

Apuntes sobre el Seguimiento al Protocolo de San Salvador a partir de indicadores de progreso

[Comentarios del IIDH al documento *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*]

Apuntes sobre el Seguimiento al Protocolo de San Salvador a partir de indicadores de progreso

Índice

INTRODUCCIÓN

1. El contexto: la creación de un sistema de seguimiento de obligaciones DESC en el sistema interamericano de derechos humanos
 - 1.1 La base normativa en la que se fundamenta el proceso
 - 1.2 La Asamblea General de la OEA y “las Normas”
 - 1.3 El rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
 - 1.4 La conformación del Grupo de Trabajo y su integración al funcionamiento de la OEA

2. La propuesta de indicadores de seguimiento
 - 2.1 Apuntes sobre el diseño de indicadores
 - 2.2 Los Lineamientos de indicadores propuestos por la CIDH
 - 2.3 Posibles desarrollos a partir de los Lineamientos y la doctrina de indicadores

3. Propuestas sobre modalidades de seguimiento y posibles métodos de trabajo del Grupo
 - 3.1 Naturaleza y propósitos del mecanismo
 - 3.2 Funciones y atribuciones de los miembros del Grupo de Trabajo
 - 3.3 Composición y estructura del Grupo de Trabajo
 - 3.4 Sesiones y reuniones del Grupo de Trabajo
 - 3.5 Secretaría Técnica
 - 3.6 Financiamiento

ANEXO 1: Mecanismos internacionales de seguimiento: experiencias y métodos de trabajo

1. Mecanismos de Monitoreo de las Naciones Unidas
 - 1.1 Generalidades comunes a los comités
 - 1.2 Características comunes al procedimiento de presentación de informes
 - 1.3 Comité de Derechos Humanos
 - 1.4 Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales
 - 1.5 Comité sobre los Derechos del Niño (CRC)
 - 1.6 Comité Contra la Tortura (CAT)
 - 1.7 Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
 - 1.8 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
 - 1.9 Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias (CMW)
 - 1.10 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)
2. Mecanismos Monitoreo en la Organización de Estados Americanos (OEA)
 - 2.1 Mecanismo de Evaluación Multidimensional (MEM)
 - 2.2 Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)
 - 2.3 Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)
 - 2.4 Grupo de revisión de la implementación de cumbres (GRIC)
 - 2.5 Sistema de implementación y seguimiento de las Cumbres de las Américas (SISCA)
3. Mecanismos de monitoreo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
 - 3.1 Sistema Regular de Monitoreo
 - 3.1.1 Comité de Expertos en la Aplicación de las Convenciones y las Recomendaciones
 - 3.2 Procedimientos Especiales
 - 3.2.1 Procedimiento de “representaciones” para la aplicación de las Convenciones ratificadas
 - 3.2.2 Procedimiento de quejas en cuanto a la aplicación de las Convenciones ratificadas
 - 3.2.3 Procedimiento Especial de quejas con respecto a la libertad de asociación (Comité para la Libertad de Asociación)
4. Mecanismos de Monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM – MDGs)

- 4.1 El Grupo de Expertos Inter-agencial de Indicadores de los ODM (IAEG)
- 4.2 La situación de las mujeres y el componente de género
- 4.3 Los ODM en relación con la niñez
- 4.4 El “MDG Monitor” y la información pública acerca de los ODM
- 4.5 El sistema de información global y monitoreo del Banco Mundial
- 4.6 El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG) y el rastreo de herramientas y bases de dato en materia de ODM
- 5. Monitoreo en los Mecanismos Multilaterales de Cooperación (Entidades Financieras Internacionales)
 - 5.1 Banco Mundial – Panel de Inspección
 - 5.2 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Mecanismo de Investigación Independiente
- 6. Mecanismos de Monitoreo Europeos
 - 6.1 Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA)
 - 6.2 Grupo de expertos para la acción en contra del tráfico de personas (GRETA)
- 7. Mecanismos de Monitoreo y Revisión entre Pares
 - 7.1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
 - 7.1.1 Grupo de Trabajo sobre soborno en transacciones internacionales
 - 7.1.2 Grupo de Trabajo sobre indicadores en sistemas de educación (Working Party on Indicators of Educational Systems – Ines)
 - 7.2 Mecanismo Africano de Revisión entre Pares de NEPAD

INTRODUCCIÓN

Una de las principales características del sistema interamericano de protección de derechos humanos ha sido el refinamiento constante de sus mecanismos de protección de derechos. Durante décadas, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) han negociado instrumentos de protección y los han dotado de mecanismos de seguimiento que permitan hacer una verificación oportuna de su implementación. Por su parte, las distintas instancias y órganos de protección de la organización han desarrollado una vigorosa y coherente práctica que ha buscado efectivizar al máximo dichos mecanismos y mandatos.

Dentro de este perfeccionamiento constante se inscribe el sistema de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales, contenido en las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador (en adelante “las Normas”) aprobadas por la Asamblea General de la OEA (en adelante “la Asamblea General” o “la Asamblea”) que desarrollan el sistema de informes periódicos establecido por el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el “Protocolo de San Salvador” o “el Protocolo).

Así, de conformidad con el Protocolo de San Salvador, las Normas, y resoluciones subsiguientes de la Asamblea General, los Estados partes del Protocolo están obligados a presentar informes periódicos sobre el avance del goce efectivo de los derechos contenidos en el Protocolo. Dichos informes serán evaluados por un grupo de trabajo especializado, conformado por cinco miembros, de acuerdo con unos indicadores basados en derechos humanos que deberán ser aprobados por la Asamblea General de la Organización a propuesta del mencionado grupo de trabajo.

Este mecanismo de verificación tiene dos características muy importantes. En primer lugar, es una novedad dentro del contexto de protección de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante “DESC”) en el sistema interamericano. En segundo lugar, el mecanismo no tiene paralelos en otros sistemas, aun cuando el uso de indicadores para medir el avance en materia de cumplimiento de normas de derechos humanos ha tenido un notable desarrollo durante las últimas décadas.

Es por ello que este novedoso y ambicioso mecanismo ha sido acogido con satisfacción y expectativa por distintos sectores especializados. No obstante, no puede perderse de vista que la puesta en marcha de un sistema de verificación del avance de los compromisos de los Estados miembros en materia de DESC presenta importantes retos para los distintos actores del sistema interamericano¹.

¹ Entre ellos: los Estados miembros, los órganos políticos y de derechos humanos del sistema, el recién creado Grupo de Trabajo encargado de monitorear el mecanismo, las autoridades nacionales encargadas de los asuntos económicos, sociales y culturales y la implementación de derechos, y las organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los primeros retos que enfrenta, es darle mayor relevancia en la agenda interamericana al desarrollo de los DESC. Hasta ahora, el desarrollo de estándares normativos ha sido importante, pero los órganos políticos y de derechos humanos no han tenido como prioridad hacer un seguimiento estricto de la conducta de los Estados en el cumplimiento de sus compromisos en la materia. El sistema de informes con base en indicadores llenará entonces un vacío importante tanto en términos políticos como normativos, pues con la revisión constante de los estándares y los componentes de los derechos que se desarrollen a partir de los indicadores se aclarará el contenido y alcance de estos derechos en la práctica regional.

En ese sentido, un segundo reto del mecanismo es cómo establecer un procedimiento que promueva una mayor participación e involucramiento de otros mecanismos, organismos y mandatos al interior de la OEA, más allá del Grupo de Trabajo. El mecanismo de seguimiento, debe establecer procedimientos que respeten su naturaleza y su mandato, pero a partir de ellos debería crear puentes para que otros mecanismos puedan desarrollar de mejor manera sus labores. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo puede jugar un rol importante para potenciar el desarrollo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la materia y viceversa. El desafío es crear un sistema que permita que, respetando las funciones de cada uno de los mecanismos, como el sistema de peticiones individuales establecido en el Protocolo bajo la competencia de la CIDH, pueda compaginarse con el sistema de informe periódico asignado por la Asamblea al Grupo de Trabajo.

Un tercer reto del Grupo de Trabajo, y del mecanismo en general, se deriva de que, en el contexto interamericano, el sistema de informes periódicos no ha sido una práctica muy extendida. Si bien los Estados parte de la OEA, y en especial aquellos Estados que son parte del Protocolo de San Salvador, tienen amplia experiencia en la presentación de informes ante otros escenarios de derechos humanos y de desarrollo, el sistema interamericano no ha tenido un enfoque o tendencia particular para exigir de los Estados dichos informes. Al menos en lo que se refiere a la práctica de los órganos principales de derechos humanos del sistema -la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) -, los informes estatales sobre situaciones generales no han sido comunes. Entonces el mecanismo debe crear una práctica que no sólo no compita o duplique las obligaciones que los Estados han asumido en otros escenarios, sino que además promueva la participación de los Estados que no están acostumbrados a este mecanismo en el ámbito interamericano.

El funcionamiento del Grupo de Trabajo y del mecanismo de informe periódico cuenta con una importante base acumulada a través de los años de desarrollo del sistema. Al mismo tiempo se encuentra en una etapa crucial de construcción y diseño de procedimientos de trabajo y de relación inter-agencial al interior de la Organización, de relación con los Estados y con la sociedad civil. El presente documento busca hacer una modesta contribución a este proceso a partir de una

revisión de lo que ha sido el proceso hasta la fecha, y a partir de ello brindar algunas posibles opciones técnicas para el diseño de mecanismos y procedimientos que puedan empezar a llenar los vacíos y desafíos que se enfrentan.

Por estas razones, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (en adelante “el IIDH” o “el Instituto”) se ha puesto a la tarea de contribuir con el fortalecimiento de este proceso, a través de la asistencia técnica a los órganos políticos de la Organización así como a otras instancias técnicas como la CIDH y el Grupo de Trabajo encargado de hacer el seguimiento. Así, desde el 2002 el IIDH ha trabajado en la articulación de indicadores en materia de derechos humanos, ha diseñado un mecanismo de medición y ha realizado un informe de progreso. Ese documento impulsó las discusiones de la Asamblea General y orientó la discusión de los Estados para concretar las Normas dictadas por la Asamblea para la presentación de los informes. Muestra de ello es el hecho de que la Asamblea General solicitó en aquel entonces a la CIDH que diseñara un sistema de indicadores en consulta con el IIDH.

Con posterioridad, el Instituto ha seguido contribuyendo decididamente a este proceso. Con este objetivo, el IIDH ha convocado a reuniones de expertos y ha asistido a aquellas convocadas por otras instancias como la CIDH; su vicepresidenta desarrolló un trabajo especial para la Revista IIDH sobre el desarrollo de indicadores; y convocó a una reunión especial para dar lugar a que los miembros del Grupo de Trabajo pudieran reunirse por primera vez para discutir sobre los retos y las tareas pendientes. De dicha reunión surgió la necesidad de contar con información sobre las posibles opciones que tendría el Grupo para iniciar sus trabajos.

Como insumo para propiciar esta discusión y llenar los vacíos detectados por el Grupo de Trabajo, el IIDH solicitó el presente estudio como un aporte más que pueda servir al Grupo de Trabajo en esta crucial etapa de definición del contenido y alcance de su mandato. Para responder a este reto, el documento se divide en tres secciones principales. En la primera se hará una reconstrucción de lo que ha sido la hoja de ruta del mecanismo desde sus orígenes normativos e institucionales hasta los avances con los que se cuenta hoy en día, principalmente, las Normas la conformación del Grupo de Trabajo y la propuesta de lineamientos para la construcción de indicadores de progreso. En la segunda sección se abordará el tema de los indicadores, evaluando las propuestas existentes frente a los desarrollos académicos y políticos recientes. En la tercera se abordará el tema de los mecanismos de trabajo del Grupo, con base en una revisión de otros mecanismos y experiencias internacionales tales como mecanismos de monitoreo de tratados de derechos humanos, paneles de inspección de entidades financieras, mecanismos de seguimiento a compromisos de desarrollo, entre otros. La idea de esta tercera sección es presentar a consideración del Grupo algunas posibles opciones que podrían tener en cuenta a la hora de establecer sus métodos de trabajo hacia el futuro, así como de intercambio de información y colaboración. Esa sección presentará entonces algunas conclusiones y, sobre todo, recomendaciones. Finalmente, como anexo a este ensayo, se incluirá una revisión de mecanismos

internacionales que si bien no son del todo similares al analizado, presentan una importante experiencia para ser tenida en cuenta en la práctica del grupo de trabajo. En esa medida, los mecanismos que se presentan han sido incluidos en esta revisión en la medida en que pueden dar luces sobre cómo abordar los temas de seguimiento, verificación, uso y construcción de indicadores, entre otras materias relevantes.

1. El contexto: la creación de un sistema de seguimiento de obligaciones DESC en el sistema interamericano de derechos humanos

1.1 La base normativa en la que se fundamenta el proceso

Si bien el Grupo de Trabajo no es, en sentido estricto, un órgano de derechos humanos del sistema, hará seguimiento a obligaciones que se basan en normas de derechos humanos; principalmente de aquellas contenidas en el Protocolo de San Salvador. Así las cosas, para entender los posibles alcances del mecanismo es importante hacer un repaso breve de los fundamentos normativos sobre los cuáles el procedimiento descansa. Ello pues, por un lado, el Protocolo debe ser leído en concordancia con los documentos fundacionales del sistema de protección (en especial, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración” o “la Declaración Americana”) y la Carta de la OEA); y por otro lado, por el hecho de que el Protocolo al ser adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) no puede ser entendido si se desliga de su documento fundacional, es decir, la Convención Americana.

Desde sus inicios, el sistema interamericano de derechos humanos ha considerado los DESC como derechos humanos exigibles a los Estados. De hecho, la propia Declaración Americana, estableció un ámbito abierto de protección de diversos derechos económicos y sociales.

Sin embargo, la Convención Americana se limitó a una disposición, que vincula las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA, con el compromiso de los Estados parte de adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, de modo de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que de ellas se derivan². El carácter de progresividad de esta norma es relevante frente a la discusión acerca de si los indicadores son solamente de progreso o deben también medir retrocesos y estancamientos. Por otro lado, la remisión del artículo 26 de la Convención a la Carta de la OEA sugiere la importancia de que los indicadores y el proceso de seguimiento tomen en cuenta las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA.

² Sobre este punto existe diversa literatura que puede ser consultada. Ver, por ejemplo: Julieta Rossi, “Mecanismos internacionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003, pp. 355-368; Christian Courtis, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” y Denise Hauser, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a partir de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre”, en Christian Courtis, Denise Hauser y Gabriela Rodríguez Huerta (comps.), *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, Porrúa-ITAM, México, 2005, pp. 1-66 y 123-146.

El lenguaje crítico y remisión a otras normas adoptado por la Convención Americana creó una suerte de diferencia en la práctica entre el uso de los mecanismos convencionales para el avance de los derechos civiles y políticos (aquellos que están entre los artículos 4 y 25 de la Convención) y los derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, el debate sobre si el sistema de peticiones del artículo 44 de la Convención aplicaba a normas contenidas en el artículo 26 fue objeto de interés académico y práctico durante un buen par de años.

No obstante, la Convención establece que pueden someterse a la consideración de los Estados parte reunidos, con ocasión de la Asamblea General de la OEA, proyectos de protocolos adicionales a esa Convención con la finalidad de incluir progresivamente en su régimen de protección otros derechos y libertades. En ese sentido, el Protocolo de San Salvador, fue adoptado en San Salvador en noviembre de 1988, en el marco del 18 período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

El Protocolo de San Salvador contiene, por un lado, 18 artículos en los que se establecen obligaciones jurídicas para los Estados y se reconocen derechos sustantivos³; y por otro lado, el Protocolo contiene dos mecanismos de supervisión de cumplimiento. El primero de ellos establece un sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones a los derechos de libertad sindical (artículo 8.1) y educación (artículo 13). El segundo mecanismo establece un sistema de informes periódicos (cada tres años) a cargo de los Estados en donde informen sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos por éste.

El Protocolo fue adoptado varias décadas después de la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), por lo cual sus disposiciones se beneficiaron de algunos avances conceptuales. En general, el Protocolo de San Salvador es un texto completo, a pesar de no contener una disposición específica sobre el derecho a la vivienda adecuada y de que sólo dos de sus derechos sustantivos pueden ser objeto del sistema de peticiones individuales.

Sin embargo, tras veinte años de haber sido suscrito y tras más de una década de haber entrado en vigor, sólo 19 Estados han firmado el instrumento y, de éstos, únicamente 14 han depositado su instrumento de ratificación⁴. Los países del Caribe, por ejemplo, han sido ajenos al proceso de ratificación. La falta de

³ Los derechos reconocidos y protegidos por el Protocolo son el derecho al trabajo (Art. 6), derechos sindicales (Art. 8), derecho a la seguridad social (Art. 9), a la salud (Art. 10), a un medio ambiente sano (Art. 11), a la alimentación (Art. 12), a la educación (Art. 13), a la cultura (Art. 14), a la familia (Art. 15), a la protección de la niñez (Art. 16), de los ancianos (Art. 17) y de los minusválidos (Art. 18). El Protocolo llama a los gobiernos de las Américas a establecer políticas y tomar medidas que, sin dejar de lado la protección de los derechos civiles y políticos, conlleve de manera determinada y comprometida, a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, particularmente de quienes se encuentran sometidos a condiciones de vida por debajo de los niveles aceptables.

⁴Según informa la Secretaría General de la OEA, información disponible en: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>>

ratificación del Protocolo contribuye a la promoción de un sistema desigual en donde los Estados responden de manera distinta a regímenes jurídicos disímiles⁵.

Es por ello que cualquier mecanismo que se implemente para hacer seguimiento a las obligaciones contenidas en el Protocolo, debe tender a promover la ratificación universal de los instrumentos del sistema, incluyendo, obviamente, la ratificación del Protocolo de San Salvador. Un instrumento ratificado sólo por algunos Estados, permitirá avanzar poco en el proceso de formulación de estándares regionales de protección. En este sentido, un mecanismo de informes muy estricto o dispendioso podría constituirse en un desincentivo para futuras ratificaciones.

1.2 La Asamblea General de la OEA y “las Normas”

El Protocolo tuvo que esperar a que Argentina lo ratificara, en 2004, para que al proceso tomara un nuevo aire. Una vez la República Argentina depositó el instrumento de ratificación, presentó un proyecto para que la cuestión del seguimiento del Protocolo fuera considerada⁶. En la Asamblea General celebrada en Quito, la resolución AG 2030 (XXXIV-04) sobre “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas”, en su párrafo 4.g) se dispuso “[e]ncomendar al Consejo Permanente que [...] ... *proponga las normas para la confección de los informes periódicos de las medidas progresivas que hayan adoptado los Estados parte del Protocolo* [...]”.

Esta propuesta estuvo acompañada por un trabajo previo realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), el cual inspiró, en buena parte, que las discusiones sobre medidas de seguimiento al Protocolo se basaran en indicadores de derechos humanos. En este sentido, el IIDH generó una herramienta de medición en los años 2000-2001, de cual desarrolló una prueba piloto en seis países de la región: Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Los índices temáticos generales cubrieron los campos del acceso a la justicia, la participación política y la educación en derechos humanos en el período 1990-2000. La construcción del sistema estuvo sujeta a un proceso de ampliación y selección sucesiva de campos, variables e indicadores. Finalmente, en diciembre de 2002, el IIDH publicó su primer informe sobre Educación en Derechos Humanos (EDH) empleando este sistema de indicadores de progreso⁷.

⁵ En la actualidad conviven tres niveles de adherencia al Sistema. El primero y más protectorio y exigible se aplica a aquellos Estados que han ratificado la Convención (y en este caso el Protocolo de San Salvador) y han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH. El segundo nivel aplica a aquellos Estados que han ratificado la Convención, pero que no han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH. Finalmente, el tercer nivel, universal y mínimo, aplica a aquellos Estados que se rigen por la Declaración Americana.

⁶ Véase: Mónica Pinto, Derechos económicos, sociales y culturales: sistema de indicadores para verificar su cumplimiento, IIDH, 2004, pp. 8. Disponible en: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/11_2010/3394.pdf

⁷ Roberto Cuellar Martínez, “La medición de progresividad de los derechos humanos”, en *Rumbos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Profesor Antonio*

Luego de un año de reuniones periódicas a instancias de la República Argentina, todos los estados partes en el Protocolo de San Salvador presentaron un proyecto de resolución adoptado bajo el número AG/RES2074(XXXV-O/05) relativo a las Normas para la Confección de los Informes Periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador.

Así, en junio de 2005, seis años después de la entrada en vigencia del Protocolo, la Asamblea General de la OEA adoptó normas para reglamentar la presentación de informes periódicos⁸. Así, tras una propuesta desarrollada por el Consejo Permanente de la OEA (en adelante “el Consejo Permanente”), la Asamblea aprobó las Normas y encomendó al Consejo Permanente que, a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA (en adelante la CAJP), propusiera la posible composición y el funcionamiento del Grupo de Trabajo establecido para el análisis de los informes nacionales.

Mediante la misma Resolución la Asamblea General solicitó a la CIDH que propusiera indicadores para evaluar el progreso de los Estados en el cumplimiento de sus metas. Los dos mandatos (al Consejo Permanente y a la CIDH) empezaron a regir de manera simultánea. Sin embargo, algunos Estados argumentaron que hasta que la CIDH no presentara el sistema de indicadores, ninguna otra decisión podía ser adoptada.

