró un informe del Estado Parte. Por lo tanto, es necesario también revisar el informe previo del

Gobierno, las conclusiones y recomendaciones del órgano de vigilancia, el resumen de deliberaciones, así como ver si hubo pedidos de información adicional. La revisión de estos procesos anteriores asegurará un aporte más enfocado y útil, contribuyendo al diálogo en curso, al cual el proceso de preparación de informes debe contribuir.

9. Uso de otros documentos internacionales

Es también útil revisar la mayor cantidad de documentos internacionales que se refieran al tratado en cuestión, lo cual pudiera arrojar más luz sobre sus disposiciones y sobre las obligaciones del Estado. En este sentido, se puede referir a documentos que no sean legalmente vinculantes, pero que gocen de un alta legitimidad internacional que podrían proporcionar aclaraciones adicionales sobre cómo interpretar las disposiciones de los tratados sobre los derechos humanos. Por ejemplo, se puede referir a los Principios Básicos de la Independencia del Poder Judicial cuando se prepare un informe para el Comité de Derechos Humanos sobre la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Es importante también tener en cuenta algunos mecanismos de la ONU que tienen una estrecha relación con los cometidos o los mandatos de los órganos de vigilancia, tales como los Relatores Especiales y los Grupos de Trabajo, cuyos informes, conclusiones y recomendaciones son a menudo útiles en la preparación de informes alternativos.

Como se ha mencionado anteriormente, es importante tener presente que muchos asuntos y preocupaciones en materia de derechos humanos pueden presentarse ante más de un órgano de vigilancia. Por lo tanto, conviene averiguar si otros órganos de vigilancia ya discutieron el asunto bajo consideración. Por ejemplo, si se está preparando un informe para el Comité de los Derechos del Niño, se podría incluir referencias a algunos asuntos específicos que se presentaron al Comité de Derechos Humanos.

Tampoco hay que dejar de lado los tratados regionales y mecanismos de monitoreo ya establecidos. Resulta útil estudiar las respuestas del gobierno en cuestión a las conclusiones y recomendaciones hechas por estos mecanismos regionales. Tales alusiones en el informe a la ONU lo harán más creíble y ofrecerán indicaciones adicionales al Comité sobre el nivel de compromiso del gobierno a darle seguimiento a las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, algunas ONG que presentan informes al Comité de Derechos Humanos de la ONU empezaron a citar las recomendaciones del Comité Europeo contra la Tortura.

10. Fijar un calendario para la preparación del informe

Hay que tener presente la fecha límite para la presentación del informe alternativo. Cuando se sepa que el informe del gobierno debe ser considerado en una determinada fecha, se debe evaluar el tiempo necesario para la preparación del informe alternativo. Se aconseja recabar todos los documentos y toda la información necesaria de antemano y registrarlos sistemáticamente.

Esto permitirá el tiempo necesario para incluir los últimos hechos de manera apropiada y de revisar adecuadamente el informe antes de presentarlo.

II.b) Redacción de un informe alternativo

1. Tipo de información que se debería incluir en el informe alternativo

El contenido del informe dependerá de si el gobierno está presentando el informe inicial o el periódico. Si se trata de un informe inicial, lo mejor es detenerse más en detalle sobre la estructura general política y legal del país, y sobre cómo la legislación internacional está incorporada en el sistema doméstico. Para la consideración de un informe periódico, lo más importante es evaluar si hubo algún nivel de progreso desde la consideración del último informe. Aunque el análisis del documento común es más pertinente cuando se refiere al informe inicial del Estado Parte, uno siempre debe tomar en cuenta los hechos importantes que ocurrieron en el país con posterioridad a los datos contenidos en el documento común más reciente.

Al redactar el texto del informe, hay que tener presente que el contenido debe incluir información únicamente relevante a las disposiciones específicas del tratado y no debe apartarse de este ámbito. Por ejemplo, si se está escribiendo un informe para el Comité contra la Tortura, no es apropiado presentar información sobre prácticas discriminatorias en el acceso a la educación, pero sí de prácticas discriminatorias en el ámbito penitenciario.

Es aconsejable usar un lenguaje simple y lo más conciso posible. En caso de usar siglas o términos técnicos, no hay que dar por supuesto que el lector del informe las entienda. Siempre es preferible dar explicaciones y, en el caso de siglas, ponerlas entre paréntesis al usarlas por primera vez o haciendo una lista en una página aparte del informe. La práctica común es escribir tales siglas o términos técnicos en **negrita** y/o en *cursiva*. De no ser posible, también se pueden subrayar o resaltar.

El informe será más útil si se refiere a circunstancias concretas en el país. Eso es particularmente cierto cuando el informe del Estado Parte sólo consiste en la descripción de la legislación vigente para la protección de los derechos humanos y no en la situación real.

La preparación del informe requiere, por lo tanto, la recopilación de información sobre una amplia gama de asuntos: lagunas en la legislación; patrones de discriminación; quejas sobre violaciones; investigación de las quejas por las autoridades; medidas tomadas y sentencias dictadas; obtención de indemnizaciones y reparaciones por las víctimas y el acceso a educación en derechos humanos, entre otros.

El informe será más útil si proporciona estadísticas sobre los temas citados anteriormente e información sobre casos específicos bien documentados. Es aconsejable respaldar los argumentos con las más amplias y variadas fuentes posible, tales como sentencias de los tribunales, informes oficiales, investigaciones académicas, encuestas, informes de ONG, artículos de prensa, etc. Hay que asegurarse siempre la credibilidad de la información citada.

Cuando se incorpore información de otras fuentes, hay que procurar resumirla y evitar detalles innecesarios. Es recomendable incluir una referencia de las fuentes citadas y adjuntar copias de documentos como anexos al informe.

Es útil asegurarse que la información proporcione respuestas a las preguntas: **qué, dónde, cuándo, quién, por qué y cómo**, y si se trata de casos de violaciones de los derechos de una persona, **a quién**. Proporcionar respuestas a estas preguntas tiene una importancia primordial al informar sobre violaciones. En la práctica, quiere decir que la información es más útil cuando describe qué tipo de incidente ocurrió, dónde, en qué circunstancias, cuándo, quienes fueron las víctimas y quienes los autores, cuál fue la causa subyacente del acontecimiento y qué hicieron las autoridades para remediar la situación.

El informe debería ser escrito en por lo menos uno de los idiomas oficiales del órgano de vigilancia, entre los cuales normalmente es preferible el inglés. Es aconsejable, en la medida de lo posible, hacer el informe disponible en más de un idioma oficial. Eso reducirá los errores de interpretación y aumentará la accesibilidad del informe ante los miembros del órgano de vigilancia. Eso es particularmente cierto cuando la preparación de la consideración de la situación en el país está adjudicada a un relator o a un grupo de trabajo, quienes usan un idioma distinto al país considerado.

2. Estructurar el informe alternativo

Al escribir el informe, es importante estructurar de manera lógica la información y hacerla de fácil acceso. Puede resultar útil consultar informes alternativos que hayan sido presentados a los órganos de vigilancia en el pasado, pero no basarse exclusivamente en ellos. La creatividad y profesionalismo propio de la ONG es la clave para presentación efectiva de un informe.

Se recomienda incorporar tres elementos básicos a la estructura del informe. Primero, hay que incluir una breve y clara **introducción** al informe. Esta tiene que abarcar la presentación de la ONG y las razones para hacer el informe alternativo. Después, debe de contener **la parte substantiva**, que trata los asuntos claves y las disposiciones de los tratados. Si se decide escribir un informe global, se aconseja adoptar un enfoque artículo por artículo. Esto se puede hacer citando el texto de cada artículo del tratado en el informe, después de lo cual se proporciona información sobre el cumplimiento de cada uno de los artículos por separado. Finalmente, los informes deberán terminar con **un conjunto de conclusiones y recomendaciones**. Es preciso recordar que al considerar los informes de los Estados durante las sesiones, la mayoría de los Comités preparan un lista de preguntas para hacer a la delegación gubernamental. Por esto es sumamente útil que la ONG pueda asistir a la sesión del órgano de vigilancia para particular en este proceso, señalando en su informe un conjunto de asuntos concretos a tratar. Asimismo, se puede proporcionar al órgano de vigilancia un borrador de las observaciones finales del informe alternativo, el cual les ayudaría a formular sus propias recomendaciones al Estado Parte.

Al estructurar el informe, hay que procurar establecer un equilibrio entre los distintos componentes. En general, la introducción debería ser corta y ofrecer

información concisa y necesaria. Para las conclusiones y recomendaciones es aconsejable ser breves y directos, en vez de emplear un lenguaje explicativo, y enumerarlas (con viñetas, por ejemplo).