Ahora bien, las Normas no señalaron en detalle los criterios en los que debía basarse la CIDH para proponer el modelo de indicadores de progreso. Éstas sólo señalaban que el sistema de indicadores de progreso debe permitir “establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada”. Los aspectos más relevantes de las Normas son los siguientes⁹:

- Buscan ser una herramienta útil para los propios Estados parte, que les permitan una mejor evaluación de sus propias acciones y estrategias tendientes a asegurar los DESC. En tal sentido, permiten emitir conclusiones que valoren la asignación de prioridades, la gestación de políticas y el diseño de estrategias en el propio Estado informante, sin buscar comparaciones entre diversos Estados.
- No pretenden contabilizar denuncias sino avances o progresos.
- Incorporan indicadores de progreso, que miden el avance progresivo en la adopción de políticas que tiendan al logro del objetivo buscado.
- Evitan una repetición del sistema previsto en el contexto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Augusto Cançado Trindade, 6 vol., Sao Paulo, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 2005, vol.I, 469-491.

⁸ OEA, Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del protocolo de San Salvador”.

⁹ *Ibíd.*

- Respetan lo estipulado en el art. 19 del Protocolo en cuanto a la intervención de la CIDH y los distintos órganos de la OEA.
- Adoptan un criterio de periodicidad en la presentación de los informes, acorde con el sistema vigente en todos los tratados de derechos humanos que utilizan el sistema de informes.
- Respetan el principio de progresividad en la implementación de los derechos protegidos y en la determinación paulatina de los ámbitos que deben ser informados. Las Normas entienden por “principio de progresividad” el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural.
- Incorporan el principio de devolución, ya que el trabajo que supone el informe debe redituarse al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de las necesidades y definir con mayor precisión sus carencias.
- No crean nuevas estructuras formales y pretenden no comprometer presupuestariamente a la Organización.

En términos generales, las Normas consideran que el Protocolo de San Salvador es un parámetro general frente al cual se podría comparar, por una parte, la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados; y por otra, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil¹⁰.

Las Normas tampoco fueron específicas en cuanto a la presentación de la información. A este respecto solamente establecen que “con cada uno de los derechos protegidos debe considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes- y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas”¹¹.

La aprobación de las Normas dio un impulso importante a un proceso que estuvo dormido por más de 15 años. Sin embargo, la Asamblea pospuso el inicio del mecanismo hasta que dos órganos adicionales realizaran dos avances complementarios: el órgano político (El Consejo Permanente) debía discutir y acordar sobre la composición del Grupo de Trabajo y el órgano técnico (la CIDH) debía presentar un modelo de indicadores de seguimiento. Así, la Asamblea introdujo un nuevo elemento que no estaba integrado en el Protocolo: el de la medición a través de indicadores de derechos humanos. Esta inclusión respondió al avance en materia de indicadores con enfoque de derechos que se venía adelantando en otros órganos de derechos humanos y de desarrollo, como es el caso del Comité de Derechos Económicos y Sociales de Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, la

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

Asamblea consideró, con buen criterio, que no poseía los elementos técnicos suficientes para establecer un sistema coherente y completo de indicadores. Una opción entonces era esperar a que se conformara el Grupo de Trabajo y que fuera éste el encargado de desarrollar la propuesta. Pero dicha decisión hubiera retrasado aún más el proceso y por ello se decidió encomendar dicha tarea a la CIDH.

1.3 El Rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH realizó un arduo trabajo para dar cumplimiento con el mandato de la Asamblea. Ello a pesar de que la propia CIDH no tenía experiencia relevante en la definición de indicadores de derechos humanos. Para responder adecuadamente al mandato, la CIDH, en octubre de 2005, celebró una “Reunión de expertos para el fortalecimiento de las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. La reunión de expertos tuvo tres objetivos: (i) contar con sugerencias e ideas respecto de la mejor manera en que el trabajo de la CIDH puede contribuir al avance de los DESC de la región sin duplicar los esfuerzos que efectúan regularmente otros organismos intergubernamentales; (ii) hacer sugerencias a la CIDH sobre las mejores formas de dar cumplimiento al mandato que la Asamblea General le asignó en las Normas; y (iii) contribuir con herramientas para el impulso del mandato conferido en la Cuarta Cumbre de las Américas¹² respecto al diseño de dichos indicadores y otras tareas en relación con la realización de los derechos sociales. Esta reunión fue seguida de otra desarrollada en Costa Rica con la colaboración del IIDH.

Posteriormente, en 2006, la CIDH presentó un documento titulado “Proceso de Elaboración de Indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, en el cual se expusieron los criterios iniciales para construir una propuesta de indicadores que sirvieran de base para la presentación de informes de cumplimiento al Protocolo de San Salvador¹³. Dicho documento tomó como referencia otros informes e iniciativas a nivel nacional e internacional que correspondían al estado del arte en materia de indicadores de progreso en derechos humanos, tales como el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR); el Grupo de Trabajo Técnico de los Comités de Naciones Unidas; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; y la entonces Relatora Especial sobre el derecho a la educación.

¹² En el párrafo 63 del Plan de Acción de la Cuarta Cumbre de las Américas de Mar del Plata, Argentina, se exhorta a “los Estados Miembros, según sea el caso, a que consideren firmar y ratificar o adherir, al Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” y a que colaboren en el desarrollo de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con la resolución AG_RES. 2074 (XXXV-O/05) adoptada por el trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA”.

¹³ La elaboración de este documento fue encargada por el pleno de la Comisión al entonces Comisionado Víctor Abramovich, quien contó con la colaboración de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH y de la experta Laura Pautassi.

Ahora bien, como se indicó anteriormente, la Asamblea General solicitó a la CIDH que propusiera al Consejo Permanente para su eventual aprobación, “los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe, teniendo en cuenta, entre otros, los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos”. Sin embargo, las Normas no eran específicas sobre si el mandato de la CIDH se extendía a todos los derechos o a indicadores por grupos de derechos (lo cual era una tarea técnicamente muy compleja), ni a cómo debía la CIDH agrupar dichos derechos. Al respecto las Normas simplemente establecían que la labor de la CIDH no se trataba de la

“[...]construcción de índices, en el sentido de medidas algebraicas que comparen a los distintos países en sus logros. Por el contrario, el sistema de indicadores de progreso estudia procesos y permite leer los distintos campos de derechos en términos de avances logrados, permitiendo advertir tendencias, condiciones favorables, obstáculos recurrentes – entre otros – y poder así recomendar medidas concretas. Inicialmente se trabaja con una matriz sencilla y común para todos los derechos protegidos que permite establecer una base a partir de la cual se avanza en profundidad y detalle”¹⁴.

A partir de las normas de la Convención Americana, el Protocolo y el mandato de la Asamblea General, la CIDH consideró que el proceso de implementación del sistema de informes debía impulsarse con el mayor vigor posible pero obedeciendo a mínimos requisitos de razonabilidad según la estructura institucional con la que actualmente cuenta la OEA para implementar la supervisión. Es decir, un primer criterio desarrollado por la CIDH fue evaluar la capacidad institucional de respuesta tanto de la propia OEA como de los Estados para, con base en ella, diseñar un sistema que fuera realista y realizable. Con esta aproximación, la CIDH entonces entendió su mandato en un sentido amplio y por eso realizó una propuesta de lineamientos para el desarrollo de indicadores, y algunas propuestas complementarias sobre el mecanismo de verificación propiamente dicho y del grupo de trabajo a ser nombrado para hacer la verificación.

El segundo criterio orientador de la CIDH fue tomar como punto de partida el contenido esencial de los derechos consagrados en el Protocolo de San Salvador. Así, la CIDH abordó la cuestión desde el punto de vista de la medición con enfoque en derechos, es decir, aquella dirigida a medir avances en la realización de los derechos; lo cual es distinto a considerar los indicadores como instrumentos para medir progresos económicos y sociales. Con esta aproximación, la CIDH buscaba además evitar la duplicidad del mecanismo con los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se concentran en los cambios en la situación económica y social.

¹⁴ AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), op. Cit..

El tercer criterio que definió la CIDH tiene que ver con la siguiente pregunta: ¿Qué tipo de progreso debería a medirse? Es decir, si la medición es retroactiva o si se miden avances a partir de una línea de base (como lo hacen la CEPAL y el PNUD) o si la medición es prospectiva: cuánto se avanza en la realización de una meta. En este sentido, la CIDH encontró que esto último es más acorde con el Pacto, porque no se fija en una línea de base, sino hacia donde se quiere llegar con base en las metas definidas en el Pacto.

Una cuarta cuestión abordada por la CIDH tuvo que ver con cómo establecer metas basadas en los derechos del Protocolo. Para ello, la CIDH señaló que el punto de partida debería ser los contenidos mínimos de los derechos analizados. A partir de ello, la CIDH propuso establecer metas específicas por Estado. Bajo este entendido, el Protocolo determina las metas últimas (ej. erradicación del analfabetismo, acceso universal a la salud) pero como el cumplimiento es progresivo, cada Estado, a partir de su situación económica, determina con cuánto cuenta para avanzar y se fija una meta.

Adicionalmente, la Comisión resaltó la importancia de dos conceptos complementarios: el contenido esencial de los derechos y las buenas prácticas. A juicio de la Comisión el concepto de “contenido esencial de los derechos” es importante para determinar las obligaciones de carácter inmediato, mientras que las “buenas prácticas” son fundamentales para distinguir el componente programático del derecho en cuestión. También enfatizó la importancia de distinguir conceptualmente entre cuatro conceptos: objetivo, meta, indicador y fuente. Ello pues suelen mezclarse en discusiones de este tipo. En las metas del milenio, por ejemplo, se define un objetivo (enseñanza primaria universal) y a partir de ese objetivo, se define una meta (objetivo medido en el tiempo, a donde se quiere llegar: superación del analfabetismo). Sobre esta meta se fijan indicadores (tasas de alfabetización, etc.) y fuentes (cómo se va a verificar, en qué textos o información relevante a partir se verifica el cumplimiento de indicadores). Cualquier sistema de supervisión a la luz del Protocolo exige que los Estados definan, con participación de la sociedad civil, objetivos, metas, indicadores y fuentes. Sobre esta base pueden pensarse indicadores de progreso que sean prospectivos.

A partir de estos criterios, en su 129º Período de Sesiones, la CIDH discutió y aprobó un primer borrador del documento: “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos sociales y culturales” (en adelante “los Lineamientos”). Con el objeto de hacer más participativo el proceso, dicho documento fue puesto a consulta de los Estados Miembros de la OEA, de organizaciones internacionales especializadas, de la sociedad civil y del público en general, para que presentaran sus sugerencias y reacciones a la propuesta preliminar de la CIDH. La Comisión fijó un plazo de dos meses para el período de consulta, el cual venció el 2 de enero de 2008¹⁵.

¹⁵ La CIDH recibió algunas respuestas presentadas a nombre de las siguientes organizaciones y Estados miembros: 1) Organizaciones Internacionales: Oficina Regional – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización Panamericana de la Salud, y CEPAL. 2)

Finalmente, en julio de 2008, la CIDH aprobó una versión definitiva del documento de Lineamientos, en el cual, en resumen, propuso el diseño un modelo de indicadores que pudiera ser utilizado en un doble sentido. Por un lado, como una herramienta para la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo. Por otro lado, como una herramienta para que cada Estado realice un diagnóstico de la situación de los derechos del Protocolo, determine los temas y las agendas pendientes y formule estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos del Protocolo. De esta propuesta se hará referencia detallada en la sección siguiente de este documento.

1.4 La conformación del Grupo de Trabajo y su integración al funcionamiento de la OEA

Las Normas dictadas por la Asamblea en 2005 establecen que los informes presentados por los Estados parte del Protocolo deben ser analizados por un Grupo de Trabajo, que funcionará dentro de la órbita del CIDI. Este Grupo emitirá las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes. El Grupo de Trabajo elaborará su propio Reglamento y la Secretaría General de la OEA (en adelante “la Secretaría General”) le prestará asistencia para el buen desempeño de sus labores¹⁶.

En la evaluación de los informes, el Grupo de Trabajo tendrá en cuenta que las medidas regresivas, en principio, son incompatibles con la vigencia plena del Protocolo y que la progresividad como característica de las obligaciones asumidas por el Estado parte requiere una actitud positiva de avanzar hacia el fin propuesto y no una mera inacción¹⁷.

Luego de la evaluación, el Grupo de Trabajo presentará sus conclusiones preliminares a cada Estado parte, referidas al informe nacional presentado oportunamente. Cada Estado parte podrá efectuar comentarios adicionales a dichas conclusiones preliminares dentro del término de sesenta días corridos desde recibidas, para análisis por parte del Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo adoptará por consenso las conclusiones finales respecto de los informes objeto de análisis. Ellas se notificarán al Estado parte a través de una comunicación escrita y en una reunión con el Representante Permanente acreditado ante la OEA. Anualmente, el Grupo de Trabajo elevará un informe al CIDI, para su presentación a la Asamblea General de la Organización. Como fue ya mencionado, la conformación del Grupo de Trabajo fue encargada al Consejo Permanente al mismo tiempo que los indicadores fueron encargados a la CIDH. Sin embargo, la conformación del Grupo y su constitución tardó más que el proceso adelantado por la CIDH. De hecho, en su documento la CIDH alcanzó a hacer algunas anotaciones

Organizaciones no gubernamentales: Comisión Internacional de Juristas, Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS, Red-Desc, *Amici Curiae* Mexicano, AC., y Amnistía Internacional. 3) Estados miembros: Estados Unidos de América y Colombia.

¹⁶ OEA, AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), Op. Cit.

¹⁷ *Ibíd.*

sobre lo que consideraba debería ser la composición del Grupo. En ese entonces la CIDH sostuvo que era prioritario que los miembros del Grupo de Trabajo, así como sus procedimientos, garantizaran los principios de autonomía, independencia e imparcialidad, especialmente frente a los gobiernos. La CIDH recomendó que el Grupo de Trabajo debería estar conformado por representantes estatales con experticia en el tema de derechos sociales o experticia comparable, representantes de la sociedad civil y expertos independientes. Debe existir normatividad que precise en qué términos se entiende esta experticia. Además señaló que debían existir reglas que definieran con claridad los procedimientos de selección de candidatos y elección de miembros evalúan esta experticia¹⁸.

Mientras tanto, los Estados discutieron en los foros políticos sobre la composición del Grupo. El principal punto de debate fue la participación de la sociedad civil. Mientras que un grupo de Estados apoyaba la idea de que el Grupo tuviera representación de la sociedad, otro opinaba que el Grupo debería estar integrado exclusivamente por representantes estatales.

Las discusiones terminaron en la sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, el 5 de junio de 2007 con la aprobación de la resolución AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07), relacionada con la composición y funcionamiento del Grupo de Trabajo para analizar los informes periódicos de los Estados parte del Protocolo de San Salvador¹⁹. El documento aprobado dispuso lo siguiente sobre el Grupo de Trabajo:

- Estará integrado por tres expertos gubernamentales, elegidos por los Estados parte de un listado conformado por los candidatos propuestos por los Estados parte y teniendo en cuenta en la elección una equitativa distribución y rotación geográfica. Además, un experto gubernamental suplente. Adicionalmente, lo integrará un experto independiente de alta calidad profesional y reconocida experiencia en la materia designado durante la Asamblea General de la OEA por el Secretario General de la Organización, a partir de los candidatos propuestos por los Estados parte a razón de un candidato por país, que deberán ser académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil del país respectivo o bien integrantes de organizaciones de la sociedad civil acreditadas ante la OEA. Por último, lo integrará un miembro de la CIDH, más un miembro en calidad de suplente.
- La Secretaría General, a través de la Oficina de Derecho Internacional del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, ejercerá las funciones de Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo.
- Tanto los expertos gubernamentales como el experto independiente tendrán un mandato de tres años. En ningún caso los expertos podrán ser reelegidos.

¹⁸ CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser/L/V/II.129, 5 de octubre de 2007. VI. Aportes para la elaboración y evaluación de los informes de los Estados. Literal E. Sobre la presentación de los Informes ante el Grupo de Trabajo y la evaluación de los informes. Necesidad de un Grupo de Trabajo tripartito.

¹⁹ OEA, AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07).

- Ninguna persona que tenga la nacionalidad del Estado parte cuyo informe deba analizarse podrá participar en dicho análisis.
- Para llevar a cabo su cometido, el Grupo de Trabajo podrá reunirse cada seis meses por cinco días en la sede de la OEA. El Grupo desarrollará sus tareas por vía electrónica o por otros medios mientras no esté reunido personalmente.
- Los informes de los Estados parte y el análisis del Grupo de Trabajo serán presentados al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), conforme a lo dispuesto por el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Anualmente, el Grupo de Trabajo elevará un informe al CIDI, para su presentación a la Asamblea General de la OEA, con copia al Consejo Permanente, transmitida a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

En sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA celebrada el 3 de junio de 2008, se aprobó la resolución AG/RES. 2430 (XXXVIII-O/08), en la cual se reiteró la importancia de establecer a la brevedad posible el Grupo de Trabajo previsto para el análisis de los informes nacionales, el cual debería iniciar sus tareas con la consideración y adopción de su Reglamento. Adicionalmente, se resolvió delegar en el Consejo Permanente la elección de los expertos gubernamentales que conformarán el citado Grupo de Trabajo y facultar al Secretario General para que designe al experto independiente y su suplente en la misma oportunidad. Finalmente, se resolvió crear un fondo específico de contribuciones voluntarias administrado por la Secretaría General, “Fondo Específico para el Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes periódicos de los Estados parte del Protocolo de San Salvador”, con el fin de complementar el financiamiento de las actividades del Grupo de Trabajo y su Secretaría Técnica.

Posteriormente, en sesión plenaria de la Asamblea General del 4 de junio de 2009, se aprobó la resolución AG/RES. 2506 (XXXIX-O/09), mediante la cual se tuvo en cuenta que el Grupo de Trabajo había sido integrado parcialmente, restando al Consejo Permanente completar su integración mediante la elección de un experto gubernamental y un suplente, así como también la designación de un experto independiente suplente por parte del Secretario General. Se exhortó a los Estados a que presentaran las candidaturas respectivas a la brevedad posible y se instó al Grupo de Trabajo a que iniciara actividades tan pronto estuviera totalmente integrado, comenzando por la consideración y aprobación de su Reglamento.

Finalmente, en sesión del 8 de junio de 2010, la Asamblea General aprobó la resolución AG/RES. 2582 (XL-O/10), en la cual se reconoció que el Grupo de Trabajo se encuentra integrado por todos sus miembros titulares y, en consecuencia, operativo. Por tanto, se resolvió lo siguiente:

- Dar al Grupo de Trabajo el mandato de elaborar indicadores de progreso a ser empleados por cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe, tomando como base el documento de “Lineamientos” y de conformidad con “Las Normas”. Dichos indicadores,

aplicables a los Estados parte, deberán ser sometidos a consideración y aprobación de la Asamblea General a través de las instancias correspondientes.

- Solicitar a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos que las observaciones presentadas por los Estados antes del 15 de septiembre de 2010 sobre el documento de “Lineamientos” sean remitidas al Grupo de Trabajo para ser considerados en la elaboración de los indicadores de progreso.
- Reiterar que, para que comiencen a correr los plazos contemplados en la resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) para la presentación de los informes nacionales de avance que deben presentar los Estados parte del Protocolo de San Salvador, deben ser aprobados los indicadores de progreso.

Posteriormente, en julio de 2010, la Secretaría General designó al departamento de Desarrollo Social y Empleo de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral como el área que deberá asumir la responsabilidad de servir de Secretaría técnica del Grupo de Trabajo. A su vez, el Consejo Permanente en sesión del 7 de julio de 2010 aprobó el Reglamento del Fondo Específico de Funcionamiento del Grupo de Trabajo.

Así las cosas, el Grupo de Trabajo ya se encuentra integrado y tiene la tarea de fijar sus métodos de trabajo y definir los indicadores a partir del documento de Lineamientos elaborado por la CIDH. En las dos secciones que vienen nos concentraremos en estas dos tareas.

2. La propuesta de indicadores de seguimiento

El primer reto que enfrenta el proceso de seguimiento es el diseño, operacionalización e implementación de una batería de indicadores que sea reconocida por los Estados. Como se señaló en la sección anterior, esta batería de indicadores se debe diseñar con base en los lineamientos ya aportados por la CIDH. En esta sección abordaremos el tema de los indicadores en tres apartados. En el primero se harán algunos apuntes generales sobre la construcción de indicadores con el fin de dar un panorama rápido de lo conlleva la tarea asignada al grupo de trabajo. En segundo lugar se revisan los lineamientos desarrollados por la CIDH y se concluye que el documento de lineamientos constituye una valiosa y confiable herramienta que integra los desarrollos contemporáneos en materia de diseño de indicadores con enfoque de derechos humanos. En tercer lugar se hacen algunas sugerencias sobre cómo continuar el trabajo a partir del trabajo acumulado.

2.1 Apuntes generales sobre el diseño de indicadores

En la medida en que el proceso de construcción de indicadores y de seguimiento a obligaciones de derechos humanos a través de indicadores, es todavía un tema en desarrollo y puede resultar muy técnico para una audiencia no especializada, en esta sección abordaremos de manera sucinta algunos de los elementos más relevantes sobre esta materia²⁰.

Los indicadores empezaron a utilizarse en el campo social y económico desde 1830 en Bélgica, Francia, Inglaterra y Estados Unidos, particularmente para evaluar el mejoramiento de la salud pública y las condiciones económicas²¹. Luego, se incorporaron las mediciones e indicadores en el control de la producción y el desempeño laboral en las empresas, antes de finalizar el siglo XIX en los orígenes de la administración científica y posteriormente, desde 1910 se han incorporado para el análisis de la situación y desempeño financiero de las empresas. A partir de esta experiencia se han venido usando en diferentes sectores²².