Normalmente un informe alternativo debería citar de manera extensa el informe del Estado Parte. Toda referencia debe hacerse a la versión final del informe, considerando un documento oficial de la ONU. En la medida de lo posible, las referencias deben referirse a párrafos específicos y no a las páginas, ya que los números de página varían en las distintas traducciones.

Dado que los miembros de los órganos de vigilancia reciben un número enorme de documentos para preparar sus sesiones en Ginebra o Nueva York, la mejor manera de asegurarse de que tengan por lo menos una idea general del contenido del informe alternativo es proporcionarles un **resumen ejecutivo** de 2 a 3 páginas, que se colocará al principio del informe. Este resumen debería incluir las preocupaciones principales del informe y contener todas las conclusiones y recomendaciones. Puede valer la pena traducir este resumen ejecutivo a los idiomas oficiales de la ONU (inglés, francés y español) para asegurarse que todos los miembros del órgano de vigilancia lo puedan leer.

II.c) Presentación de un informe alternativo

1. Fijar un calendario y presentar el informe

Es necesario verificar con el secretario del órgano de vigilancia si el informe del país en cuestión está por considerarse y cuál es la fecha límite para la presentación de los informes alternativos.

La cooperación entre distintas ONG de derechos humanos enriquece el proceso de la preparación de informes alternativos. Por lo tanto, en caso de que otras ONG estén dispuestas a preparar informes a los mismos órganos de vigilancia, puede resultar útil presentar informes conjuntos. Los esfuerzos y las presentaciones conjuntas son aconsejables porque reducen los gastos y se incrementa la credibilidad de los informes, entre otros.

Es preciso enviar un número suficiente de copias del informe para proporcionar por lo menos una copia a cada miembro del órgano de vigilancia y al secretariado.

A la luz del gran volumen de correspondencia que recibe el secretariado, es importante verificar que hayan recibido el informe alternativo y que este se haya distribuido a todos los miembros del órgano de vigilancia.

También es bueno proporcionar copias del informe a otras ONG que trabajan con el órgano de vigilancia en cuestión. Los informes alternativos suelen ser útiles para las ONG internacionales con estatus consultivo en el Consejo Económico y Social en la preparación de sus propias estrategias sobre el país considerado.

II.d) DATOS DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA

Secretaria del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial:

Sra N. Prouvez

Tel: +41 22 917 9309, nprouvez@ohchr.org

Secretario del Comité de Derechos Humanos:

VACANTE

Persona de contacto: Sr. M. Schmidt

Tel: +41 22 917 9258, mschmidt@ohchr.org

Secretario del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Sr. A. Tikhonov

Tel: +41 22 917 93 21, athikhonov@ohchr.org

Secretaria del Comité para la Eliminación de la Discriminación
contra la Mujer:

Sra Christine Brautigam

Tel: +1 212 963 05 35, Fax +1 212 963 18 96

Secretaria del Comité Contra la Tortura:

Sra Mercedes Moralez Fernandez

Tel: +41 22 917 9139, mmorales@ohchr.org

Secretario del Comité de los Derechos del Niño:

Sr P. David

Tel: +41 22 9179301, pdavid@ohchr.org

Secretaria del Comité des los Trabajadores Migrantes:

Sra C. Edelenbos

Tel: +41 22 917 9241, cedelenbos@ohchr.org

Todas las secretarías (salvo la del CEDAW que tiene sede en Nueva York) se encuentran en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Ginebra.
Cualquier correspondencia debe dirigirse a:

(Nombre del secretario/a)
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU
Palais Wilson
Rue des Pâquis 52
1201 Ginebra 1
Suiza

La correspondencia para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer debe dirigirse a:

Sra Christine Brautigam
UN Plaza
DC2-1236
New York, NY 10014
Estados Unidos

III. Directrices para la preparación de informes alternativos para el Comité contra la Tortura

a) Observaciones preliminares

Las directrices generales descritas en la sección anterior contiene las principales consideraciones a tener en cuenta para la presentación de un informe alternativo, independientemente a cual de los órganos de vigilancia se dirija. Sin embargo, cada órgano de vigilancia tiene sus especificidades. Por lo tanto, es importante conocerlas y tomarlas en cuenta para aprovechar al máximo la inversión de tiempo y energía. Dado que la APT trabaja estrechamente con el Comité contra la Tortura y sigue regularmente sus actividades, nos permitimos proponer algunas directrices adicionales, específicamente referidas al Comité contra la Tortura.

b) Preparativos

El primer paso es conocer el fondo de las disposiciones contenidas en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura (en adelante Convención) y las obligaciones de los Estados Partes correspondientes para definir la temática y el enfoque del informe alternativo.