En materia de derechos humanos puede decirse que a partir de la década de los ochenta existe un interés emergente por encontrar medios universalizables de evaluar el desempeño de los Estados, tanto en lo que se refiere a derechos civiles y políticos, como a derechos económicos, sociales y culturales. La consolidación del

²⁰ Para una visión comprensiva de los retos en la construcción de indicadores basados en derechos humanos ver: Pautassi Laura, *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición*. En Abramovich Víctor y Laura Pautassi (Comp.) (2010) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Editores del Puerto. Buenos Aires.

²¹ Cobb, C. & Rixford C. (1998) *Lessons Learned From the History of Social Indicators. Redefining Progress USA: San Francisco*, Consultado el 26 de Junio de 2007 en [Http://Www.Rprogress.Org/Newpubs/1998/Socindhists.Pdf](http://www.Rprogress.Org/Newpubs/1998/Socindhists.Pdf)

²² Cobb, C. & Rixford C. (1998) *Lessons Learned From the History of Social Indicators. Redefining Progress USA: San Francisco*, Consultado el 26 de Junio de 2007 en [Http://Www.Rprogress.Org/Newpubs/1998/Socindhists.Pdf](http://www.Rprogress.Org/Newpubs/1998/Socindhists.Pdf)

trabajo de los órganos de vigilancia y seguimiento de tratados internacionales ha sido uno de los principales motores de este proceso. Trasladar conceptos y metodologías que siempre fueron asociadas a las ciencias duras como la economía o la estadística, a la discusión del cumplimiento de normas jurídicas, no ha sido una tarea fácil. En primer lugar, el tema de las metodologías de desarrollo de indicadores es todavía inacabado en ciencias sociales, lo cual genera una mayor dificultad al tratar de replicar estas metodologías a conceptos no tradicionales. En segundo lugar, los indicadores tradicionales fueron pensados para medir variables estrictamente a través de proyecciones económicas o series estadísticas, lo que es una visión al menos incompleta de aquello que se quiere representar en derechos humanos²³. En tercer lugar, al principio de su desarrollo había poca experticia y confianza en el uso de estos métodos, tanto en organismos internacionales como en Estados y la sociedad civil. No obstante, estas dificultades no han impedido el logro de algunos consensos fuertes a nivel mundial sobre principios para la construcción de indicadores en derechos humanos, así como su importancia y utilidad.

En sentido clásico, un indicador refiere a una serie de datos estadísticos que intentan proveer o “indicar” (generalmente con base en cuantificación numérica) la prevalencia de determinadas circunstancias en un lugar y tiempo determinados²⁴. En general, la literatura especializada en ciencias sociales coinciden en que un indicador debe reunir al menos tres características básicas: operacionalización, confiabilidad y validez. La operacionalización se refiere a la claridad del proceso de construcción del indicador. Debe ser conocido y claro cómo se construyó el indicador con el objeto de que esa operación pueda ser replicada por otros. Además de ello, el indicador debe ser confiable, esto es, las mediciones deben ser consistentes²⁵. Con ello se busca que si el mismo investigador u otros investigadores miden nuevamente la misma variable a través del mismo indicador, obtengan el mismo resultado. Finalmente, el indicador debe ser válido, esto es, debe realmente ser una medición de aquello que se pretende medir. Es decir, el indicador debe representar adecuadamente el concepto o variable cuya evolución pretende ser evaluada empíricamente y debe tener la capacidad de discriminar la evolución misma de la variable²⁶.

En la misma línea, el PNUD considera que, para reflejar información relevante, los indicadores deben ser, en primer lugar, pertinentes desde el punto de vista

²³ Cfr. Simone Cecchini. Indicadores sociales en América Latina y el Caribe. Cepal. Santiago de Chile. 2005.

²⁴ Cfr. Green, Maria *What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement*, Human Rights Quarterly - Volume 23, Number 4, November 2001, pp. 1062-1097.

²⁵ Cfr. Simone Cecchini. Indicadores sociales en América Latina y el Caribe. Cepal. Santiago de Chile. 2005.

²⁶ Cfr. Uprimny, Rodrigo. Indicadores y fuentes. Referentes teóricos en la construcción de una estadística en derechos humanos. Banco de Datos CINEP, Sistematización en derechos humanos. 1995.

normativo²⁷. Es decir, deben transmitir mensajes acerca de cuestiones sobre las que se pueda ejercer influencia directa o indirecta adoptando medidas normativas. En segundo lugar, deben ser fiables para que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes. En tercer lugar, deben ser válidos, esto es, deben basarse en criterios determinables que midan lo que pretenden medir. En cuarto lugar, deben ser capaces de medir de manera consecuente a lo largo del tiempo, lo cual es necesario si se quiere que pongan de manifiesto si se están realizando progresos y alcanzando los objetivos. En quinto lugar, los indicadores deben ser susceptibles de desagregar, para centrar la atención en grupos sociales, minorías y personas. Finalmente, los indicadores deben ser concebidos para separar, siempre que resulte posible, el supervisor de lo supervisado, para reducir al mínimo los conflictos de intereses que surgen cuando un actor supervisa su propio desempeño²⁸.

Según señala el mismo PNUD, estas estadísticas deben, sin embargo, manejarse con cuidado, pues pueden arrojar mucha luz, pero también pueden crear distorsión. Cuando se basan en investigaciones y métodos cuidadosos, los indicadores ayudan a dar pruebas sólidas, abren el diálogo y fomentan la rendición de cuentas. No obstante, debe tenerse en cuenta que indicadores mal usados o poco confiables son altamente perjudiciales²⁹.

Uno de los desafíos más comunes en el desarrollo de indicadores es que las organizaciones tienen una obvia tendencia a basarse en listas ideales de variables de información, que a pesar de ser deseables no pueden ser obtenidas por falta de fuentes, así como a la incorporación de variables que incluyen modelos teóricos complejos que no tienen ninguna oportunidad de ser realmente aplicados³⁰. Por ello, los expertos recomiendan que los indicadores deberían basarse en información que sea fácilmente accesible, pues si los datos para construirlos no están disponibles, o son muy costosos de obtener, entonces el indicador pierde utilidad práctica, a pesar de ser teóricamente muy confiable y válido.

²⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos”, en: Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 90.

²⁸ El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) considera los siguientes siete criterios para la selección de indicadores: disponibilidad de datos, comparabilidad, calidad del dato, validez del indicador, poder de desagregación [*discriminative power*], equilibrio y evasión de duplicación; y significado conceptual. (UNRISD, *Methodological Problems in Selection and Analysis of Socio-economic Development Indicators*, Ginebra, 1979, pp. 6-7). La Organización Mundial de la Salud, por su parte establece que los “indicadores ideales” deberían ser: válidos, objetivos, sensibles a los cambios de la situación, y específicos. *World Health Organization, Development Indicators for Monitoring Process towards Health for All by the year 2000*, Ginebra, 1981, p. 12.

²⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos”, en: Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 90.

³⁰ Cfr. P. McGranahan and Richard, *Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: an Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development*, Ginebra, UNSRID, 1985.

En resumen, de acuerdo con la literatura especializada, todo indicador debe reunir las siguientes características:

- i) *Pertinentes*: deben tener correspondencia con los objetivos y la naturaleza de lo que se quiere medir.
- ii) *Sensibles*: deben ser capaces de reflejar el cambio de las variables en el tiempo.
- iii) *Relevantes*: deben ser capaces de reflejar el aspecto esencial de la realidad que buscan expresar y deben servir para tomar decisiones.
- iv) *Válidos*: deben expresar efectivamente el significado que los actores le otorgan a determinada variable.
- v) *Confiables*: las mediciones que se hagan, por diferentes personas deben arrojar los mismos resultados.
- vi) *Fácticos*: deben ser objetivamente verificables.
- vii) *Suficientes*: por sí mismos, deben expresar el fenómeno, sin explicaciones y sin redundancias. Entre menos explicación se tenga que dar de un indicador, más fácilmente serán aceptados.
- viii) *Factibles*: Las variables e información base para el cálculo u obtención de los indicadores deben estar disponibles o ser posibles de obtener.
- ix) *Económicos*: Se requiere hacer un balance costo/beneficio del indicador. La pertinencia y la importancia de lo que mide frente a lo que cuesta recoger la información. Debe preferirse el más simple y menos costoso de los indicadores.

Finalmente, los expertos también señalan que los objetivos de medición deberían ser, por un lado, concretos, verificables y con plazos precisos, así como establecidos con la participación de las personas cuyos derechos se ven afectados para acordar el ritmo del progreso adecuado y evitar que se fije un objetivo demasiado bajo. Por otro lado, los objetivos deberían ser revaluados de manera independiente en el plazo previsto, e incluir la rendición de cuentas sobre el desempeño.

2.2 *Los Lineamientos de indicadores propuestos por la CIDH*

Si bien el mandato de los órganos políticos a la CIDH era proponer indicadores de progreso agrupados por derechos, la CIDH encontró más conveniente presentar una serie de “lineamientos” para la construcción de indicadores. Así, la CIDH se preocupó más por señalar los derroteros técnicos, políticos e institucionales necesarios para el desarrollo de baterías de indicadores, que por la construcción irreflexiva de una serie de mecanismos de medición muy rígidos en una etapa muy inicial del proceso.

La CIDH presentó ante los órganos políticos el documento, el cual fue bien recibido por éstos, y encargaron al recién conformado Grupo de Trabajo que presente un modelo de indicadores con base en el trabajo elaborado por la CIDH. En esta sección se expondrán rápidamente los aspectos centrales del documento y se presentarán algunos elementos complementarios que pueden ser tenidos en cuenta por el Grupo de Trabajo para cumplimentar esta tarea.

El documento de Lineamientos se elaboró a partir de las normas aprobadas por la Asamblea y otros desarrollos sobre un modelo de indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos elaborado en Naciones Unidas (primero las normas elaboradas por el Profesor Paul Hunt como Relator de derecho de la salud en 2003 y luego el documento aprobado por los presidentes de los distintos Comités en el ámbito de las Naciones Unidas en 2006)³¹.

Estos Lineamientos buscan, en líneas generales, evitar la duplicidad de esfuerzos por parte de los Estados, así como asegurar un procedimiento participativo tanto en la elaboración de informes como en la metodología adoptada. La CIDH reitera que el mandato del artículo 19 del Protocolo sirve como mecanismo de supervisión internacional en relación con el cumplimiento de este instrumento por parte de cada Estado, así como un mecanismo de evaluación interna entre el Estado y la sociedad civil. Esta supervisión y evaluación simultánea tomarán como base el año de ratificación del Protocolo. Adicionalmente, no debe perderse de vista que se medirá el cumplimiento de las obligaciones positivas y negativas y las progresivas y de cumplimiento inmediato. En este sentido, la CIDH precisa que deben medirse tres aspectos: la realización progresiva de los DESC, el acceso efectivo a estos derechos y la capacidad de cada persona para exigir sus derechos.

En los Lineamientos se hace una aproximación al contexto interamericano y a las disposiciones que se enmarcan en el artículo 19 del Protocolo y se desarrolla una propuesta metodológica de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas. Para ello se definen y describen tres tipos de indicadores y señales: i) estructurales; ii) de procesos y iii) de resultados. También se enuncian tres niveles o categorías analíticas para ordenar la información relevante: i) recepción del derecho; ii) capacidades estatales; iii) contexto financiero y compromiso presupuestario.

Posteriormente, se sugieren temas transversales que permiten medir si existen condiciones favorables para el acceso de la población a los derechos sociales del Protocolo, así como la efectividad de las garantías institucionales y de los mecanismos de protección doméstica de los derechos consagrados en ese instrumento. En particular, se desarrollan tres temas transversales para ser

³¹ Cfr. Comisionado Victor Abramovich. Presentación ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA del documento: Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre derechos económicos, sociales y culturales, elaborado por la CIDH. Disponible en: Abramovich Víctor y Laura Pautassi (Comp.) (2010) La medición de derechos en las políticas sociales. Editores del Puerto. Buenos Aires.

medidos por indicadores y señales de progreso: i) igualdad; ii) acceso a la justicia; y iii) acceso a la información y a la participación.

Ahora bien, como fue expresado por el entonces Comisionado Víctor Abramovich en la presentación oficial del documento, los indicadores son una herramienta más para hacer seguimiento de obligaciones en materia de derechos humanos, más no la única. En palabras de Abramovich:

“Este modelo de indicadores no es la única herramienta, ya que un sistema de indicadores no puede ser el único recurso de supervisión del cumplimiento del Tratado. Este sistema tiene límites objetivos muy claros y no sustituye a los estudios cualitativos, ni las visitas en terreno, ni los diálogos con los funcionarios y la sociedad civil, por ejemplo. En ocasiones, se pretende que los sistemas de indicadores de derechos funcionen como un prisma mágico que va a determinar con objetividad científica incuestionable el resultado de una tarea de supervisión. Pero no existe en mi opinión una aritmética que permita medir plenamente el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones legales establecidas en un tratado. Los indicadores son indispensables para la supervisión, pero no agotan los recursos de supervisión. Si están bien pensados, deberían brindar información valiosa y coherente para orientar el proceso de evaluación y supervisión internacional. Si la información de los indicadores se complementa con otras vías de supervisión: informes alternativos de la sociedad civil, visitas al terreno, evaluación cualitativa, discusiones con agentes técnicos del Estado, puede permitir arribar a conclusiones más precisas sobre la brecha entre los derechos reconocidos y su implementación concreta en cada uno de los Estados”³².

La intervención del entonces comisionado Abramovich es importante entonces en dos sentidos. Por un lado, destaca que todo sistema de indicadores debe preocuparse seriamente por las fuentes de información a través de la cual se nutrirá la medición. Por el otro, indica que existe información disponible y metodologías de captura, de procesamiento y de evaluación de cierta información que escapa a las posibilidades del sistema de indicadores. Por ello los indicadores deben ser complementados con otras herramientas metodológicas.

Bajo esta lógica, la CIDH resaltó que la efectividad de los mencionados indicadores y señales de progreso dependerán en gran medida de la existencia de fuentes de información confiables y seguras. Adicionalmente, la CIDH recomendó que para cada derecho se ordenara la información sobre la base de un modelo de “indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas”.

Finalmente, la CIDH realizó algunas sugerencias sobre el procedimiento a aplicar en la elaboración, presentación y evaluación de los Informes del Protocolo en cuyo

³² *Ibíd.*

marco deberían aplicarse los indicadores propuestos. Al respecto, se sugirió que el Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes presentados por los Estados debería ser tripartito; que el sistema de informes tuviera un carácter constructivo; que fuera posible que el Grupo de Trabajo realizara visitas *in situ*; que exista la mayor difusión posible de estos informes a nivel interno y que se posibilitara la presentación de informes alternativos; que las recomendaciones del Grupo de Trabajo fueran supervisadas y que existiera alguna forma de exigir su cumplimiento.

El documento de Lineamientos hace aportes muy importantes al proceso de seguimiento en general. En este sentido, el documento es mucho más rico en contenido de lo que hubiera sido la simple elaboración de una batería de indicadores³³. Uno de esos aportes es un estudio riguroso sobre cómo podrían estructurarse los indicadores, sobre todo en la primera etapa del proceso. El segundo se refiere a una serie de propuestas sobre cómo debería dirigirse el proceso de presentación de informes y cómo debería estar integrado el Grupo de Trabajo encargado de revisar los informes.

Adicionalmente la CIDH realizó algunas recomendaciones para hacer más sencillo y efectivo el mecanismo. Propuso por ejemplo, que el sistema de informes se desarrolle por fases que respondan a agrupamientos de derechos afines y opciones temáticas estratégicas según las necesidades y prioridades de la región. Ello teniendo en cuenta que los procedimientos para la evaluación de los informes son cortos (sesenta días) y el Grupo de Trabajo no va a contar con suficiente tiempo para analizar un nivel de información muy amplio. De esta manera se evita que la presentación del informe se reduzca a un envío exagerado de datos e información por parte del Estado, que sean imposibles de procesar y de los cuales no se puedan obtener recomendaciones puntuales³⁴.

Otra recomendación de la CIDH al proceso en general es que la etapa inicial del procedimiento se concentre en la determinación de metas y prioridades por parte de cada Estado, según cada grupo de derechos y las necesidades regionales. A juicio de la CIDH, entre más enfocado a las realidades locales esté el proceso de seguimiento, mayor provecho se obtendrá de la herramienta. Ello debería involucrar un cronograma detallado que permita la supervisión del cumplimiento de los objetivos.

2.3 Posibles desarrollos a partir de los Lineamientos y la doctrina de indicadores

³³ En este sentido, vale la pena rescatar de nuevo la presentación de la CIDH en donde expone los objetivos que pretendía cumplir con la elaboración del documento: “El [valor del] documento de indicadores [trasciende] el mecanismo de supervisión del Protocolo de San Salvador, pues el marco conceptual que lo sostiene, contribuye a mostrar diferentes aspectos de la relación entre los derechos sociales y las políticas públicas, de modo que contribuye a la implementación doméstica del Tratado y a una mayor realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales”. *Ibíd.*

³⁴ CIDH, Lineamientos. Op cit. párr. 110.

Al comparar la literatura existente, así como los desarrollos comparados en materia de indicadores en derechos humanos, resulta importante resaltar que el documento de Lineamientos redactado por la CIDH se destaca como un ejercicio serio y completo basado en la experiencia existente. Incluso, el documento intenta ir más allá de los modelos comúnmente aceptados al ajustar la jurisprudencia interamericana con el sistema de indicadores a través de lo que denomina “indicadores transversales”. Estos ejes transversales apuntan a medir fundamentalmente las garantías con que cuentan los derechos en cada Estado, garantías de tipo social y garantías institucionales; indagar por las herramientas y capacidades con las que cuentan las personas y ciertos grupos sociales para hacer cumplir sus derechos en cada país; y preguntarse cuáles son los obstáculos que enfrentan para exigir el cumplimiento de los derechos, o ejercer su ciudadanía. Por eso se pensaron estos tres ejes: a) la igualdad, b) la participación y la información, y c) el acceso a la justicia.

Para elaborar estos indicadores transversales la CIDH revisó la jurisprudencia del sistema interamericano en materia de igualdad, de participación y de acceso a la justicia en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Este ejercicio se basó en algunos acumulados previos de la CIDH, como por ejemplo el trabajo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante “la Relatoría de Libertad de Expresión”) en el tema de la obligación del Estado de producción de información pública, e incluso la relación entre información pública y políticas de reducción de la pobreza en varios informes de la Relatoría de Libertad de Expresión.

Resulta entonces recomendable que el Grupo de Trabajo busque sacar el máximo provecho posible a esta herramienta, tanto en lo que respecta a la construcción de indicadores, como a las orientaciones más generales sobre relacionamiento entre distintos mecanismos y métodos de trabajo.

En particular, frente al tema de indicadores, parece recomendable que el Grupo considere un proceso participativo de formulación de indicadores por derechos a partir de los Lineamientos. Podría, por ejemplo, fijar un derecho específico que pueda considerarse prioritario y a partir de allí hacer un proceso de formulación y operacionalización de indicadores. En ese sentido, un derecho que los miembros del Grupo de Trabajo y otras dependencias de la OEA han considerado es el derecho a la salud y a la seguridad social. La ventaja de este derecho es que pueden aprovecharse avances internacionales en materia de indicadores basados en derechos humanos, así como los desarrollos de los órganos de desarrollo de la OEA, la CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

El Grupo de Trabajo podría además beneficiarse de experiencias locales participativas de formulación y operacionalización de indicadores de derechos humanos. Ejemplos locales interesante son: el sistema de seguimiento a políticas públicas con base en indicadores de goce efectivo de derechos de la Corte Constitucional Colombiana; el sistema de seguimiento a políticas públicas en

derechos humanos de la población migrante, desarrollado por la Comisión Andina de Juristas; y el ejercicio IBSA (*Indicators, Benchmarks, Scoping and Assessment*) sobre el derecho a la alimentación promovido por FIAN International (*Foodfirst Information & Action Network*).

3. Propuestas sobre modalidades de seguimiento y posibles métodos de trabajo del Grupo

Las propuestas que siguen, respecto de los posibles métodos de trabajo que pudiera adoptar el Grupo, son el resultado de una investigación y compilación de diversos mecanismos internacionales de monitoreo. Con dicha recopilación se buscó indagar las principales características y métodos de trabajo de Comités, Grupos, Comisiones y otras instituciones que tienen mandatos de verificación de obligaciones de derechos humanos, o seguimiento a otro de tipo de obligaciones, pero que lo hacen a través de informes periódicos o de baterías de indicadores. Esta recopilación pretende presentar al Grupo de Trabajo posibles opciones de métodos de trabajo así como posibles aliados para compartir información y para colaboraciones futuras. Asimismo, conocer estos mecanismos permite evitar la duplicación de esfuerzos tanto para las instituciones internacionales como para los Estados obligados a presentar informes.

La investigación comparativa incluyó el estudio de mecanismos como los siguientes: (i) los mecanismos de monitoreo de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas; (ii) los mecanismos de monitoreo en la OEA que no hacen parte de los órganos principales de derechos humanos; (iii) los mecanismos de monitoreo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT); (iv) los mecanismos de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); (v) los mecanismos de monitoreo en los Mecanismos Multilaterales de Cooperación; (vi) los mecanismos de Monitoreo en Europa; y (vii) los mecanismos de monitoreo y revisión entre pares de países europeos y africanos.