Hay que revisar cuidadosamente las directrices sobre la consideración de informes establecidas por el órgano de vigilancia, analizando si el Estado Parte se ha adherido a ellas en su informe.

Es preciso analizar el sistema legal a la luz de la Convención, enfocando particularmente en lo que se refiere a la definición de delito de tortura y malos tratos, procedimientos penales y sanciones, recopilando estadísticas correspondientes necesarias para la preparación del informe.

Se deben observar los fundamentos teóricos y prácticos del sistema de justicia penal, incluyendo los procedimientos de investigación, el arresto y la detención. Hay que observar el particular las garantías constitucionales y legales de las personas arrestadas, detenidas o encarceladas, y procesadas, analizando también los recursos legales a disposición de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Se debe revisar todas las leyes domésticas, normas y reglamentos, circulares y jurisprudencia pertinente. Además, es necesario examinar los documentos legales que se relacionan con el uso de la fuerza por los agentes de la ley. Esta valoración guiará el alcance y las prioridades para la preparación del informe.

Es particularmente importante analizar de qué manera las leyes nacionales incorporan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Hay que examinar detenidamente la aceptación del Estado a las obligaciones legales establecidas en la Convención. Para eso es importante saber cuándo el país ratificó o se adhirió a la Convención y cuándo ésta entró en vigor. Además, es importante ver si se hicieron reservas y si el país reconoce la competencia del Comité para considerar quejas individuales (artículo 22 de la Convención) y hacer investigaciones independientes (artículos 20 y 28 de la Convención).

Es útil también hacer un listado de los asuntos claves identificados y hacer un plan de acción para revisar los instrumentos, sistematizar la información y evaluar el informe del Estado.

c) Resumen de instrumentos: instrumentos legales

No hay que dejar de revisar el preámbulo de la Convención. Esta parte explica los objetivos globales y el contexto de la Convención.

Luego hay que considerar atentamente los artículos sustantivos de la Convención contenidos en la Parte I. Esta parte aclara las definiciones, las funciones y las obligaciones del Estado Parte para asegurar la prevención y prohibición de la tortura y otros maltratos. Es importante tener presente la diferencia entre las obligaciones de los Estados Partes en lo que se refiere a la tortura (tal como está definida en el artículo 1) y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (tal como está desarrollado en el artículo 16).

Es necesario revisar otros instrumentos internacionales y regionales para conseguir una visión global de las obligaciones internacionales del Estado. Para ello se puede consultar los instrumentos pertinentes relacionados con la administración de la justicia penal. Esos instrumentos se pueden encontrar en distintas recopilaciones de instrumentos internacionales o en el internet.

Como se señaló anteriormente, hay que estudiar en particular las disposiciones legales de la propia ley penal nacional y los procedimientos relativos a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Las leyes y las prácticas se deben evaluar en profundidad a la luz de su compatibilidad con las disposiciones de la Convención.

Hay que considerar también la legislación nacional, los reglamentos y las prácticas concernientes a la extradición, expulsión y retorno de personas y su compatibilidad con las disposiciones relacionadas en la Convención (artículo 3).

Es importante revisar las medidas penales y administrativas tomadas por el gobierno para castigar a los responsables de violaciones y para controlar las posibles reincidencias de torturas. También es bueno evaluar los recursos legales disponibles para las víctimas y sus familias para presentar quejas contra los autores y para obtener reparaciones. Sobre todo hay que mirar de manera crítica la eficacia de estos recursos legales y la disposición de las víctimas para presentar tales quejas.

d) Resumen de instrumentos: instrumentos no legales

Se deben también considerar las medidas no legales, proyectos, recursos y disposiciones tomadas por el gobierno en el área de implementación de la Convención. Esto puede contemplar temas de educación, capacitación, procedimientos de investigación, reforma del sistema penal o de las oficinas del defensor del pueblo, entre otros.