La revisión de los mecanismos llama la atención sobre la importancia de que el Grupo de Trabajo coordine sus labores, no sólo con los órganos de protección del sistema interamericano, sino además con otros mecanismos de la OEA que hasta ahora han tenido muy poca relación con los órganos de derechos humanos, como es el caso del Grupo de Revisión de las Cumbres de las Américas. El intercambio de conocimiento técnico, de información, de experiencias y de perspectiva de derechos humanos puede ser fundamental para el propio desarrollo de la organización y sus mecanismos. Igualmente, el Grupo de Trabajo tiene a su disposición un acumulado nada despreciable en otros mecanismos fuera de la OEA que cuentan con vasta experiencia en temas sociales, económicos y de derechos en los países miembros del Protocolo, como los organismos especializados de Naciones Unidas y las entidades financieras internacionales. El Grupo de Trabajo puede ser un puente importante para acercar los trabajos de derechos humanos con otras perspectivas de recolección de información, algo que hasta la fecha ha sido ajeno al sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Las propuestas derivadas de este estudio comparativo se han agrupado en seis ejes temáticos que se presentarán a continuación: (i) naturaleza y propósitos del mecanismo; (ii) funciones y atribuciones de los miembros del Grupo de Trabajo;

(iii) composición y estructura del Grupo de Trabajo; (iv) sesiones y reuniones del Grupo de Trabajo; (v) Secretaría Técnica; y (vi) financiamiento.

3.1 Naturaleza y propósitos del mecanismo

Si se compara con las experiencias internacionales analizadas, la naturaleza del Grupo de Trabajo parece ser única. A pesar de que el sistema de informes periódicos es común, sobre todo el uso de informes en materias sociales y de desarrollo, y de que los indicadores de medición han sido usados frecuentemente, tanto desde el punto de vista del desarrollo o las políticas públicas, como de los derechos humanos, la naturaleza del Grupo de Trabajo no es idéntica a ninguna otra experiencia analizada. Ello por las siguientes razones. Primero, existen diferencias entre el mecanismo de informe periódico adelantado por el Comité DESC y el que desplegará el Grupo de Trabajo. Si bien, los dos sistemas de informes pueden resultar similares, el Comité es un órgano de derechos humanos que adicionalmente tiene funciones que en el sistema interamericano desarrollan otros órganos como la CIDH; por su parte, la naturaleza del Grupo de Trabajo es, por así decirlo, híbrida y puede dedicarse a funciones complementarias a las de un organismo de seguimiento de tratados de derechos humanos tradicional, en la medida en que el Grupo de Trabajo no tendrá competencias para recibir peticiones individuales, decretar medidas provisionales, entre otras competencias que tienen a su cargo los mecanismos de tratados. En este sentido, los dos mecanismos confluirán en algunas cosas, pero también tendrán funciones distintas. Así las cosas, el reto es potenciar las similitudes para que éstas sean complementarias unas con otras y extender las facultades distintas para que el Grupo de Trabajo se convierta en un mecanismo que llene vacíos que no puede alcanzar el mecanismo de Naciones Unidas.

En segundo lugar, la prevalencia que el mecanismo le otorga al sistema de medición por indicadores es sustancialmente distinta a la aproximación adoptada por otros mecanismos más tradicionales de derechos humanos. Aun cuando algunas experiencias de derechos humanos revisadas muestran una orientación al uso de algunos indicadores, en la práctica la experiencia y el peso que este trabajo de medición tiene sobre sus competencias y funciones generales no es tan importante como el que el diseño interamericano pretende. Por otro lado, los mecanismos revisados que mayor uso han hecho de indicadores de medición, lo han hecho desde perspectivas diferentes a los derechos humanos, como el desarrollo, la seguridad o el diseño de políticas públicas en otros temas.

En tercer lugar, la comparación rápida con otros mecanismos de derechos humanos que tienen la función de recibir informes periódicos, demuestra que el Grupo de Trabajo tendrá una ventaja: el número reducido de Estados con la obligación de presentar informes. Mientras los principales Comités de los Pactos de derechos humanos de Naciones Unidas –incluido el Comité DESC– tienen a su cargo la verificación de más de 100 países, el Grupo de Trabajo contará con escasos 14 Estados obligados, y en caso de que el número de ratificaciones aumente en los próximos años no constituirá un aumento significativo. Esta diferencia puede

indicar dos cosas. Por un lado, que el Grupo de Trabajo podrá “personalizar” más la verificación, con lo cual tanto el procedimiento previo, como el de informe y seguimiento pueden ser más exhaustivos que aquél que se realiza en otros escenarios. Por otro lado, permite prever que la agenda de trabajo del Grupo de Trabajo debería dejar espacio a otras actividades complementarias que permitan maximizar su mandato principal. Por eso, la naturaleza y objetivos del Grupo podrían pensarse con base en estas potencialidades y eventuales limitaciones institucionales, técnicas y presupuestales, pero abordando una aproximación que busque maximizar el mandato del Grupo.

Más allá del simple ejercicio de revisión de los informes, el Grupo de Trabajo debería tener el propósito fundamental de promover la aplicación efectiva de los derechos contenidos en el Protocolo para todas las personas que habitan en el hemisferio. En ese sentido, para desarrollar efectivamente su mandato el Grupo debería tener una vocación central de promoción de la ratificación del Protocolo de San Salvador. Con tal fin, es importante que el Grupo considere la posibilidad de establecer contacto con aquellos Estados que no han ratificado el instrumento y diseñar estrategias pedagógicas, de acompañamiento y de asesoría técnica que permitan remover los obstáculos que han impedido las ratificaciones. Un mecanismo regional de protección será más efectivo sólo si la voluntad política de los Estados es realmente regional. En consecuencia deberían preverse instrumentos que pueda usar el Grupo que le permitan cumplir con dicho objetivo.

Otro objetivo intermedio para la promoción y protección de los derechos consagrados en el Protocolo, es la generación de conciencia y conocimiento sobre el contenido de los derechos y sus mecanismos de exigibilidad nacional e internacional. Precisamente en este momento de gestación del procedimiento, esta labor adquiere una importancia fundamental. Así como en su momento los órganos principales de derechos humanos del sistema tuvieron que darse a conocer a la comunidad interamericana con sus mandatos y funciones, en la actualidad el Grupo de Trabajo deberá establecer una estrategia pedagógica que permita a la comunidad interamericana comprender el mecanismo. Máxime cuando el mecanismo parece ser complejo y novedoso.

En este sentido, dentro de su naturaleza, el Grupo de Trabajo debería tener la posibilidad de asesorar técnicamente a los Estados para la construcción de indicadores, la revisión de fuentes, la adopción de medidas y el seguimiento de recomendaciones. El mandato del Grupo podría, por ejemplo, tener cierta similitud con la cláusula del artículo 41 de la Convención que establece competencias amplias a la CIDH permitiéndole brindar asesoría técnica a los Estados, sin que ello interfiera en su labor primordial de verificación de los compromisos adquiridos respecto de los instrumentos jurídicos ratificados por los Estados.

Un buen número de los mecanismos revisados tiene experiencias relevantes en la asesoría técnica a los Estados. Entre ellos se destacan, la asesoría que presta Unicef a los países para el cumplimiento de sus metas respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la asesoría que presta el Grupo de Trabajo sobre Indicadores

en Sistemas de Educación - INES – de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De hecho, algunas de las competencias básicas de este procedimiento podrían inspirar la fijación de competencias que llenen de contenido la naturaleza del Grupo de Trabajo, como aquellas relativas a:

- Establecer prioridades y estándares para el desarrollo, análisis y producción de información
- Establecer estándares comunes de recolección de información y metodologías concretas
- Asesorar sobre metodologías de indicadores y revisión de nuevas propuestas sobre la materia
- Examinar la calidad y oportunidad de entrega de informes de resultados y comparar el progreso entre distintas políticas en la materia

Para ello, el Grupo de Trabajo debería contar con facultades para iniciar diálogos técnicos que permitan la construcción participativa de metodologías de verificación y de fijación y operacionalización de indicadores. Como lo expone la experta Laura Pautassi, el éxito de un mecanismo como el que se propone radica, en gran parte, en el mayor número de actores que se involucre en él, “tanto desde los aportes de los órganos del sistema internacional de derechos humanos, como del interamericano, las contribuciones técnicas de los organismos especializados de Naciones Unidas, desde la UNESCO, la OMS/OPS, UNIFEM, PNUD, CEPAL, entre otros, al involucramiento de las universidades y los centros de investigación dedicados al debate sobre derechos sociales, a los expertos y expertas en el tema, a los organismos de derechos humanos y a la sociedad civil”³⁵.

Asimismo, es indispensable que el Grupo de Trabajo establezca contactos directos y pueda trabajar directamente con una serie de entidades e instituciones al interior de los Estados que puede ir más allá de órganos de Gobierno y de las cancillerías y representantes diplomáticas. Entre ellos se puede destacar, sin pretender exhaustividad, a los sistemas nacionales de estadística, Ministerios sectoriales, organismos de planeación y de diseño de políticas públicas, consejos económicos y sociales, Cortes de justicia, autoridades encargadas del manejo de presupuestos participativos, autoridades étnicas reconocidas, entre otros.

Por otro lado, las Normas son claras en que la naturaleza del mecanismo de seguimiento que se pretende no busca establecer índices o *rankings* que comparen los Estados, como lo hace el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Ello, sin embargo, no debería ser un obstáculo para que el Grupo de Trabajo genere mecanismos de cooperación técnica entre Estados a través de la promoción de experiencias exitosas o “buenas prácticas” y “lecciones aprendidas”.

³⁵ Pautassi Laura, Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich Víctor y Laura Pautassi (Comp.) (2010) La medición de derechos en las políticas sociales. Editores del Puerto. Buenos Aires.

Estas consideraciones demuestran la necesidad de que el Grupo de Trabajo establezca los objetivos globales del proceso de seguimiento. Es decir, aquellos objetivos últimos a los que debería responder el mecanismo, y a partir de estos objetivos globales fijar objetivos mediatos e inmediatos que puedan ayudar a fijar las competencias, facultades y atribuciones del mecanismo, tanto en lo que respecta al propio Grupo de Trabajo, como a los Estados, los órganos políticos de la organización y los demás organismos especializados del sistema.

3.2 Funciones y atribuciones de los miembros del Grupo de Trabajo

Una de las necesidades más apremiantes del Grupo de Trabajo en este periodo inicial es acordar sus métodos de trabajo y redactar, como lo ha requerido la Asamblea General, un Reglamento operativo. Ahora bien, la experiencia indica que los documentos fundacionales que se acuerden, deben ser suficientemente flexibles como para poder integrar las modificaciones que la puesta en marcha del mecanismo hagan evidente introducir. En este sentido, se propone en este documento que a fin de proporcionar la flexibilidad suficiente en cuanto a su naturaleza, propósitos, objetivos, métodos de trabajo y estrategias, el Grupo de Trabajo podría dividir sus objetivos en tres, buscando fijar objetivos globales, objetivos mediatos y objetivos inmediatos.

Así las cosas, una sugerencia sería que el Grupo de Trabajo adoptara una estrategia según la cual la fijación de dichos objetivos se realice no ya en un Reglamento operativo, sino de una triada de documentos fundacionales, que podrían ser:

Tipo de documento	Objetivos	Contenido básico
Reglamento Operativo	Globales o últimos	Cuestiones generales sobre la naturaleza y los propósitos del mecanismo; objetivos generales del procesos de monitoreo; normas sobre composición y estructura del Grupo de Trabajo; acuerdos generales sobre sesiones, reuniones y facultades de los miembros del Grupo.
Plan de trabajo	Mediatos o estratégicos	Estrategia multianual del Grupo. Debería establecer objetivos alcanzables en un periodo corto de tiempo que puedan ser fácilmente evaluados. Las apuestas programáticas para los primeros años de trabajo deberían estar contenidas aquí. Este documento debería ser más pedagógico y permitir la difusión del mecanismo y del Grupo de Trabajo a los distintos actores del sistema.
Manual de procedimientos	Inmediatos o de procedimiento	Documento técnico sobre cómo operarían los instrumentos sobre los cuales el Grupo de Trabajo establecería su trabajo. Debería recopilar las pautas concretas sobre los procedimientos y formas de trabajo, participación de los actores involucrados,

		términos, representación, organización de sesiones y reuniones, etc.
--	--	--

Sin perjuicio de otros procedimientos e instrumentos que el Grupo considere necesarios para el cabal cumplimiento de sus objetivos globales, el procedimiento de informes periódicos es sin duda el principal objetivo del Grupo. La experiencia de los mecanismos comparados analizados demuestra que el mayor provecho de este mecanismo se obtiene cuando se lo considera como un proceso y no cuando se enfoca demasiado en el informe como tal. Es decir, el proceso de informes periódicos debe ser pensado de manera tal que resulte provechoso para todos los involucrados, en todas las etapas del proceso y no solamente debe ser medido por la calidad del informe que se presente o la profundidad de las recomendaciones que emita el Grupo de Trabajo.

En este sentido, la experiencia muestra que el mecanismo funciona mejor si se lo divide en tres etapas: una etapa previa a la preparación de los informes, una etapa de elaboración participativa y presentación social y oficial de los informes y una etapa posterior de seguimiento a las recomendaciones formuladas por el órgano de verificación. A su vez, cada una de estas etapas puede ser dividida en sub-etapas o procedimientos. Por ejemplo, la etapa previa de preparación de informes podría contener sub-etapas de fijación de metas y prioridades estatales y a partir de ahí capacitación, construcción de indicadores, medidas cualitativas, etc.

Bajo este entendido, el plan estratégico inicial del Grupo de Trabajo podría tener como una de sus metas prioritarias la promoción de las capacidades estatales necesarias para la producción de los informes. Así, el Grupo de Trabajo podría, por ejemplo, iniciar una estrategia de construcción participativa de fuentes. Para eso se podría proponer, con la ayuda de las instituciones nacionales respectivas, una revisión exhaustiva de los indicadores de cada país y de las fuentes que actualmente se usan para la medición de indicadores sociales y demográficos. Este podría ser un importante insumo a la hora de pasar a la construcción de indicadores más precisos basados en derechos humanos y que respondan a los Lineamientos establecidos por la CIDH.

Una segunda atribución en esta etapa previa, que podría conjugarse con el plan estratégico del Grupo de Trabajo, es el establecimiento de lineamientos y metas para cada uno de los Estados a partir de los núcleos esenciales de derechos. Como lo resaltó la CIDH en su documento de Lineamientos, el sentido de la verificación es prospectivo y, por ello, para medir el esfuerzo estatal es necesario que cada uno de los Estados involucrados se fije metas específicas que puedan ser mensurables. La progresividad de la acción estatal en la garantía de los derechos debe partir, en cualquier caso, del reconocimiento de unos mínimos de satisfacción, conforme ha señalado el derecho internacional de los derechos humanos. Así pues, la tarea es doble: de un lado, la fijación de unos mínimos regionales conforme al derecho internacional, y por el otro, el acompañamiento a cada uno de los Estados obligados para el establecimiento de metas individuales que den cumplimiento a

las obligaciones de progresividad, de adoptar medidas y la prohibición de regresividad.

Simultáneamente, el Grupo de Trabajo deberá desplegar una considerable actividad en materia de fijación de indicadores concretos por derechos. Si el Grupo decide iniciar el informe periódico por un derecho en concreto (se ha propuesto el derecho a la salud y a la seguridad social, por ejemplo), deberá iniciar una labor que, de manera participativa, logre condensar tanto los acumulados actuales del derecho internacional sobre la materia, como los aportes nacionales y la evaluación de las fuentes disponibles para hacer operativos dichos indicadores. En esa medida, el Grupo de Trabajo debe evitar, como lo ha expuesto también la experta Laura Pautassi, los riesgos de dispersión conceptual y fáctica³⁶.

Asimismo, el Grupo de Trabajo podría subdividir la construcción de dichos indicadores en etapas que hagan parte de un proceso a su vez técnico y pedagógico con las autoridades nacionales. Así, por un lado, el proceso de concertación y establecimiento de indicadores duros se puede dividir en los procesos sugeridos por la doctrina internacional (teórico conceptual, verificación empírica y transversalización), mientras que, por otro lado, debe propiciarse la construcción de señales de medida cualitativas que complementen dichos indicadores. Finalmente, un tercer proceso en esta construcción deberá ser, como lo sugiere igualmente la doctrina, la triangulación de indicadores, señales y fuentes. Todos estos procesos, a su vez, deberían garantizar la mayor participación posible de distintos sectores e instituciones, particularmente de la sociedad civil y centros académicos.

Algunos de los mecanismos analizados priorizan los temas de su interés a través de la estrategia de rondas, o reuniones periódicas destinadas específicamente para alcanzar consensos – o discutir - sobre determinados temas³⁷. El Grupo de Trabajo podría analizar, con base en esta experiencia, si el sistema de rondas puede ser conjugado con la estrategia de agrupación de derechos, por ejemplo, o si se podría pensar en hacer periodos de informe a partir de rondas con un derecho a nivel regional, en donde a modo de finalización de la ronda se realicen las dos etapas del procedimiento (previo y de informe) quedando pendiente la etapa de seguimiento que debería corresponder a una lógica más reposada en el tiempo. Así, el proceso podría iniciarse nuevamente a través de otra ronda con otro derecho o agrupación de derechos.

Cualquiera que sea la estrategia de agrupamiento o priorización que se adopte, debe tener en cuenta que el Grupo de Trabajo deberá reservar parte de sus funciones a la actualización y revisión de indicadores, así como al ajuste periódico de las metodologías de trabajo.

³⁶ Pautassi Laura, Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. Op. Cit. Pag. 7.

³⁷ Como puede verse en el documento anexo, el mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD cuenta con experiencia en este tipo de metodologías.

Finalmente, la complejidad de esta tarea demuestra que si el proceso es lo que se tiene en cuenta, debe evitarse al máximo alentar prácticas de informes periódicos pero irreflexivos. Por ello, parecería apropiado revisar con cuidado la obligación de los Estados de reportar cada tres años. Ello pues el proceso es complejo y exigente. Además, en general, los Estados miembros fijan planes de desarrollo a más largo plazo y los cambios probablemente no podrán ser medidos en periodos de tiempo tan corto. Estas consideraciones refuerzan la idea de adoptar el proceso por etapas y dividir la presentación de informes a través de derechos o agrupamiento de derechos que puedan llevar a resultados (en términos de informe) cada tres o cuatro años, complementando dichas rondas con una actividad de seguimiento y evaluación que evalúe de manera constante, pero atendiendo a la naturaleza de los procesos de cambio social, cuando así se estime conveniente.

3.3 Composición y estructura del Grupo de Trabajo

Como fue presentando en una sección anterior de este documento, las Normas establecidas por la Asamblea General trazan lineamientos generales sobre la composición y estructura del Grupo de Trabajo. Especialmente en cuanto al número de miembros, el sistema de elección y la permanencia en sus labores.

Sin embargo, las Normas deben complementarse con reglas específicas relativas a temas tales como precedencia, incompatibilidades, qué hacer en caso de renunciaciones o ausencias definitivas, definir si va a existir una directiva del Grupo o al menos una Presidenta o Presidente, las atribuciones de esa Presidencia, la forma de elección, su periodo de permanencia en los cargos directivos, etc. Estas reglas podrían ser definidas por la actual composición del Grupo de Trabajo y hacer parte de un capítulo específico de su Reglamento operativo. Dentro de los distintos modelos posibles de selección al respecto, los principios que deben guiar las posibles opciones son el aseguramiento de la autonomía e independencia del Grupo, así como la funcionalidad y eficacia. La experiencia muestra que es recomendable que se elija al menos a una Presidenta o Presidente que represente al Grupo. Los demás miembros también podrían asumir funciones especializadas, como por ejemplo la relatoría de temas o de países, como es la práctica de algunos órganos de derechos humanos.

Ahora bien, analizando el periodo de duración de sus miembros que establecen las Normas en contraste con los periodos de las experiencias internacionales estudiadas, deprede verse que las Normas establecen un periodo relativamente reducido para la permanencia en el Grupo de Trabajo. Tres años no prorrogables parece un periodo muy corto para el cabal funcionamiento del Grupo, pues cuando los miembros estén adquiriendo competencia y experiencia tendrían que irse. En términos interamericanos se ha observado, por ejemplo, que incluso el término de cuatro años establecido para los miembros de la CIDH puede ser corto y por eso se estableció la posibilidad de una reelección. Este periodo resulta especialmente limitado durante esta etapa de formación del Grupo pues, por un lado, ha existido una demora en la integración del Grupo y el inicio de las labores operativas, con lo cual no se garantiza con certeza que los miembros puedan ejercer sus mandatos a

cabalidad antes de que expire el término. Por otro lado, en un momento en que las labores del Grupo son poco conocidas, este término tan reducido limita las posibilidades de los miembros de relacionarse eficientemente con los Gobiernos - que en general tienen períodos más largos, de mínimo cuatro años.

En esa misma línea, una preocupación importante para la conformación de los miembros del Grupo es que se garanticen la competencia, autonomía, e independencia de las personas que hagan parte de él . Además, es vital que las composiciones del Grupo garanticen efectivamente paridad de género y la inclusión de personas pertenecientes a minorías étnicas y raciales tradicionalmente excluidas. En su composición actual existe una feliz coincidencia de algunos de esos criterios en los actuales miembros del Grupo, que está compuesto no sólo por personas con competencias técnicas reconocidas en el ámbito interamericano, sino además por un número mayoritario de mujeres (lo cual no es del todo usual en la OEA). No obstante, debería preverse que futuras composiciones garanticen estos criterios y se extiendan hacia una mayor inclusión.

Con base en estas dos últimas preocupaciones podría impulsarse una modificación de las Normas por parte de los órganos políticos que permita, en primer lugar, una modificación del periodo de los mandatos de los miembros del Grupo a, por ejemplo, tres años prorrogables. Esta medida podría ser evaluada luego cuando el Grupo esté más consolidado y reducirla de nuevo a tres años si entonces se estima conveniente. En segundo lugar, se puede proponer un sistema de *roster* de candidatos de donde se pueda seleccionar las y los representantes, en el cual se pueda incluir una lista más larga y permanente de expertas y expertos disponibles que pudieran llegar a ocupar plazas en el Grupo.

3.4 Sesiones y reuniones del Grupo de Trabajo

Las Normas dictadas por la Asamblea General establecen algunos lineamientos que deben ser complementados. La definición de medidas concretas en materia de competencias y mandatos dependerá, en todo caso, de las atribuciones generales que el Grupo determine, pues en virtud de ellas se requerirá de la ampliación de sesiones y reuniones y las normas propias para dirigir este tipo de encuentros.

Una revisión comparada a partir de los distintos mecanismos estudiados muestra que el periodo de reunión establecido en las normas es muy inferior a cualquier otro establecido para un órgano con las características y funciones del que analizamos. Tanto los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano prevén más periodos y más largos. Otros mecanismos de informe analizados tienen incluso funciones permanentes. Habrá pues que analizar a la luz de los objetivos del mecanismo y el plan de trabajo del Grupo cuál es el término y el número de sesiones que mejor se adecua a los propósitos que se establezcan. Además, como lo sugirió la CIDH, dentro de las labores y reuniones del Grupo debería admitirse la posibilidad de hacer audiencias y reuniones con los actores involucrados, tanto en visitas a los países como en la sede.

De especial trascendencia resulta articular las sesiones y reuniones del Grupo de Trabajo y otros escenarios y foros de la Organización. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo – en pleno, o a través de su presidencia – podría jugar un rol importante en espacios tales como las Cumbres de las Américas y consultas regionales de tipo social, con lo cual se garantizaría coherencia en las acciones de la organización y retroalimentación y coordinación interna.

Igualmente, de la revisión comparada realizada, se desataca una iniciativa establecida por el proceso de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que podría adaptarse al contexto interamericano para potenciar las labores del mecanismo de seguimiento. Se trata del Grupo Interinstitucional del Expertos del ODM que convoca a expertos de varios organismos especializados de la ONU. Un espacio similar podría promoverse como intercambio y fortalecimiento del Grupo de Trabajo. De este grupo interinstitucional podrían hacer parte, por ejemplo, la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OPS, y el Grupo de Trabajo. Además podría contar con el apoyo de organismos especializados de la ONU con trabajo en temas sociales o económicos directos en la región. Un mecanismo de coordinación de este tipo – que podría ser liderado por el Grupo de Trabajo- podría rendir múltiples frutos en materia de coordinación interinstitucional, evitar duplicidad en funciones y, con ello, reducir costos del Grupo y del sistema.

3.5 Secretaría Técnica

La revisión comparada de mecanismos de seguimiento demostró que todos los sistemas, sean ellos de derechos humanos o no, sean permanentes o que se reúnan por periodos de sesiones, cuentan con secretarías técnicas permanentes. De hecho, las dificultades para la entrada en funcionamiento del propio Grupo de Trabajo por la falta de claridad sobre la dependencia de la OEA que debería dar el apoyo logístico y funcional, confirman la necesidad de dicha secretaría (lo cual, en parte se ha solucionado gracias a la reciente asignación de responsabilidades por parte de la Secretaría General,).

Se hace entonces necesario que se establezca con prontitud una Secretaría Técnica acorde con las funciones y el plan de trabajo que el Grupo determine. Si bien los Estados, a través del órgano político, reiteraron que no buscaban una estructura muy costosa y dispendiosa, es necesario que se dote al Grupo de un apoyo logístico y funcional que le permita desarrollar sus mandatos, teniendo en cuenta, obviamente, las restricciones presupuestales de la Organización y conforme a los fondos específicos que se recauden para el funcionamiento del mecanismo. En todo caso, debe tenerse en cuenta que un Grupo de Trabajo con labores tan importantes y novedosas como las que determina el Protocolo, con un número reducido de miembros y con posibilidades escasas de reunión, debe contar con un apoyo permanente y consolidado al interior de la Organización.

3.6 Financiamiento

Para que estos diseños programáticos e institucionales puedan hacerse realidad es necesario que la voluntad política de los Estados se traduzca, obviamente, en compromisos presupuestales serios que permitan el funcionamiento del Grupo y de su secretaría de apoyo. La Asamblea General estableció un fondo de contribuciones voluntarias que ya se encuentra operativo. Dicho fondo puede ser complementado a través de otras fuentes. Por ejemplo, a través del respaldo del presupuesto regular de la Organización, el cual podría darle mayor prioridad al tema de DESC. También, los mecanismos comparados presentan otras opciones como la financiación voluntaria de los Estados que se sometan al procedimiento, la financiación voluntaria anual de Estados al mecanismo con contribuciones fijas, la financiación estatal de expertos, etc. Los miembros del Grupo serán actores clave para dar legitimidad del mecanismo y lograr contribuciones, así como para buscar alternativas creativas para la financiación de las importantes actividades que tienen a su cargo.

*
* *
*

El grupo de trabajo tiene en frente retos importantes. De un lado, tiene a su cargo la tarea de abrirse paso dentro de la agenda regional de prioridades. No sólo frente a los trabajos que adelantan otros organismos especializados y políticos de la OEA, sino frente a los Estados parte y sus autoridades, técnicas y políticas. Al mismo tiempo, el Grupo de Trabajo inicia sus tareas con la responsabilidad de crear metodologías de medición y seguimiento que sean confiables, aplicables y, sobre todo, comprensibles para las autoridades públicas y la sociedad en general. Como si esto fuera poco, el Grupo de Trabajo tiene bajo su tutela el diseño e implementación de procedimientos claros, discursivos, constructivos y transparentes para que el seguimiento sea un proceso de construcción colectiva que permita la formulación de las mejores políticas públicas en materia de realización de los derechos contenidos en el Protocolo. Finalmente, el Grupo de Trabajo enfrenta un panorama fáctico nada deseable, pues a la fecha no cuenta con respaldo financiero que permita adelantar todas estas tareas. Se convierte entonces en una tarea adicional una labor de concientización de los órganos políticos, de los Estados y de donantes externos sobre la importancia del tema y la necesidad de establecer una estructura consecuente que le permita a la Organización echar a andar los de por sí ya muy atrasados trabajos de implementación del Protocolo de San Salvador.

Afortunadamente, como se expuso en este documento, el proceso va por buen camino y el Grupo de Trabajo, cuenta con potencialidades y acumulados nada despreciables. Por un lado, el Grupo fue conformado por una verdadera plantilla de expertas y expertos que garantizan la seriedad y compromiso de su trabajo. Además, el Grupo cuenta con una serie de reflexiones y documentos desarrollados por la CIDH que abrieron el camino para la formulación de los indicadores. El Grupo cuenta también con una voluntad plasmada por los órganos políticos de la Organización a partir de normas y resoluciones de la Asamblea General y de decisiones del Secretario General. Adicionalmente, el Grupo cuenta con el

acumulado de otros mecanismos de verificación y seguimiento que pueden darle luces a la hora de tomar decisiones sobre el modelo de seguimiento a desarrollar.

Ahora bien, para que el proceso de seguimiento del protocolo de San Salvador finalmente despegue, lo más importante es entender que éstos no son solo retos del Grupo de Trabajo sino desafíos de los compromisos asumidos ya hace largos años por la Organización de Estados Americanos y, especialmente, por los países signatarios de la Convención Americana y del Protocolo de San Salvador. El compromiso político de los Estados para hacer realidad los postulados jurídicos establecidos en aquellos documentos cuenta hoy con una oportunidad inmensa para renovarse y fortalecerse. El Grupo de Trabajo es solo el vehículo para dirigir ese compromiso.

Anexo 1

Mecanismos internacionales de seguimiento

Para la elaboración del texto, específicamente para la redacción de las propuestas sobre posibles metodologías del trabajo del Grupo encargado de hacer el seguimiento y revisar los informes, se realizó una labor de investigación comparada sobre Comités, Grupos, Comisiones y otras instituciones que tienen mandatos de verificación de obligaciones de derechos humanos, o seguimiento a otro de tipo de obligaciones, pero que lo hacen a través de informes periódicos o de baterías de indicadores.

Esta investigación comparativa incluyó el estudio de los siguientes mecanismos: (i) los mecanismos de monitoreo de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas; (ii) los mecanismos de monitoreo en la OEA que no hacen parte de los órganos principales de derechos humanos; (iii) los mecanismos de monitoreo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT); (iv) los mecanismos de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); (v) los mecanismos de monitoreo en los Mecanismos Multilaterales de Cooperación; (vi) los mecanismos de Monitoreo en Europa; y (vii) los mecanismos de monitoreo y revisión entre pares de países europeos y africanos.

Si bien las conclusiones de este estudio fueron presentadas anteriormente, el trabajo de recopilación de información se anexa a este estudio como una herramienta que permita seguir proponiendo posibles lineamientos para métodos de trabajo y para el desenvolvimiento de los distintos actores del proceso de seguimiento: el Grupo de Trabajo, los Estados y la Sociedad civil³⁸.

1. Mecanismos de Monitoreo de las Naciones Unidas

1.1 Generalidades comunes a los comités

Los órganos de tratados de derechos humanos son comités de expertos independientes que supervisan la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos asumidos por los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas. Actualmente existen 10 tratados internacionales que establecen un igual número de comités.

- El Comité de Derechos Humanos, que vela por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y de sus Protocolos Facultativos;

³⁸ La información que se presenta a continuación, a menos de que se diga lo contrario, fue tomada de las páginas web oficiales de cada uno de los mecanismos y comités descritos.

- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que vela por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que vela por la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que vela por la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979);
- El Comité contra la Tortura, que vela por la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984);
- El Subcomité para la Prevención de la Tortura, instituido en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2002);
- El Comité de los Derechos del Niño, que vela por la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y de sus Protocolos Facultativos;
- El Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que vela por la aplicación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), así como
- El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, que vela por la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).
- El Comité contra la Desaparición Forzada, que aún no ha sido instituido debido a la reciente entrada en vigencia de dicho tratado.

En este informe se hará referencia entonces a los siguientes comités: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité contra la Tortura (CAT), el Comité de los Derechos del Niño (CRC), el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD). El Subcomité para la Prevención de la Tortura no se incluye pues su función principal es establecer un sistema de visitas periódicas a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, pero no tiene un sistema de reportes periódicos. Igualmente, se excluye el comité contra la Desaparición forzada, pues no ha sido aun elegido.

La composición de los Comités varía entre 10 y 25 expertos independientes, quienes deben ser personas de reconocida competencia en el ámbito de los derechos humanos. En su elección siempre se respeta la equidad regional y cultural. Los Estados Partes de los tratados son los encargados de la nominación y elección de los miembros, por periodos fijos o renovables de cuatro años. Los

tratados más recientes limitan a dos períodos la elección de cada miembro de un órgano de tratados.

Al interior de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) existe la Dependencia de Cumplimiento de Tratados de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos, la cual presta servicios a todos los órganos de tratados, recibe escritos, informes y correspondencia de los órganos de tratados, elabora informes, realiza una labor de investigación, presta apoyo técnico, guía y asesora a los Estados Partes, organiza reuniones y se ocupa de cualquier otro aspecto logístico que requieran los órganos de tratados. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer era respaldado por la División para el Adelanto de la Mujer, dependencia que ahora se integra a la recientemente creada ONU Mujer.

Los períodos de sesiones de todos los órganos establecidos en virtud de tratados se celebran en Ginebra o en Nueva York. Los Comités suelen tener entre dos y tres períodos de sesiones al año en sesiones que van de dos a cuatro semanas. Los órganos de tratados coordinan sus actividades en una reunión anual de presidentes de órganos de tratados de derechos humanos y una reunión entre los comités.

Los órganos de tratados desempeñan varias funciones según lo dispuesto en los tratados que los crearon. Todos los órganos de tratados están facultados para examinar los informes iniciales y los informes periódicos presentados por los Estados Partes, relativos a la aplicación de las disposiciones del tratado que corresponda.

Para cumplir su obligación de presentar informes, normalmente los Estados deben presentar un informe inicial un año después de su adhesión (dos años en el caso del Comité de los Derechos del Niño) y después hacerlo periódicamente de conformidad con las disposiciones del tratado (por lo general, cada cuatro o cinco años). Además del informe del gobierno, los órganos de tratados pueden recibir información sobre la situación de los derechos humanos en un país procedente de otras fuentes, en particular organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones académicas y la prensa. Teniendo en cuenta toda la información disponible, el Comité examina el informe junto con los representantes de los gobiernos. Sobre la base de este diálogo, el Comité da a conocer sus preocupaciones y recomendaciones, denominadas "observaciones finales".

En los tratados no se indica la manera en que sus órganos han de plantearse el examen de los informes de los Estados partes. No obstante, todos han adoptado en general los mismos criterios, cuyas principales características son el "diálogo constructivo" que cada comité entabla con una delegación del Estado parte cuyo informe está examinando y la aprobación de "observaciones finales" en los que se reconocen los progresos realizados y se indican al Estado parte los aspectos en que es preciso adoptar nuevas medidas.

En segundo lugar, la mayor parte de los órganos de tratados también pueden examinar las denuncias de particulares, siempre que el Estado Parte afectado haya reconocido la competencia del comité correspondiente para llevar a cabo dicho examen. El proceso mediante el cual un órgano de vigilancia de un tratado examina una comunicación o denuncia presentada por un particular es confidencial hasta el momento en que el órgano de vigilancia decide respecto a la admisibilidad y el fondo del caso. Después, las decisiones se hacen públicas, y pueden solicitarse a la secretaría del órgano de vigilancia del tratado en cuestión, o consultarse en el informe anual de dicho órgano y en el sitio web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los comités también publican su interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos, en forma de observaciones generales sobre cuestiones temáticas o métodos de trabajo.

Además, en la actualidad tres los órganos de vigilancia pueden llevar a cabo investigaciones confidenciales de denuncias de violaciones sistemáticas o generalizadas del tratado (Comité contra la Tortura, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial cuenta con procedimientos de urgencia y alerta temprana específicos.

1.2 Características comunes al procedimiento de presentación de informes

La competencia más cercana compartida entre los órganos de tratados y el grupo de Trabajo encargado de analizar los informes periódicos de los Estados Parte del Protocolo de San Salvador es, precisamente, el procedimiento de informes. En esta sección explicaremos las particularidades que comparten los comités sobre el procedimiento de revisión de tales informes y en secciones subsiguientes se harán, cuando sea pertinente, aclaraciones sobre prácticas distintivas a cada comité respecto de esta práctica³⁹.

En los tratados no se indica la manera en que sus órganos han de plantearse el examen de los informes de los Estados partes. No obstante, todos han adoptado en general los mismos criterios, cuyas principales características son el "diálogo constructivo" que cada comité entabla con una delegación del Estado parte cuyo informe está examinando y la aprobación de "observaciones finales" en los que se

³⁹ La siguiente revisión resume un completo informe, preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en donde se ofrece un panorama comparativo e información actualizada sobre los métodos de trabajo de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos. Cfr. ONU. *Informe sobre los métodos de trabajo de los órganos de tratados de derechos humanos relativos al proceso de presentación de informes por los Estados partes*. 11^a reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Ginebra, 28 a 30 de junio de 2010. HRI/ICM/2010/2.

reconocen los progresos realizados y se indican al Estado parte los aspectos en que es preciso adoptar nuevas medidas.

Todos los comités se han dotado de directrices para que los Estados partes preparen sus informes. Varios comités tienen directrices diferentes para el informe inicial y los informes periódicos. En la 5ª reunión de los comités y en la 18ª reunión de los presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebradas en junio de 2006, se aceptaron unas directrices armonizadas sobre la preparación de informes.

El proceso de revisión de los informes se inicia con la preparación anterior al período de sesiones y la redacción de las listas de cuestiones y preguntas. Todos los comités preparan listas de cuestiones y preguntas que someten a los Estados partes cuyos informes se han de examinar. En la práctica, la forma en que se elaboran estas listas y su importancia para mejorar la labor del órgano correspondiente varían. Las listas de cuestiones son para los Estados partes la oportunidad de complementar la información que figura en el informe y también una guía sobre las preguntas que probablemente tengan que contestar durante el examen oficial de sus informes.

Los grupos de trabajo anteriores a los períodos de sesiones que se reúnen en sesión privada suelen estar integrados por cuatro o cinco miembros del respectivo comité y, en el caso del CEDAW, incluyen, de ser posible, a los relatores para los países.

Los comités piden al Estado parte que responda por escrito a las listas de cuestiones y preguntas. El Comité CEDAW pide que las respuestas sean breves, precisas y directas, y no excedan de 25 a 30 páginas, aunque pueden incluir páginas adicionales con datos estadísticos. El Comité de Derechos Humanos estructura su diálogo constructivo en torno a la lista de cuestiones y, aunque pide a los Estados partes que faciliten respuestas completas por escrito a las preguntas con fines de referencia, los miembros del grupo de tareas para el país formulan otras preguntas sobre la base de la lista de cuestiones, a las que se pueden sumar las preguntas de otros miembros del Comité.

Aunque no se prevé en los tratados, todos los órganos de tratados de derechos humanos han adoptado la práctica, que inició el CERD en 1972, de examinar los informes de los Estados partes en presencia de representantes del Estado correspondiente. El número de informes examinados en cada período de sesiones varía de un comité a otro. El Comité de Derechos Humanos examina actualmente un promedio de 4 informes, en cada uno de sus períodos de sesiones de marzo y julio y 5 informes en su período de sesiones de octubre; el CDESCR examina 5, el CAT 7, el CEDAW entre 8 (sin grupos de trabajo paralelos) y 13 (con grupos de trabajo paralelos), el CERD aproximadamente 12 y el CRC entre 17 y 19 (en salas paralelas el 2010 e incluidos los informes con arreglo a la Convención y a los Protocolos facultativos). El CMW programa el examen de dos o tres informes en un período de sesiones de dos semanas y de un informe en un período de sesiones de una semana. Los comités dedican tiempo adicional durante el período de sesiones

al examen de la situación de los países que no han presentado un informe y a otras cuestiones como la redacción de las observaciones generales. Algunos comités también deben dedicar una parte considerable de su tiempo de reunión al examen de las comunicaciones individuales.

Durante las sesiones, cada comité celebra dos sesiones diarias de tres horas durante el período de sesiones. El CRC, el CERD y el CEDAW dedican dos sesiones (y el CAT una sesión y media) al examen público del informe de cada Estado parte y, con excepción del CEDAW y el CRC, velan por que esas sesiones se celebren en dos días distintos, de modo que los miembros de la delegación tengan hasta el día siguiente para estudiar lo planteado en las preguntas.

El diálogo constructivo se ciñe en todos los comités a una misma estructura general:

- Se invita al Estado parte a enviar una delegación a las sesiones en que el comité examinará su informe;
- Se invita al jefe de la delegación a presentar el informe en una breve declaración introductoria y, en algunos comités, como el Comité de Derechos Humanos, se pide a la delegación que haga un resumen verbal de las respuestas que el Estado parte haya presentado por escrito a las listas de cuestiones;
- Los miembros del comité, por lo general dirigidos por el relator o los relatores para el país o los miembros del grupo de tareas para el informe del país, formulan preguntas acerca de aspectos concretos del informe que son motivo de especial preocupación y/o preguntas complementarias tras el resumen verbal de las respuestas presentadas por escrito a la lista de cuestiones.

La mayoría de los comités designan a uno de sus miembros (dos en el caso del CAT, el CMW y el CRC y de uno a tres en el caso del Comité de Derechos Humanos) como relatores para el país cuyo informe se examina. Los relatores para los países estudian a fondo el informe y se encargan de redactar las listas de cuestiones y preguntas. En algunos comités, son los primeros en hacer preguntas a la delegación del Estado parte durante el diálogo constructivo y resumen las deliberaciones. Tienen la responsabilidad principal de redactar las observaciones finales sobre el informe del Estado parte.

Todos los comités ofrecen a sus miembros la oportunidad de hacer preguntas que no figuran en la lista de cuestiones. La delegación puede no responder inmediatamente a las preguntas respecto de las que desee pedir información a la capital del país. Cuando no se dé respuesta a algunas preguntas, los comités pedirán al Estado parte que responda a esas preocupaciones expresadas en las observaciones finales en su próximo informe periódico.

Los tratados no obligan a los Estados partes a enviar una delegación para presentar sus informes, aunque hacerlo se ha convertido en la práctica habitual, y todos los

órganos de tratados pueden examinar los informes en ausencia de una delegación, entre otros casos cuando haya habido una petición de aplazamiento de última hora, cuando el Estado parte no haya respondido a la invitación de asistir o cuando no se presente el día previsto.

Todos los órganos de tratados han adoptado la práctica establecida en 1990 por el CESCR de formular observaciones finales después de examinar los informes de los Estados partes. En general, se ajustan a la siguiente estructura: introducción, aspectos positivos, principales motivos de preocupación, y sugerencias y recomendaciones. En las observaciones finales también se pueden indicar los factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del tratado, pedir que se divulguen mejor en el Estado parte o añadir un párrafo en que se solicite la presentación de información adicional al comité correspondiente en un plazo específico.

De conformidad con disposiciones específicas de los tratados, los Estados partes, si lo desean, pueden formular al comité correspondiente sus comentarios sobre las observaciones finales aprobadas en relación con sus informes. Todos los órganos de tratados pueden hacer públicos dichos comentarios.

Todos los órganos de tratados piden a los Estados partes que en sus informes periódicos o durante el diálogo constructivo faciliten información sobre la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en las anteriores observaciones finales. Varios órganos han adoptado también procedimientos oficiales para vigilar más estrechamente la aplicación de determinadas observaciones finales.