Para un informe periódico es de suma importancia examinar y revisar los informes previos del gobierno. En particular, es necesario revisar y analizar las conclusiones y las recomendaciones del Comité en la consideración de esos informes. Si el Comité había pedido información adicional o aclaraciones al gobierno, es bueno verificar si esta información se presentó y, en caso afirmativo, cuál es su contenido.

e) Sistematizar la información

La parte sustantiva del informe alternativo y el resumen ejecutivo es información que debe ser presentada en forma sistemáticamente registrada y documentada. El Comité necesita recibir casos bien documentados de tortura y de otros maltratos durante el periodo bajo consideración. Esta información se debe presentar de conformidad con las directrices generales citadas anteriormente. Los datos sobre tales casos se pueden organizar por categorías sobre la base del tipo de hechos o los métodos.

Es preferible manejar por separado la información recopilada y documentada por la misma ONG, otras fuentes o a través de misiones de investigación u otros medios. Esta información puede ser verificada si se está en contacto directo con las víctimas o con las personas o instituciones directamente involucrada en los casos.

Si la información proviene de fuentes secundarias, conviene verificar su credibilidad.

Es clara la importancia de proporcionar información precisa y veraz. De hecho, el Comité puede negarse a examinar el informe alternativo si estima que no es preciso, concreto o conforme a la Convención. Lo mejor es evitar toda acusación innecesaria y asegurarse de que la información sea relevante, veraz y concisa. Cabe recordar que el Comité puede pedir información adicional o aclaraciones del informe alternativo, después de la revisión preliminar.

En lo que se refiere a la información sobre tortura, tal como es descrita en este capítulo, hay que incluir una relación detallada de las víctimas con sus nombres completos y direcciones (siempre y cuando se les haya informado y se haya obtenido su consentimiento). También se deben incluir los nombres de los presuntos responsables, en caso de conocerse. Es posible omitir los nombres de las víctimas en el informe pero éstos deben ser transmitidos a los miembros del Comité de forma confidencial. En este caso, la información se mantendrá confidencial en el curso del proceso de consideración del informe.

La recopilación de la información documentada, descrita en este capítulo, se debe organizar en un formato lógico, ya sea en orden cronológico u otro, para asegurar que la información sea fácilmente accesible.

f) Evaluar los informes del Estado

Como se señaló anteriormente, la evaluación del informe presentado por el Estado al Comité, en virtud del artículo 19 de la Convención, es imprescindible para la elaboración de un informe global alternativo. Por ello es necesario conseguir una copia del informe del Estado así como cualquier otra información que hubiera sido proporcionada por el gobierno al Comité para revisarla meticulosamente. A veces se cuenta con muy poco tiempo para evaluar el informe del Estado en razón del calendario establecido por el Comité, lo cual influye en la planificación del informe alternativo. Hay que enfatizar la importancia del buen manejo del tiempo.

De ser posible, es aconsejable también leer los informes de otros países, considerados en sesiones anteriores del Comité, para familiarizarse con los temas abarcados. El informe del Estado se debe examinar a la luz del cumplimiento de las directrices sobre informes emitidas por el propio Comité. Se deben subrayar los temas que son inexactos o ambiguos en el informe del Estado y fijar una estrategia para tratarlos en el informe alternativo en base a argumentos bien fundamentados.

g) Fijar los temas prioritarios

Un tema prioritario para el informe es sin lugar a duda proporcionar información de casos de tortura, bien documentados, ocurridos en el periodo cubierto por el informe del Estado. También se pueden priorizar los argumentos, refutando los alegatos del gobierno tal y como fueron definidos anteriormente.

Al elegir las prioridades, hay que prestar atención a la diferencia entre temas legales en lo que se refiere a las posibles incompatibilidades del sistema legal nacional con las provisiones de la Convención y de otros tratados internacionales y los temas no legales como son incompatibilidades en virtud de obligaciones morales de los Estados.

Otro criterio es priorizar en el informe aquellos temas con potencial para mejoras concretas sin necesidad de incurrir en mayores gastos y cuya mejoría depende sobre todo de la buena voluntad del gobierno. Eso se aconseja dado que el Comité toma en cuenta los factores que impiden la implementación de las disposiciones de la Convención.

Como los sistemas de justicia penal y la práctica de la tortura varían de un país a otro, directrices generales pueden no responder a las necesidades específicas que determinarán en última instancia la selección de prioridades. Las prioridades también pueden variar según el tipo y la fase del calendario de consideración de informes. Por lo tanto, estas directrices son simplemente una herramienta más para guiar la reflexión propia.