Asimismo, todos los comités han adoptado estrategias para alentar a los Estados partes a presentar informes. Algunos les permiten combinar varios informes en un único documento. La mayoría de los órganos incluye en sus informes anuales una lista de los informes atrasados, y algunos, como el Comité de Derechos Humanos, el CEDAW y el CERD, facilitan listas de los Estados partes cuyos informes llevan un retraso de cinco y diez años, respectivamente. La mayoría de los comités envía recordatorios específicos a los Estados partes que acusan retraso en la presentación de sus informes, en particular los iniciales. En cuanto al CAT, este designó a dos de sus miembros para que se pusieran en contacto con los representantes de los Estados que no han presentado informes a fin de alentarlos a que los preparen y los presenten. En el caso del CRC, se envían recordatorios y se mantienen contactos oficiosos con los representantes de los Estados que no han presentado informes, a través del Presidente o de las oficinas del UNICEF o del ACNUDH en el país, en particular con respecto a los informes iniciales pendientes. Como el CRC vigila la aplicación de tres tratados, todos los cuales prevén la presentación de informes, el número de informes recibidos por ese órgano ha aumentado considerablemente.

Todos los comités, salvo el CMW, también han adoptado la práctica, iniciada por el CERD en 1991 con arreglo a su "procedimiento de examen", de examinar la situación de la aplicación del tratado correspondiente por el Estado parte, aun

cuando no se haya recibido un informe. En general el procedimiento de examen es el siguiente:

- El comité notifica al Estado parte que no haya presentado un informe su intención de examinar la aplicación por el Estado parte del tratado correspondiente durante una sesión pública en una fecha determinada. El Estado parte puede presentar entonces el informe, con lo que se suspende el procedimiento y comienza el proceso habitual de examen del informe. Cuando el Estado parte interesado comunica que presentará un informe, se puede posponer el examen a otro período de sesiones en espera de su recepción.
- El comité puede preparar una lista de cuestiones y preguntas para el Estado parte, al que se invita a enviar una delegación al período de sesiones. Si el Estado parte no está representado, el comité podrá decidir realizar el examen o notificar al Estado parte una nueva fecha para hacerlo.
- El comité examina la situación del país basándose en la información de que dispone, incluidas las posibles conversaciones con la delegación del Estado parte y la información presentada por asociados de las Naciones Unidas, instituciones nacionales de derechos humanos y ONG. Algunos órganos de tratados preparan observaciones finales provisionales que serán citadas, aunque no publicadas, en su informe anual y que serán transmitidas al Estado parte. Estas observaciones finales provisionales pasarán a ser definitivas si el Estado parte no responde ni indica que va a presentar próximamente un informe. Otros órganos de tratados formulan observaciones finales en la forma habitual.

A menudo, el anuncio del comité de que va a examinar la situación de un país sin informe anima al Estado parte a prepararlo. Así, por ejemplo, el CAT y el CRC todavía no han realizado exámenes con arreglo a este procedimiento, pues los anuncios de exámenes previstos siempre han dado lugar a la presentación de los informes.

Adicionalmente, los órganos de tratados han iniciado la práctica de redactar listas de cuestiones para la preparación de informes por los Estados partes, a fin de ayudar a los Estados partes a presentar, en tiempo oportuno, informes más centrados. Siguiendo un procedimiento iniciado por el CAT, en su 97º período de sesiones, celebrado en octubre de 2009, el Comité de Derechos Humanos adoptó, a título experimental, un procedimiento mediante el cual el Comité preparará una lista de cuestiones antes de la presentación de los informes periódicos por los Estados partes y las respuestas presentadas por escrito constituirán los informes de los Estados partes.

Además de la información presentada por el estado, la mayoría de los órganos de tratados han adoptado modalidades de interacción con los organismos especializados y demás órganos de las Naciones Unidas. Esta interacción está prevista específicamente en algunos tratados, y algunos de éstos disponen que los organismos especializados de las Naciones Unidas presenten informes específicos

al órgano correspondiente sobre la aplicación del tratado en el ámbito de sus actividades. En la práctica, los comités no piden que los organismos especializados presenten informes por separado sobre sus propias actividades, pero la mayoría de los comités los invitan a que comuniquen por escrito los datos relativos a los Estados partes que se han de examinar. El CEDAW, el CERD, el CDESCR, el CMW y el Comité de Derechos Humanos también invitan a representantes de los organismos especializados a reunirse con ellos en sus períodos de sesiones para abordar la situación de los países cuyos informes están examinando.

Adicionalmente, los órganos de tratados reciben información de los organismos nacionales de derechos humanos. De hecho, tres comités han aprobado observaciones generales sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en su trabajo: el CDESCR, el CERD y el CRC. Algunos de los comités invitan regularmente a las instituciones nacionales de derechos humanos por conducto de la Dependencia de Instituciones Nacionales del ACNUDH y, también al representante en Ginebra del Comité Internacional de Coordinación de instituciones nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos, a que proporcionen información y asistan a sus períodos de sesiones.

Los órganos de tratados también tienen una fluida interacción con organizaciones de la sociedad civil. El CAT, el CERD, el CMW y el Comité de Derechos Humanos invitan a las ONG a que presenten informes con datos específicos sobre cada uno de los Estados partes cuyos informes se vayan a examinar. El CDESCR y el CEDAW acogen con satisfacción la información que facilitan por escrito las ONG nacionales e internacionales, tanto a sus grupos de trabajo anteriores a los períodos de sesiones, como durante la redacción de la lista de cuestiones y en la propia sesión en que se examina el informe del Estado parte. Cuando son muchas las ONG que presentan información, se las anima a que organicen y resuman las comunicaciones en un único informe de síntesis.

1.3 Comité de Derechos Humanos

El Comité está compuesto por 18 miembros independientes. Los miembros son elegidos por un término de 4 años y pueden ser reelegidos.

¿Cómo funciona?

El Comité de Derechos Humanos celebra tres períodos de sesiones anuales de tres semanas cada uno. El Comité examina actualmente un promedio de 4 informes, en cada uno de sus períodos de sesiones de marzo y julio y 5 informes en su período de sesiones de octubre.

Según las actuales directrices del Comité de Derechos Humanos relativas a la presentación de informes, el informe inicial ha de ser amplio y abordar cada artículo por separado. Aunque no se detalla la información que hay que proporcionar sobre cada uno, se pide a los Estados partes que tengan en cuenta las observaciones generales del Comité sobre los distintos artículos. No es preciso que

en los informes periódicos los Estados partes se refieran a cada artículo del Pacto, sino únicamente a aquellas disposiciones que haya señalado el Comité en sus observaciones finales sobre el informe precedente y los artículos respecto de los cuales se hayan producido cambios importantes desde que este fue presentado.

Los informes al Comité deben presentarse cuatro años después de la presentación del anterior, pero el Comité puede pedir un informe tres años después o cinco años después, según el nivel de cumplimiento de las disposiciones del Pacto por el Estado parte. El Comité no admite la acumulación de informes atrasados: cada Estado parte ha de presentar un solo informe a la vez, con independencia del retraso que se haya registrado.

Para el examen de los informes el Comité nombra grupos de tareas sobre los informes de los países, compuestos por el relator o los relatores para cada país y cuatro a seis miembros más del Comité nombrados por el Presidente según el principio de distribución geográfica equitativa y otros factores pertinentes. Los grupos de tareas suelen reunirse dos períodos de sesiones antes de aquel en que se examinan los informes. El relator para el país, que tiene la responsabilidad general de la lista de cuestiones, presenta un proyecto al grupo de tareas para que este lo examine. Una vez que los miembros han formulado sus observaciones, la lista de cuestiones es aprobada por el grupo de tareas en su conjunto, y se asigna a los diferentes miembros la responsabilidad principal de determinadas cuestiones que figuran en la lista. La lista de cuestiones se transmite luego al Estado parte.

El Comité estructura su diálogo constructivo en torno a la lista de cuestiones y, aunque pide a los Estados partes que faciliten respuestas completas por escrito a las preguntas con fines de referencia, los miembros del grupo de tareas para el país formulan otras preguntas sobre la base de la lista de cuestiones, a las que se pueden sumar las preguntas de otros miembros del Comité.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El Comité recibe información escrita de las ONG y permite su participación durante los períodos de sesiones. De hecho, el primer día de sesiones está dedicado exclusivamente a escuchar a las organizaciones de la sociedad civil. El comité también organiza regularmente otras sesiones de información, en forma de desayunos o almuerzos de trabajo, para que las ONG puedan presentar a sus miembros la información más reciente acerca de un determinado país, antes de que el Comité examine el informe de ese Estado parte. El Comité se ha reservado el derecho de decidir, en el futuro, si otras sesiones de información de las ONG también deben pasar a formar parte de su programa oficial y, por lo tanto, prestarles servicios de interpretación.

1.4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no dispone explícitamente la creación de un órgano, pero se da al Consejo Económico y Social un

mandato general para vigilar el cumplimiento del Pacto por los Estados partes y los organismos especializados de las Naciones Unidas mediante el examen de los informes periódicos. En 1985, un grupo de trabajo del período de sesiones instituido por el Consejo Económico y Social, para ayudarlo a examinar los informes de los Estados partes (decisión 1978/10, del Consejo Económico y Social, de 3 de mayo de 1978) fue reconstituido siguiendo el modelo de los órganos de tratados, con el nombre de Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social). Se considera que el Comité, que se reunió por primera vez en 1987, es un órgano de tratado.

El Comité está compuesto por 18 miembros por períodos de cuatros años y pueden ser reelegidos en caso de que sean nominados.

¿Cómo funciona?

Al igual que el Comité de Derechos Humanos, el CESCR dispone de un margen para determinar los plazos de presentación de los informes periódicos. El CESCR pide que los informes periódicos se presenten cada cinco años (artículo 58 del reglamento del Comité). Desde 2000, el CESCR, en general, aplica la norma de los cinco años, pero este plazo se ha reducido, habida cuenta de la puntualidad de la presentación de los informes, la calidad de la información facilitada y del diálogo constructivo entre el Comité y el Estado parte, la adecuación de la respuesta del Estado parte a las observaciones finales del Comité y la aplicación del Pacto por aquel. En las observaciones finales se señala la fecha para presentar el informe siguiente. Desde 2004, el CESCR acepta también con más frecuencia la presentación de informes combinados. Estos pueden ser presentados por los Estados partes y solicitados por el Comité en sus observaciones finales con respecto a la presentación de informes en el futuro. Los Estados partes pueden presentar un informe combinado cuando en el plazo de un año desde el examen de un informe periódico anterior deban presentar el siguiente. El Comité no ha adoptado una posición oficial al respecto.

Siguiendo la práctica de otros Comités, el CESCR convoca a grupos de trabajo anteriores a los períodos de sesiones, los cuales están compuestos por cinco miembros que se escogen respetando debidamente una representación geográfica equitativa.

Las listas de cuestiones del CESCR se suelen formular artículo por artículo, a partir de la información consignada en el informe del Estado parte. El CESCR procura en general limitar sus listas a 30 preguntas sobre cuestiones que requieran más investigación de la que sería posible llevar a cabo durante el diálogo mismo, por ejemplo la solicitud de datos estadísticos suplementarios, cuestiones que han de aclararse en relación con el informe, e información sobre la aplicación de sus observaciones finales anteriores.

En cada período de sesiones el Comité estudia un máximo de cinco informes. Por lo general, examina los informes en tres sesiones, pero programa algunos de ellos para dos sesiones. En este comité el relator para el país inicia el diálogo con preguntas relativas a la aplicación de las observaciones finales anteriores sobre el Estado parte examinado, pero no está previsto que resuma el debate.

Luego, el CDESCR concede a la delegación una breve pausa, cuando esta lo solicita, para que pueda organizar sus respuestas, y permite que las preguntas que deban remitirse a la capital se contesten en un momento ulterior del diálogo, que normalmente estará programado para dos días. Si quedan preguntas sin responder, la información suplementaria que se presente por escrito algunos días después de concluido el diálogo se tomará en consideración al formular las observaciones finales. Esta forma de proceder no se ha aprobado como procedimiento oficial del Comité.

El CDESCR, en sus observaciones finales, puede pedir concretamente a un Estado parte que aporte más información o estadísticas antes de la fecha de presentación de su siguiente informe periódico. La información facilitada con arreglo a este procedimiento será examinada en la siguiente reunión del grupo de trabajo anterior al período de sesiones, que, a partir de esa información, podrá recomendar que el Comité tome conocimiento de ella, apruebe observaciones finales adicionales en consecuencia, recomiende que se pida más información al respecto o autorice al Presidente a informar al Estado parte, antes del siguiente período de sesiones, de que el Comité examinará en él la cuestión, de ser posible en presencia de un representante del Estado parte. Si la información adicional solicitada con arreglo a estos procedimientos no se presenta en la fecha señalada o no se considera satisfactoria, el Presidente, en consulta con la Mesa, puede seguir tratando la cuestión con el Estado parte. Ahora bien, este procedimiento rara vez se aplica. Cuando el Comité no ha podido obtener la información que necesita, puede pedir al Estado parte que admita una misión de asistencia técnica compuesta por uno o dos miembros del Comité, método que ya ha aplicado en el caso de dos Estados partes. Cuando el Estado parte no esté dispuesto a aceptar la misión propuesta, el Comité podrá formular las recomendaciones oportunas al Consejo Económico y Social. El CDESCR encomienda a sus relatores para los países la tarea de asegurar el seguimiento respecto de los Estados partes para los cuales han actuado como relatores en el intervalo entre períodos de sesiones hasta la próxima vez que deban comparecer ante el Comité.

Adicional a la información remitida por los estados, el CDESCR recibe sistemáticamente información del UNICEF, el ACNUR y otros organismos de las Naciones Unidas como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la OIT, la OMS y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). Además, el CDESCR ha forjado una estrecha relación de trabajo con el Grupo Mixto de Expertos de la UNESCO respecto del derecho a la educación y también mantiene relaciones estrechas con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, con la cual se reúne cada año con carácter oficioso. El CDESCR suele recibir información de la OIT, el ACNUR y la UNESCO sobre los Estados partes cuyos informes se están examinando.

Además, el CDESCR invita regularmente a las instituciones nacionales de derechos humanos por conducto de la Dependencia de Instituciones Nacionales del ACNUDH. En la Observación general N° 10 del CDESCR se reconoce que esas instituciones tienen la función de vigilar la aplicación nacional del Pacto.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El CDESCR ha aprobado directrices concretas sobre la participación de las ONG en sus trabajos (CDESCR, E/C.12/2000/6). El Comité dedica la mitad del primer día de sus períodos de sesiones y de los grupos de trabajo anteriores a los períodos de sesiones a las intervenciones de las entidades externas. Por lo general, todo el tiempo o por lo menos una parte se dedica a las declaraciones de las ONG, que se publican como documentos de las Naciones Unidas si se presenta en un solo informe de síntesis. Las comunicaciones individuales no se procesan. El Comité dispone que, en su declaración, las ONG se refieran concretamente a los artículos del Pacto, se centren en las cuestiones más apremiantes desde su propio punto de vista y sugieran preguntas concretas al grupo de trabajo anterior al período de sesiones con vistas a su posible incorporación en la lista de cuestiones sobre el Estado parte de que se trate. Las contribuciones de las ONG también han de ser pertinentes a los asuntos examinados por el Comité, fidedignas y no abusivas.

El CDESCR pide a la secretaría que vele por que toda la información escrita presentada oficialmente por particulares o por ONG en relación con el examen del informe de un Estado parte se transmita a la mayor brevedad al representante de ese Estado. Desde su 36° período de sesiones, en mayo de 2006, se ha hecho así por intermedio del sitio web del ACNUDH. Sin embargo, cuando una ONG pide que se mantenga la confidencialidad, el Comité la respeta.

1.5 Comité sobre los Derechos del Niño

El Comité sobre los Derechos del Niño es un cuerpo de 18 expertos independientes encargado de monitorear la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los miembros son elegidos por períodos de cuatro años y pueden ser reelegidos.

Inicialmente, los Estados deben presentar un informe dos años después de su adhesión a la Convención y luego cada cinco años. El Comité Adicionalmente monitorea la implementación de sus dos Protocolos Facultativos relativos a los niños y el conflicto armado y la venta, prostitución y pornografía infantil.

Este Comité no es competente para revisar quejas individuales. Sin embargo, el Comité comúnmente publica comentarios generales y organiza días de discusión general durante sus sesiones regulares. El Comité realiza discusiones generales temáticas una vez al año y, como resultado, pueden llevar a la realización de estudios especiales que sirvan de base para la interpretación de los artículos de la Convención.

¿Cómo funciona?

El Comité sesiona tres veces al año. Cada sesión consiste en una plenaria de tres semanas y una “pre-sesión” de una semana. En la última semana siempre se discuten los temas y asuntos a tratar en la próxima sesión. Como una medida excepcional y temporal, dada la acumulación de informes enviados por Estados, el

Comité considera los informes en dos cámaras paralelas de nueve miembros cada una.

Un Grupo de Trabajo del Comité se reúne antes de cada sesión para examinar preliminarmente los informes enviados por los Estados y para preparar las discusiones del Comité con los representantes de dichos Estados. El Grupo de Trabajo también toma en cuenta los aportes de otras agencias especializadas de las Naciones Unidas y de las ONG. El resultado de estas pre-sesiones es una “lista de asuntos” a tratar con los representantes del Estado. Esta lista se remite con antelación al Estado, que puede dar respuesta a estos asuntos por escrito, antes de que se inicie la sesión. Con todo, durante la discusión pueden surgir temas distintos. Cada discusión busca hacer seguimiento tanto de los procesos como de los resultados alcanzados por el Estado. Al final del debate el Comité elabora sus Observaciones Finales que deben hacerse públicas al interior del Estado y fomentar un debate a nivel nacional.

Respecto de las reglas para la presentación de informes, el Comité ha adoptado cuatro tipos de orientaciones respecto de la forma y el contenido del informe inicial y de los informes periódicos sobre la Convención y del informe inicial sobre cada Protocolo facultativo. En las orientaciones del Comité sobre el informe inicial y los informes periódicos se pide información legislativa, judicial, administrativa o de otra índole, incluidos datos estadísticos, así como información sobre el seguimiento de las anteriores observaciones finales del Comité, los programas nacionales generales y la labor de vigilancia que se han puesto en marcha, la asignación de recursos presupuestarios y de otro tipo, y los factores y dificultades que afectan al cumplimiento de la Convención en el país.

A fin de facilitar un debate mejor estructurado durante el examen del informe por el Comité, en las orientaciones se han reunido los artículos en ocho grupos según su contenido: a) medidas generales de aplicación; b) definición del niño; c) principios generales; d) derechos y libertades civiles; e) entorno familiar y otro tipo de tutela; f) salud básica y bienestar; g) educación, esparcimiento y actividades culturales, y h) medidas especiales de protección, en lo que se refiere a: i) los niños en situaciones de excepción; ii) los niños en conflicto con la justicia; iii) los niños sometidos a explotación, incluida su recuperación física y psicológica y su reintegración social, y iv) los niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas. El Comité ha pedido a todos los Estados partes en la Convención que presenten informes periódicos concisos y analíticos que estén centrados en cuestiones fundamentales de la aplicación y que no excedan de 120 páginas estándar (decisión 5 (2002), CRC/C/118).

El Comité permite que se presenten informes combinados, cuando proceda. Así, por ejemplo, un informe periódico puede presentarse combinado con el siguiente, o los siguientes, en el momento en que debía presentarse el último de ellos cuando el anterior se hubiera de presentar dentro del año siguiente al diálogo sostenido con el Comité o cuando ya estuviere pendiente en el momento del diálogo y el tercer informe periódico (o el cuarto) deban presentarse como mínimo dos años después

del diálogo con el Comité. Los Estados no pueden presentar informes combinados de manera automática: debe mediar una invitación del Comité en sus observaciones finales.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El artículo 45 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que el CRC solicite asesoramiento sobre la aplicación de la Convención a los organismos especializados, al UNICEF y a "otros órganos competentes", lo que, según se entiende, abarca a las ONG. Desde su primer período de sesiones en 1991, el Comité, en colaboración con el Grupo de ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño, con sede en Ginebra, alienta sistemáticamente a las ONG a que le presenten informes, documentación u otro tipo de información a fin de tener un panorama detallado y conocimientos técnicos de la manera en que se aplica la Convención en cada país. El Grupo de ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño también ha facilitado las interacciones con organizaciones encabezadas por niños y con los propios niños. Se recibe información por escrito de organizaciones internacionales, regionales, nacionales y locales, que puede ser presentada por una ONG o por coaliciones o comités nacionales de ONG.

En la Observación general N° 2 (2002) del Comité dedicó una sección a la presentación de informes y la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los organismos de las Naciones Unidas y los mecanismos de derechos humanos. El Comité solicita a las instituciones nacionales que contribuyan de manera independiente al proceso de elaboración de los informes y velen por "la integridad de los informes del gobierno para los órganos de tratados internacionales con respecto a los derechos del niño, en particular por medio de un diálogo con el Comité de los Derechos del Niño en su grupo de trabajo previo a los períodos de sesiones y con otros órganos de tratados pertinentes". También considera conveniente que los Estados partes consulten a las instituciones independientes de derechos humanos al preparar sus informes para el Comité, siempre que se respete su independencia y su función independiente de proporcionar información al Comité. El CRC considera que "no es apropiado delegar en las instituciones nacionales la preparación de los informes ni que formen parte de la delegación oficial cuando el Comité examina los informes".

1.6 Comité Contra la Tortura (CAT)

El Comité contra la Tortura inició sus funciones el 1º de enero de 1988. El Comité es un órgano conformado por 10 expertos independientes encargados de monitorear la implementación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes. Los expertos cumplen su mandato por cuatro años y pueden ser reelegidos.

¿Cómo funciona?

El Comité se reúne en Ginebra normalmente dos veces al año, consistentes en una sesión de tres semanas. La primera sesión se realiza entre los meses de abril y mayo y la segunda sesión se lleva a cabo en noviembre⁴⁰.

Teniendo en cuenta que aparte del Comité existen otros mecanismos que promueven el respeto por la dignidad y condenan la tortura y otros tratos crueles, el Comité busca evitar duplicidad de funciones. Este es el caso del Relator Especial de Naciones Unidas contra la Tortura. Las tareas del Relator Especial son, en cierta medida, más amplias que las del Comité. El Relator solicita a los Estados información sobre las medidas legislativas y administrativas tomadas para prevenir, combatir y sancionar la tortura, así como también realiza visitas a países. Su misión se extiende a todos los Estados Miembro de las Naciones Unidas, con independencia de la ratificación de algún tratado de derechos humanos. Por otro lado, el Comité también coordina tareas con el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y con el Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para las Víctimas de Torturas.

El CAT ha adoptado directrices distintas a los de otros órganos de tratados para presentar el informe inicial y los informes periódicos, y en mayo de 2005 se aprobaron las directrices revisadas para el informe inicial. Este ha de tener dos partes: en la primera se facilitará información básica de carácter general y en la segunda se abordará por separado cada artículo sustantivo de la Convención. Los informes periódicos han de constar de tres partes. En la primera se expondrán las nuevas medidas y nuevos hechos relacionados con los artículos sustantivos desde el informe precedente, la segunda se dedicará a la información adicional que solicite el Comité y en la tercera se indicará el cumplimiento de las observaciones finales y las recomendaciones del Comité sobre el informe anterior. El Comité destaca la importancia de la información sobre la aplicación efectiva de la Convención.

En el CAT, las listas de cuestiones y preguntas son preparadas por los dos relatores para el país y presentadas a los miembros del Comité para que formulen observaciones por escrito en el período de sesiones anterior a aquel en que se examinará el informe y son aprobadas oficialmente en reunión plenaria.

A fin de ayudar a los Estados partes a presentar, en tiempo oportuno, informes más centrados, en su 38º período de sesiones, celebrado en mayo de 2007, el CAT adoptó un nuevo procedimiento facultativo para la presentación de informes consistente en la preparación y aprobación de listas de cuestiones que se transmitirían a los Estados partes antes de que presentaran sus respectivos informes periódicos (las listas previas). La respuesta del Estado parte a esas listas constituirá el informe periódico previsto en la Convención y todo Estado parte que adopte este nuevo procedimiento habrá cumplido sus obligaciones al respecto previstas en la Convención para el período de que se trate. Los Estados partes podrán optar por seguir presentando informes con arreglo al procedimiento tradicional establecido en el artículo 19 de la Convención y presentar un informe

⁴⁰ Más información puede obtenerse en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet17en.pdf> (último acceso 20 de septiembre de 2010).

completo cada cuatro años a partir de la presentación del informe inicial. El nuevo procedimiento fue introducido después de que el Comité se reuniera con los Estados partes para presentar y examinar esa nueva manera de proceder para la presentación de informes y tras recabar la opinión de las ONG sobre el asunto. El CAT adoptó el nuevo procedimiento a título experimental en 2009. Con respecto a los informes que debían presentarse en 2009, 9 de 11 Estados partes aceptaron el nuevo procedimiento y 4 de ellos ya han presentado sus respuestas. Esos informes fueron examinados por el CAT en su 44^o periodo de sesiones, que se celebró en noviembre de 2010. Habida cuenta de la acogida positiva que recibió la nueva metodología, en mayo de 2009 el CAT decidió adoptar el procedimiento para aplicarlo de forma habitual a los informes que deberían presentarse en 2010, 2011 y 2012. Ocho de los nueve Estados que debían presentar informes en 2010 aceptaron seguir ese procedimiento y presentaron sus informes en septiembre de 2010. El CAT ha presentado listas de cuestiones concretas para la presentación de informes en 2011 a 16 Estados partes en la Convención.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El CAT invita a las ONG a que presenten informes con datos específicos sobre cada uno de los Estados partes cuyos informes se vayan a examinar (CAT, artículo 62 del reglamento), así como a los grupos de trabajo sobre los países encargados de las listas de cuestiones. Asimismo, el CAT invita a las ONG a que informen verbalmente a sus miembros en privado en las sesiones oficiales dedicadas a cada país, la víspera del examen de su informe.

1.7 Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

El Comité está integrado por 23 expertos elegidos por sufragio secreto de una lista de personas "de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención", propuestas por los Estados Partes. En la elección de los miembros del Comité, se tiene en cuenta la distribución geográfica equitativa y la representación de diversas civilizaciones y sistemas jurídicos. El mandato de los miembros del Comité tiene cuatro años de duración. Aunque estén propuestos por sus propios gobiernos, los miembros desempeñan el cargo a título personal y no como delegados o representantes de sus países de origen.

La composición del Comité es notablemente distinta de la de otros órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados. En primer lugar, el Comité desde sus comienzos, y con una sola excepción, ha estado integrado exclusivamente por mujeres.

¿Cómo funciona?

En 2002, el Comité de la CEDAW elaboró las directrices con las cuales los Estados deben presentar sus informes periódicos, sustituyendo así las directrices elaboradas en años anteriores (1983, 1988, 1995, 1996). Antes de la celebración de

cada sesión, se conforma un Grupo de Trabajo – conformado por cinco miembros del Comité de la CEDAW - que prepara una lista de asuntos clave para discutir y una serie de preguntas dirigidas a los Estados que enviaron su informe periódico. El objetivo de este Grupo de Trabajo es preparar con anticipación al Estado parte para que éste pueda llevar a cabo un diálogo constructivo durante las sesiones con el Comité de la CEDAW.

Posteriormente, el Comité de la CEDAW realiza dos reuniones abiertas de tres horas cada una, en la que se examinan los informes iniciales de los Estados. Se pueden establecer grupos de trabajo paralelos, dependiendo del caso concreto. Luego del diálogo constructivo con los Estados parte, el Comité de la CEDAW elabora un documento de observaciones finales, donde se exponen las preocupaciones surgidas luego del diálogo constructivo.

Debe resaltarse que el Comité de la CEDAW alienta a los Estados parte para que envíen sus informes periódicos. La principal estrategia usada por el Comité es invitar a que los Estados que se encuentran atrasados en el envío de varios informes, recojan toda la información disponible y envíen un solo informe que acumule a los anteriores. En segundo lugar, el Comité de la CEDAW ofrece asesoría técnica a los Estados que así lo soliciten.

El Comité reserva tiempo para examinar las cuestiones relativas al Protocolo Facultativo de la Convención, el cual entró en vigor en diciembre del año 2000. El Comité de la CEDAW participa en los debates actuales en el seno de Naciones Unidas, como por ejemplo, la reforma al sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El Comité solicita a las ONG a que contribuyan en la escala nacional y local a los esfuerzos del Gobierno en la preparación de información. El Comité de la CEDAW invita a los representantes de ONG nacionales e internacionales a que le suministren información específica sobre el Estado parte cuyos informes se estén revisando. Esta información puede ser por escrito, antes de las sesiones, o incluso en forma oral durante las sesiones. Los informes escritos tienen la forma de informes alternativos⁴¹.

La coalición de International Women's Rights Action Watch (IWRAW) de Asia y el Pacífico facilita la interacción de las ONG con el CEDAW mediante sesiones de formación que se organizan durante los períodos de sesiones del Comité y, al igual que en el caso de otras ONG, coordina la presentación de los informes de las ONG al CEDAW antes de sus períodos de sesiones.

1.8 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

⁴¹ Información disponible en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/NGO_Information_note_CEDAW.pdf (último acceso 20 de septiembre de 2010).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial es un órgano conformado por 18 expertos independientes, que buscan monitorear el cumplimiento de los Estados parte de las obligaciones contenidas en la Convención contra todas las formas de Discriminación Racial. Todos los Estados parte están obligados a enviar informes periódicos que den fe del cumplimiento e implementación de medidas en pro de la Convención. El CERD analiza los informes enviados por cada Estado dentro del año siguiente a su ratificación y, de ahí en adelante, cada dos años. El Comité se encarga de analizar cada informe y expresa sus preocupaciones y algunas recomendaciones a cada Estado en la forma de Observaciones Finales.

¿Cómo funciona?

De conformidad con la resolución 63/243 de la Asamblea General, el CERD celebra ahora dos períodos de sesiones de cuatro semanas de duración para tratar de resolver el persistente retraso en el examen de los informes. El CERD estudia aproximadamente 12 informes por sesión.

El CERD admite que los Estados partes presenten "informes combinados" (varios informes en un documento único) y desde 1984 acepta automáticamente la presentación de un número ilimitado de informes en un solo documento. En 1988, este Comité decidió que los Estados partes presentaran un informe global cada cuatro años y un breve informe de actualización en el intervalo de dos años. Desde 2001, en los casos en que la diferencia entre la fecha de examen del último informe periódico y la prevista para la presentación del informe siguiente sea menor de dos años, el Comité puede sugerir en sus observaciones finales que el Estado parte presente este último informe junto con el informe siguiente (A/56/18, párr. 477), lo que permite al Estado parte respetar el calendario de presentación de informes establecido en la Convención.

Aunque el CERD estudió la posibilidad, en la actualidad no convoca a un grupo de trabajo anterior al período de sesiones. Sin embargo, a partir de agosto de 2010, el relator para el país, según su criterio, transmite al Estado parte que corresponda — antes del período de sesiones y sobre la base del informe y la información que haya recibido— una lista de los temas principales en los que se centrarán la presentación del informe del Estado parte y el diálogo con el Comité. No se pide al Estado parte que responda por escrito.

En las sesiones con países, la presentación se inicia con la declaración del jefe de la delegación. Luego el Relator para el país formula las preguntas iniciales y a continuación los miembros del Comité formulan nuevas preguntas, a las que las delegaciones responden normalmente al comienzo de la segunda sesión, después de lo cual el resto de la sesión se dedica a un intercambio interactivo de preguntas y respuestas.

En sus últimos períodos de sesiones, con el acuerdo de la delegación de cada Estado parte, el CERD dio a las instituciones nacionales de derechos humanos

presentes la oportunidad de hacer una declaración verbal en la sesión plenaria del segundo día del examen de su informe. Los representantes de las instituciones no estaban sentados junto con los de las ONG y tenían un cartel que los identificaba. En su 71º período de sesiones, en agosto de 2007, el Comité formalizó este procedimiento mediante la inclusión de una modificación en el reglamento (párrafo 2 del artículo 40, A/62/18, anexo IX). En general, en las observaciones finales sobre los informes de los Estados partes se menciona a las instituciones nacionales de derechos humanos (la secretaría ha recopilado las referencias que se hacen a esas instituciones en las observaciones finales).

Ahora bien, a partir de 1993, el CERD ha puesto en marcha procedimientos relativos a las medidas de alerta temprana y a la acción urgente (A/48/18, anexo III); los primeros para evitar que los problemas existentes en los Estados partes se conviertan en nuevos conflictos o que se reaviven los preexistentes, y los segundos para abordar los problemas que requieran atención inmediata a fin de evitar las violaciones graves de la Convención o reducir su grado o su número.

Pueden solicitar los procedimientos el propio Comité o las partes interesadas, como las ONG. El Comité ha creado un grupo de trabajo que se encarga de la gestión de los procedimientos, que se han utilizado desde 1993 en relación con muchos Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En su 71º período de sesiones, en agosto de 2007, el CERD aprobó nuevas directrices para sus procedimientos de alerta temprana y acción urgente (A/62/18, anexo III). Las directrices se basan en los procedimientos elaborados en 1993 pero establecen criterios e indicadores más detallados sobre la necesidad de acción y las medidas que deben adoptarse. También incluyen el mandato del grupo de trabajo de cinco miembros sobre procedimientos de alerta temprana y acción urgente.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

Las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG pueden brindar información para nutrir el análisis de los informes enviados por los Estados parte, a nivel personal y en reuniones de carácter informal. Para ello, estas organizaciones son informadas por el CERD, acerca del programa de trabajo para la sesión respectiva, así como reciben copias de los informes del Estado parte cuyo informe se vaya a analizar en la sesión.

El CERD puede realizar reuniones informales con los representantes de estas organizaciones, a las que también pueden asistir los representantes del Estado en cuestión.

1.9 Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias (CMW)

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias es un órgano compuesto por 14 expertos independientes que

monitorea la implementación de la Convención sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias por parte de los Estados parte. El Comité del CMW sesionó por primera vez en marzo de 2004. Los miembros son elegidos por periodos de cuatro años y pueden ser reelegidos.

¿Cómo funciona?

El CMW se reunía inicialmente dos veces al año, en un período de sesiones de una semana de duración, pero a partir de 2008 se reúne durante dos semanas en abril y durante una semana en noviembre. El CMW programa el examen de dos o tres informes en un período de sesiones de dos semanas y de un informe en un período de sesiones de una semana.

La Convención establece que los Estados parte deben enviar informes periódicos al Comité. Estos informes deben enviarse inicialmente un año después de haber ratificado este instrumento y, de ahí en adelante, cada cinco años. El Comité se encarga de analizar cada informe y expresa sus preocupaciones y algunas recomendaciones a cada Estado en la forma de Observaciones Finales.

En las directrices del CMW, aprobadas en su segundo período de sesiones, celebrado en abril de 2005, se pide a los Estados partes que faciliten información general sobre el marco de aplicación de la Convención, seguida de información sobre el cumplimiento de cada artículo sustantivo, información que puede proporcionarse por grupos de artículos, respetando la distinción que se establece en la Convención entre todos los trabajadores migratorios y los trabajadores migratorios documentados. El Comité adoptó nuevas directrices para la presentación de los informes periódicos en su octavo período de sesiones, celebrado en abril de 2008.

El procedimiento de revisión es similar al adoptado por los otros comités. El CMW inicia dicho procedimiento partir de la aprobación oficial de las listas de cuestiones para el informe de cada Estado parte, que elaboran dos relatores para el país. El Comité requiere a los Estados que respondan por escrito a las listas de cuestiones y preguntas.

El CMW no ha estudiado a la fecha ningún informe periódico, sólo iniciales. El Comité examinó el seguimiento de las observaciones finales en sus períodos de sesiones noveno y décimo, en noviembre de 2008 y abril/mayo de 2009, y decidió no incluir solicitudes específicas de seguimiento en sus observaciones finales sobre los informes iniciales. Los relatores para los países se encargarían de examinar toda información sobre el seguimiento recibida de los Estados partes y de informar de ello al Comité.

A la fecha el CMW tampoco ha adoptado la práctica de examinar la situación de la aplicación del tratado correspondiente por el Estado parte, aun cuando no se haya recibido un informe.

El CMW recibe sistemáticamente información de la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el ONUSIDA, la UNESCO, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la OIM (que no pertenece al sistema de las Naciones Unidas) también le hacen aportes ocasionalmente.

El CMW también ha colaborado con los mecanismos especiales de Naciones Unidas, en particular, con el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. En su 97º período de sesiones, que se celebró en octubre de 2009, el Comité de Derechos Humanos designó a uno de sus miembros como coordinador de las relaciones con los procedimientos especiales.

El CMW informa sistemáticamente a las instituciones nacionales de derechos humanos de los Estados partes que van a ser objeto de examen acerca de cuándo tendrá lugar dicho examen, y las invita a que presenten información por escrito y a que asistan tanto a la sesión privada con el Comité para la preparación de la lista de cuestiones como al examen del informe. Desde su quinto período de sesiones, celebrado en 2005, el Comité ofrece al representante de la institución nacional presente la oportunidad de pronunciar una declaración oral en una sesión pública del período de sesiones durante el cual se examina el informe del Estado parte.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

La sociedad civil juega un rol determinante al llamar la atención sobre los derechos de los migratorios y sus familias. La Convención para la Plataforma Internacional de ONG para Trabajadores Migrantes coordina iniciativas de las ONG con el fin de concientizar sobre los derechos de esta población y facilitar la promoción, implementación y monitoreo de esta Convención.

Asimismo, el CMW da oportunidad a las ONG para que informen al Comité públicamente y durante el período de sesiones en que se examine el informe del Estado parte en cuestión. La Plataforma Internacional de ONG para la Convención sobre Trabajadores Migratorios coordina las aportaciones de las ONG al CMW y facilita la interacción de las ONG con el Comité.

1.10 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un órgano compuesto por 18 expertos independientes. A diferencia de otros comités, los miembros pueden ser reelegidos únicamente por una vez si se presenta de nuevo su candidatura.

¿Cómo funciona?

El Comité sesiona en Ginebra y sesionó por primera vez en febrero de 2009. Se reúne dos veces al año y cada sesión se realiza en una semana, normalmente en febrero y octubre⁴². El CRPD concluyó el examen de su reglamento y métodos de trabajo en su tercer período de sesiones en febrero de 2010.

De acuerdo con las reglas, el informe que envíe cada Estado parte debe contener información específica relativa a la aplicación de los artículos 1 a 33 de la Convención, teniendo en cuenta la información analítica sobre lo que haya sucedido recientemente en la legislación y la práctica en relación con el pleno disfrute de los derechos reconocidos en la Convención por todas las personas con cualquier tipo de discapacidad en el territorio o la jurisdicción del Estado parte. Debe contener también información detallada sobre las medidas sustantivas adoptadas para alcanzar los objetivos mencionados y sobre los avances logrados en consecuencia. Cuando proceda, esta información deberá presentarse en relación con las políticas y la legislación aplicables a las personas sin discapacidad. En todos los casos, se indicará la fuente de los datos⁴³.

En el párrafo a) del artículo 38 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se autoriza al CRPD a invitar a los organismos especializados y a otros órganos competentes que considere apropiados a que proporcionen asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención en los sectores que son de incumbencia de sus respectivos mandatos.

Aunque el CRPD todavía no ha recibido informes de los Estados partes, en la Convención se prevé expresamente la posibilidad de examinar sin informe la aplicación de la Convención cuando la presentación de ese informe acuse un retraso considerable (párrafo 2 del artículo 36).

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

Para la implementación y el monitoreo de la Convención se cuenta con la participación permanente de las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha adoptado el lema “nada de nosotros sin nosotros”, entendiéndolo por ello que ninguna decisión será tomada sin la participación efectiva de las personas con discapacidad, quienes - se reitera expresamente en este instrumento - son sujetos de derechos y no objetos de políticas asistencialistas.

⁴² Las reglas de procedimiento de este Comité pueden encontrarse en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Sessions.aspx> (último acceso 20 de septiembre de 2010).

⁴³ Información disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/CRPD-C-2-3.pdf> (último acceso 20 de septiembre de 2010).

2. Mecanismos Monitoreo en la Organización de Estados Americanos (OEA)

Además de los mecanismos propios de los órganos principales de protección de derechos humanos (CIDH y Corte IDH), los Estados miembros de la OEA han diseñado algunos mecanismos de rendición de cuentas con el fin de analizar el progreso de cada Estado en relación con algunas materias específicas como la lucha contra las drogas ilegales, la corrupción y la violencia doméstica⁴⁴.

2.1 Mecanismo de Evaluación Multidimensional (MEM)

La Segunda Cumbre de las Américas de 1998 propuso la creación de un mecanismo de evaluación multilateral que formulara recomendaciones periódicas a los Estados miembros para mejorar su capacidad de controlar el tráfico y el abuso de drogas y reforzar la cooperación multilateral. Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas convirtieron el concepto de evaluación multilateral en un mandato. Así, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), se desarrolló un proceso de evaluación gubernamental de carácter multilateral que diera seguimiento periódico sobre el progreso en la superación de este problema⁴⁵. Con base en estos mandatos, durante el vigésimo tercer período ordinario de sesiones de la CICAD (mayo 1998) se formó el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (GTI-MEM), presidido por Canadá y Chile, para diseñar el mecanismo que debía comenzar a aplicarse en 1999⁴⁶.

El MEM es un instrumento para la medición de las actividades contra las drogas que llevan a cabo los 34 Estados miembros de la *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)*. Esta medición se realiza a través de la elaboración de informes nacionales y hemisféricos de evaluación del progreso del control de drogas⁴⁷.

Los informes producidos dentro del proceso del MEM son redactados por expertos gubernamentales nombrados por los Estados miembros. Cada Estado tiene derecho a un experto titular y expertos alternos, pero cada uno tiene una sola voz de participación y los expertos no participan en la evaluación de su propio Estado. De esta manera se compone el Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), grupo multidisciplinar que garantiza la objetividad y el componente multilateral del MEM⁴⁸.

⁴⁴ Información disponible en <http://www.oas.org/es/acerca/mecanismos.asp> (último acceso 21 de septiembre de 2010).

⁴⁵ Información disponible en <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/About.asp> (último acceso 28 de septiembre de 2010).

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

El Manual de Procedimientos del MEM describe las funciones de los integrantes de este mecanismo⁴⁹. El MEM está integrado por:

- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD): aprueba los borradores de informes preparados por el Grupo de Expertos Gubernamentales y los cambios recomendados por el Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI).
- Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG): analiza la información y lleva a cabo las evaluaciones nacionales y hemisféricas. El GEG está compuesto por expertos en los diversos temas del problema de las drogas, los cuales serán designados por cada uno de los 34 Estados miembros. Cada Estado designa a un experto titular y adicionalmente podrá designar a uno o más suplentes. En lo que respecta a la organización, funcionamiento y características del GEG debe destacarse que este Grupo está encabezado por un Coordinador General y un Coordinador General Adjunto (elegidos por el propio GEG al inicio de cada ronda de evaluación), que puede organizarse en grupos de trabajo. Los expertos gubernamentales no participan en la evaluación de su propio país.
- Entidades Coordinadoras Nacionales (ECNs): son designadas por cada Estado miembro al inicio de cada ronda de evaluación, con la finalidad de proporcionar la información de su respectivo país para que el GEG realice la evaluación correspondiente. En otras palabras: la Entidad Coordinadora Nacional del MEM en cada Estado miembro tiene la responsabilidad de proporcionar la respuesta oficial a los indicadores y coordinar toda la información proporcionada por el país y solicitada por el GEG.
- Instituciones Nacionales: proporcionan las respuestas a los indicadores, notas al país, la actualización de datos e información sobre la implementación de recomendaciones a través de la Entidad Coordinadora de su país.
- Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI): este Grupo realiza una revisión del proceso del MEM para mejorar y actualizar sus características operativas y el instrumento de medición: el Cuestionario de Indicadores del MEM. Está compuesto por delegaciones de los 34 Estados miembros y normalmente se convoca antes del inicio de cada ronda de evaluación.
- Sección del MEM: fue establecida dentro de la Secretaría Ejecutiva de la CICAD para prestar apoyo, coordinar todas las actividades del proceso y proporcionar apoyo técnico a todos los actores involucrados en el proceso del MEM.