La lista final de prioridades tiene que incluir todos los temas principales abordados en el informe. Evidentemente, los temas claves varían según el tipo de informe. Por lo general, para los informes iniciales los temas claves se concentran más sobre los fenómenos legislativos y administrativos, mientras que en los informes periódicos, la ejecución de las medidas, los recursos legales y otros aspectos de prevención, pueden ser temas claves.

El completar la tarea de determinar los temas claves constituye la fase final de la preparación del informe alternativo. Por lo tanto, es aconsejable revisar la presentación previa para verificar los últimos detalles.

h) Finalizar el informe

En general no es necesario ilustrar, copiar o duplicar los textos de documentos legales, sean nacionales o internacionales o textos de informes del Estado. Explicar los marcos jurídicos ya existentes no es el objetivo de un informe alternativo. Las sugerencias señaladas en estas directrices en lo que se refiere a la revisión, el análisis o el monitoreo de tales documentos son más bien importantes para asistir en el análisis propio para la preparación del informe alternativo. Los miembros del Comité conocen sus documentos de trabajo y por lo tanto basta con mencionar las fuentes sin citarlas.

Si aún pareciera necesario citar partes de documentos legales o de informes del Estado, se debe procurar citar sólo las partes esenciales, dando la referencia exacta en una nota al pie de la página. Eso es necesario para que el informe sea preciso.

En un lenguaje simple y claro, se debe proporcionar argumentos adecuadamente substanciados. Es importante evitar hacer juicios. Además, la presentación del informe de manera breve y atractiva puede ser un elemento decisivo para el éxito del mismo.

Se deben reconocer igualmente los esfuerzos positivos del gobierno en el campo de la protección de los derechos humanos, sin dejar de señalar las limitaciones, el comportamiento reacio y cualquier conducta negativa del gobierno. Para ello es aconsejable el uso de un lenguaje simple, respetuoso y cortés, en vez de hacer críticas categóricas. Se puede señalar propuestas alternativas si es que las hay.

Es importante presentar en forma breve y por separado las observaciones y opinión de la ONG sobre la situación general o temas particulares, de información fáctica sobre hechos concretos.

Por último, hay que redactar un resumen ejecutivo del informe y preparar un índice.

i) Enviar el informe

El informe final debe ser enviado al secretariado del Comité contra la Tortura. Es importante tener en cuenta que el secretariado necesita recibir la versión final del informe por escrito **seis semanas antes de la sesión**, con la solicitud explícita de que el mismo se distribuya a los miembros del Comité. Hay que proporcionar por lo menos doce copias del informe.

Conviene siempre verificar que el secretariado haya recibido el informe y que haya procedido a distribuirlo a los miembros del Comité. También es útil proporcionar copias de su informe a distintas ONG internacionales, entre ellas: la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), Amnistía Internacional (AI), la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH). También se ha conformado una Coalición de ONG Internacionales contra la Tortura (CINAT, según las siglas en inglés) cuyos miembros estarían interesados en el informe. El informe alternativo les sirve como fuente de información para sus propias estrategias ante el Comité.

IV NOTA DE LA AUTORA

Estas directrices no se escribieron con la intención de presentar instrucciones fijas o estándares establecidos, ni tampoco como una medida de calidad definitiva para los informes alternativos. Su intención es transmitir algunas ideas constructivas para activistas de derechos humanos, a fin de seguir desarrollando conocimientos sobre derecho e información relevante. Por lo tanto, las directrices no pretenden ser herramientas para lograr un informe perfecto, sino más bien para facilitar la elaboración de documentos que logren influir en la presentación y consideración de informes por los órganos de vigilancia. Esperamos que el uso de estas directrices puede facilitar la elaboración de informes alternativos eficaces. Por último, cabe señalar que las directrices se elaboraron bajo el supuesto de que existe un ambiente democrático para las actividades de las ONG de derechos humanos. Sin

embargo, si las circunstancias en un determinado país no permiten llevar a cabo este trabajo libremente, quizás sólo algunas de las ideas centrales de estas directrices se puedan aplicar de manera flexible en la medida de lo posible.

Rabindra Bhattarai

Abogado y Activista, Centro para las Víctimas de Tortura (CVIT), Nepal.
Pasante, APT (1999)