⁴⁹ El Manual puede encontrarse en <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/documentos/MEM%20Procedural%20Manual%20-%20Quinta%20Ronda%20-%20ESP.pdf> (último acceso 28 de septiembre de 2010).

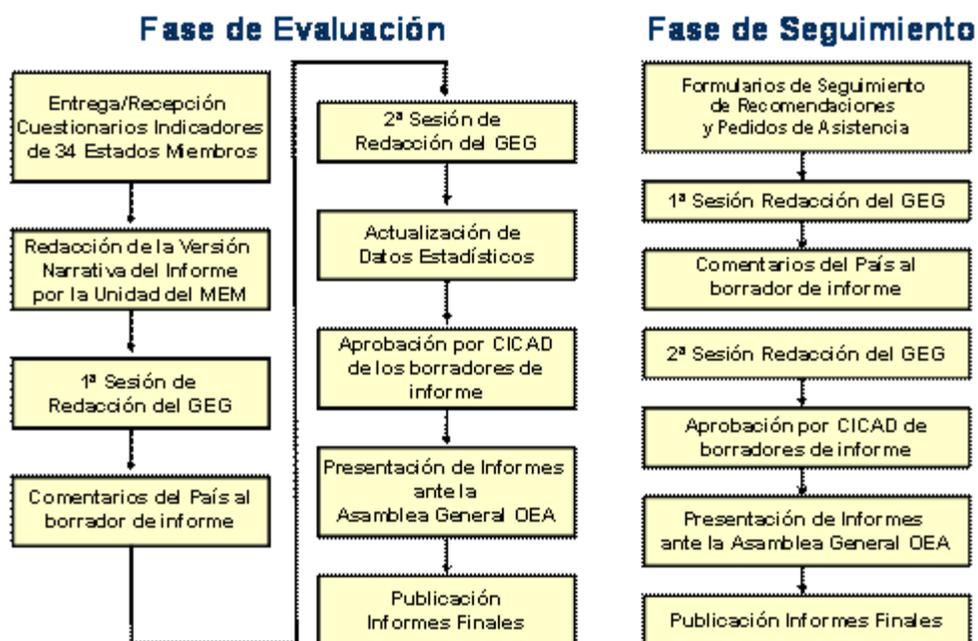
Conforme a la información contenida en el Manual, cada Estado miembro debe financiar la participación de su experto en las reuniones del GEG, pero si algún Estado no puede financiar a su experto, puede solicitar asistencia a la CICAD.

¿Cómo funciona?

El proceso de evaluación se estructura por rondas. En su 5ª Ronda de Evaluación realizada entre 2006 y 2009, se evaluó el progreso de las políticas y acciones desarrolladas durante estos años en comparación con rondas anteriores. Cada ronda se compone de dos etapas principales⁵⁰:

- *Evaluación completa*: se producen los informes y recomendaciones sobre el progreso individual de cada país y del hemisferio en el tratamiento del problema de las drogas en todos sus aspectos. La información se obtiene a través de las respuestas suministradas por los países a los 50 indicadores que componen el Cuestionario de Indicadores del MEM. Adicionalmente, los países preparan un Documento Introdutorio para contextualizar la información del Cuestionario.
- *Evaluación sobre el cumplimiento de recomendaciones*: se elaboran informes sobre el progreso individual de cada país y del hemisferio en el cumplimiento de las recomendaciones asignadas durante la etapa de evaluación completa.

El proceso se sintetiza de la siguiente manera:



⁵⁰ Información disponible en <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/About.asp> (último acceso 28 de septiembre de 2010).

Fuente: <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/About.asp>

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

Este mecanismo no prevé en ninguna de sus actividades la participación de la sociedad civil. Se trata de un mecanismo multilateral, con protagonismo casi exclusivo de los Estados miembros y de los órganos y expertos creados conforme al mandato del MEM.

2.2 Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

Los Estados parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), adoptada el 29 de marzo de 1996 en una Conferencia Interamericana Especializada en Caracas, Venezuela, acordaron la creación y conformación de un mecanismo de seguimiento de su implementación. Así, el 4 de junio de 2001, en el marco de la Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), en los términos previstos en el denominado Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el cual comenzó a operar en enero de 2002⁵¹.

El MESICIC es un instrumento de carácter intergubernamental establecido para apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con respecto a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances⁵².

El MESICIC está conformado por dos órganos: La Conferencia de los Estados parte, integrada por representantes de todos estos Estados, que tiene la autoridad y responsabilidad general de instrumentar el mecanismo (órgano de representación política); y el Comité de Expertos, integrado por expertos designados por cada Estado parte, que es el responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención por los Estados parte (órgano de representación técnica). La Secretaría Técnica del mecanismo la ejerce la Secretaría General de la OEA⁵³.

¿Cómo funciona?

El Comité de Expertos del MESICIC adelanta un proceso de evaluación recíproca o mutua entre los Estados que lo integran, en el marco de *rondas* sucesivas en las cuales se analiza la manera como dichos Estados están implementando las disposiciones de la Convención, seleccionadas para cada ronda. Igualmente, de

⁵¹ Información disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm (último acceso 28 de septiembre de 2010).

⁵² Información disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm (último acceso 28 de septiembre de 2010).

⁵³ *Ibíd.*

acuerdo con un Reglamento, una metodología, un cuestionario y una estructura uniformes, adopta informes nacionales en los cuales le formula a cada Estado recomendaciones específicas en relación con los vacíos o áreas que requieren avances para una adecuada implementación de la Convención⁵⁴.

En marzo de 2006 culminó la primera ronda de análisis. La implementación de las disposiciones de la Convención analizadas en dicha ronda, se refirió a los conflictos de intereses; la preservación de los recursos públicos y la obligación de denunciar actos de corrupción de los cuales tengan conocimiento quienes ejercen funciones públicas; las declaraciones de patrimonio, activos y pasivos de los servidores públicos; los “órganos de control superior” (contralorías, procuradurías); el acceso a la información y otros mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción; la asistencia judicial y cooperación técnica recíprocas; y las autoridades centrales para estos últimos efectos⁵⁵.

En la segunda ronda se analizó la implementación de las disposiciones de la Convención referentes a los sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado; sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción; y tipificación de los actos de corrupción previstos en la Convención, además de la implementación de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos durante la primera ronda⁵⁶.

De conformidad con la metodología adoptada en relación con cada Estado y con respecto a cada disposición de la Convención bajo análisis, se evalúa la existencia de un marco jurídico y otras medidas, su adecuación a lo dispuesto en la Convención y los resultados producidos. Con base en este análisis se formulan las correspondientes recomendaciones⁵⁷.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

Las organizaciones de la sociedad civil participan en este proceso brindando información a la par de la suministrada por los respectivos Estados, para lo cual pueden hacer llegar documentos sobre la implementación de las medidas dispuestas en la Convención y realizar presentaciones en las reuniones del Comité de Expertos, de acuerdo con su Reglamento.

2.3 Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (MESECVI) es una herramienta creada para analizar el progreso y las tendencias

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

en el cumplimiento de los objetivos de la Convención y facilitar la cooperación de los Estados parte entre sí y con el conjunto de Estados miembros de la OEA⁵⁸.

Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), los Estados parte deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de dichas medidas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer⁵⁹.

¿Cómo funciona?

El Comité de Expertas/os en Violencia (en adelante “el Comité” o “el CEVI”) de la OEA, diseñó en agosto de 2005 su propio Reglamento interno y elaboró un documento de Metodología para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación de las Disposiciones de la Convención de Belém do Pará. Esta evaluación se lleva a cabo a través de *rondas*. La evaluación de la implementación de las disposiciones seleccionadas en la primera ronda se realizó tanto dentro del marco de las disposiciones de la Convención, como del Estatuto del MESECVI y el Reglamento del CEVI. Para el Comité, la implementación de las disposiciones seleccionadas por parte de un Estado, se analizará con base en los siguientes criterios específicos⁶⁰:

- Nivel de avance en la implementación de la Convención
- Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas
- Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas
- Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

Asimismo, para la evaluación de las disposiciones seleccionadas de la Convención consideradas en la primera ronda, se tuvo en cuenta la siguiente división en áreas temáticas⁶¹:

- Legislación
- Acceso a la justicia
- Presupuesto nacional
- Información y estadísticas

En las rondas sucesivas, el Comité determinará las áreas temáticas objeto de estudio.

Por otro lado, la evaluación se realizará con base en las respuestas al cuestionario elaborado para cada Estado parte, los documentos que presenten organizaciones de

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Información disponible en OEA/Ser.L/II.7.10, Metodología para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación de las Disposiciones de la Convención de Belém do Pará.

⁶¹ *Ibíd.*

la sociedad civil de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto del MESECVI y en el Reglamento del Comité, y cualquier otra información pertinente que recaben los expertos, por ejemplo, mediante las delegadas titulares de los Estados miembros de la CIM⁶².

Adicionalmente, para llevar a cabo el procedimiento de evaluación, el Comité se reúne en subgrupos de trabajo. La conformación de subgrupos se efectuará teniendo en cuenta la tradición jurídica de los Estados analizados, la representación regional y el idioma de trabajo de los expertos. Cada subgrupo designará a un coordinador de subgrupo y un suplente, quien organizará las comunicaciones entre los miembros del subgrupo. Asimismo, actuará de punto de contacto con la Secretaría del Comité. Habrá una distribución equitativa de tareas⁶³.

Finalmente, la evaluación que realice el Comité en cada informe de país: a) se referirá a cada una de las áreas temáticas en que se divide el informe de acuerdo con las disposiciones cuya implementación se analiza; b) constará de hasta 20 páginas; c) identificará los progresos realizados y, si las hubiere, las áreas en que se requieren avances en la implementación de la Convención, y hará las recomendaciones para que el Estado parte tome las acciones que fueren necesarias; y d) será lo suficientemente detallada y específica de manera que permita el seguimiento de los avances⁶⁴.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

Durante el proceso de evaluación realizado por el Comité, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar documentos aportando información con respecto a las medidas implementadas por el Estado parte objeto de seguimiento.

2.5 El Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC) y el Sistema de implementación y seguimiento de las Cumbres de las Américas (SISCA)

El Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC) se creó en 1995, encabezado por la Presidencia del Proceso de Cumbres de las Américas. El GRIC es el principal órgano de administración del Proceso de Cumbres. Está compuesto de 34 Estados americanos, representados por sus coordinadores nacionales⁶⁵. Trinidad y Tobago, como anfitrión de la última Cumbre, es el actual Presidente del GRIC.

La Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile, sentó las bases para la institucionalización de las Cumbres como un proceso, lo cual luego fue establecido y consolidado en la Tercera Cumbre en la ciudad de Quebec. En la Tercera Cumbre se modificó el mandato del GRIC y se le encomendó a éste y al

⁶² *Ibíd.*

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.* Cual sería esta cita porque la nota anterior se refiere al apartado sobre Belem do Para.

Consejo Ejecutivo la responsabilidad de realizar el seguimiento con el apoyo de la Oficina de la OEA para el Seguimiento de Cumbres, la cual se convirtió luego en la Secretaría de Cumbres de las Américas⁶⁶.

El GRIC es responsable de informar anualmente a los Ministros de Relaciones Exteriores, sobre el progreso logrado en cumplimiento del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas (en adelante “el Plan de Acción”). Esta información es revisada por los Ministros en ocasión del período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA⁶⁷.

El Consejo Ejecutivo del GRIC fue creado por el Plan de Acción de la Tercera Cumbre, como un órgano representativo regional cuyo papel era evaluar, fortalecer y apoyar el seguimiento de las iniciativas de la Cumbre. Los miembros del Consejo Ejecutivo incluyeron a México, Brasil, Chile, Canadá, Argentina, Estados Unidos, un país representante de la Comunidad del Caribe (CARICOM), un país representante de la Comunidad Andina, otro representante de Centroamérica y un país designado por el Grupo de Río⁶⁸.

Un punto central de interés del Consejo Ejecutivo es profundizar las alianzas y la coordinación entre el proceso de Cumbres y sus instituciones aliadas, la OEA, la OPS, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el BID, la CEPAL, el Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y la OIT. El Consejo Directivo permanente está compuesto por anfitriones de las anteriores, la actual y las futuras Cumbres. Su papel es asistir a la Presidencia a preparar las reuniones del GRIC así como hacer los preparativos de futuras Cumbres⁶⁹.

El GRIC se reúne un promedio de tres veces al año y por lo menos una de sus reuniones es a nivel ministerial⁷⁰.

Asimismo en la Quinta Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago del 17 al 19 de abril de 2009 se evidenció la utilidad de contar con un sistema de seguimiento de mandatos que permita a los Estados Miembros de la OEA abordar, de manera integral, los compromisos colectivos asumidos en las diferentes Cumbres de las Américas⁷¹.

Con el fin de procurar mecanismos para mejorar el Proceso de Cumbres y para proponer soluciones concretas y viables, la Secretaría de Cumbres preparó una

⁶⁶ Información disponible en http://www.summit-americas.org/sirg_sp.html (último acceso 28 de septiembre de 2010).

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ Información disponible en <http://www.oas.org/summit/sisca/Introducci%C3%B3n/tabid/781/language/es-ES/Default.aspx> (último acceso 28 de septiembre de 2010).

propuesta de un sistema de seguimiento de los mandatos de la Cumbre de las Américas (SISCA), durante la 39a Asamblea General de la OEA. La propuesta incluye un análisis exhaustivo del proceso de Cumbres y una visión general de los mandatos que emanan de este proceso, que comenzó en 1994. El sistema de seguimiento ofrece a los Estados miembros una variedad de herramientas útiles a fin de promover, apoyar y fortalecer la agenda interamericana, y tiene por objeto facilitar la aplicación de los compromisos asumidos en las Cumbres, con el propósito de medirlos a mediano y largo plazo a través de una gestión orientada por los resultados⁷². El SISCA está basado en la experiencia del PNUD con el Sistema de Programación y Gestión de Gobierno (SIGOB)⁷³.

El sistema pretende aplicar una nueva metodología para el seguimiento de mandatos con el propósito de modernizar y optimizar los procesos que involucran a todos los interesados en las Cumbres de las Américas. La gestión de mandatos basada en resultados desempeña un papel importante en la generación de información para la toma de decisiones de los gobiernos. Al proporcionar una mayor eficiencia en el procesamiento de la información y la sistematización de los resultados, SISCA se torna una herramienta útil en la promoción de una mayor transparencia y eficiencia en el proceso de seguimiento.⁷⁴

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

A pesar de tratarse de un mecanismo multilateral, el GRIC por primera vez se abrió a las organizaciones de la sociedad civil el 2 de abril de 2003, para discutir e intercambiar información sobre la Cumbre de las Américas, educación, seguridad hemisférica y buena gobernabilidad⁷⁵.

Además, el Proceso de Cumbres ha proporcionado un estímulo para la participación de la sociedad civil dentro de la estructura de la OEA a lo largo del Hemisferio. A través de la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC) y de la Secretaría General, la OEA ha desarrollado varias iniciativas para crear oportunidades de participación y de discusión así como para informar acerca de los desarrollos en las políticas emergentes de las cumbres en el sistema interamericano. Por ejemplo: (i) Foros y diálogos regionales organizados por las OSC, con el apoyo técnico de la OEA, para proporcionar oportunidades para el diseño de políticas y para la implementación y seguimiento de los mandatos de Cumbres; (ii) La presentación de propuestas y recomendaciones como el resultado de una serie de consultas nacionales y regionales realizadas con diversos actores sociales acerca de las temáticas de la agenda hemisférica, abarcando asuntos

⁷² Información disponible en <http://www.oas.org/summit/sisca/Home/tabid/692/language/es-ES/Default.aspx> (último acceso septiembre 28 de septiembre de 2010).

⁷³ Información disponible en <http://www.oas.org/summit/sisca/Introducci%C3%B3n/tabid/781/language/es-ES/Default.aspx> (último acceso 28 de septiembre de 2010).

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ *Ibíd.*

sociales, políticos, económicos y culturales; (iii) El establecimiento de redes estratégicas de OSC, gobiernos, y organizaciones internacionales para el intercambio de información y opiniones acerca de la implementación y seguimiento de los mandatos de Cumbres; (iv) La institucionalización de los diálogos entre actores sociales y los altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores para intercambiar puntos de vista en materia de diseño de políticas y cumplimiento de los mandatos; (v) La celebración de reuniones extraordinarias con la sociedad civil durante las reuniones del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC) para intercambiar información acerca del proceso de Cumbres; y (vi) Elaboración de estrategias para vincular más efectivamente los diversos actores sociales, estrategias que incluyen el uso de Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como lo es la iniciativa de la Comunidad Virtual de Cumbres, entre otras.

3. Mecanismos de monitoreo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Los estándares normativos en materia de derecho internacional laboral se garantizan con el funcionamiento de un sistema de monitoreo que promueve que los Estados parte implementen las Convenciones que éstos ratifican. La OIT busca asesorar a los Estados que tienen dificultades con la aplicación de dichos estándares, a través del diálogo constructivo y la asistencia técnica⁷⁶.

Al respecto, la OIT ha desarrollado varios mecanismos para supervisar la aplicación de sus Convenciones y Recomendaciones, luego de la adopción de la Conferencia Internacional del Trabajo y su ratificación por parte de los Estados. En efecto, existen dos clases de mecanismos de monitoreo: en primer lugar, el denominado “sistema regular”; en segundo lugar los “procedimientos especiales” (representación, quejas, procedimiento especial relativo a la libertad de asociación).

3.1 Sistema Regular de Monitoreo

Se trata del examen de informes periódicos enviados por los Estados miembros con respecto a las medidas que han tomado para implementar las provisiones de las Convenciones de OIT que han ratificado. Esta supervisión se basa en el examen que realizan los órganos de la OIT y las observaciones elaboradas por las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores.

3.1.1 Comisión de Expertos en la Aplicación de las Convenciones y las Recomendaciones

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es un organismo permanente asesor de la Conferencia Internacional, integrado por veinte juristas especialistas en Derecho internacional laboral. De acuerdo con el artículo 22 de la Constitución de la OIT, su función es examinar los informes anuales de los Estados con respecto a la aplicación e implementación de los convenios internacionales. Posteriormente, la Comisión presenta un informe a la Conferencia, en el cual analiza cada situación y las recomendaciones que propone para cada caso.

⁷⁶ Información disponible en [http://www.ilo.org/global/What we do/InternationalLabourStandards/Applying andpromotingInternationalLabourStandards/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Applying_and_promoting_International_Labour_Standards/lang--en/index.htm) (último acceso 21 de septiembre de 2010) y en <http://library.lawschool.cornell.edu/WhatWeDo/ResearchGuides/ILO.cfm> (último acceso 20 de septiembre de 2010).

3.2 Procedimientos Especiales

A diferencia del sistema regular de supervisión, los procedimientos especiales se basan en la presentación de una queja o una “representación”.

3.2.1 Procedimiento de “representaciones” para la aplicación de las Convenciones ratificadas

Este procedimiento especial está regulado por los artículos 24 y 25 de la Carta de Constitución de la OIT y permite que asociaciones industriales de trabajadores o empleadores puedan presentar al órgano de gobierno de la OIT una “representación” en contra de un Estado miembro que, bajo su punto de vista, haya fallado en asegurar la observancia de alguna Convención de la OIT.

Una vez se activa este mecanismo, un comité tripartito del órgano de gobierno de la OIT examina la representación y la respuesta proporcionada por el Estado. El informe que envía el comité al Estado tiene en cuenta los aspectos legales y prácticas del caso en concreto y concluye con unas recomendaciones⁷⁷. En caso de que la respuesta del Estado sea considerada como no satisfactoria, el cuerpo de gobierno de la OIT está facultado para publicar la representación y su respuesta⁷⁸.

3.2.2 Procedimiento de quejas en cuanto a la aplicación de las Convenciones ratificadas

El procedimiento especial de quejas está regulado por los artículos 26 a 34 de la Carta de Constitución de la OIT⁷⁹. En dichos artículos se señala que se puede interponer una queja contra un Estado miembro por parte de otro Estado miembro que haya ratificado la misma Convención, un delegado de la Conferencia Laboral Internacional o el mismo órgano de gobierno de la OIT.

El órgano de gobierno recibe esta queja y crea una Comisión de Investigación (*commission of inquiry*) *ad-hoc* conformada por tres miembros independientes. Esta Comisión es la encargada de llevar a cabo una investigación completa, analizando los hechos del caso concreto y elaborando unas recomendaciones acerca

⁷⁷ Información obtenida en

http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/Representations/lang--en/index.htm (último acceso 21 de septiembre de 2010).

⁷⁸ Para mayor información sobre este procedimiento especial, se puede acceder a http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/InformationResources/Publications/lang--en/docName--WCM_041899/index.htm (último acceso 21 de septiembre de 2010).

⁷⁹ Información disponible en http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/Complaints/lang--en/index.htm (último acceso 21 de septiembre de 2010).

de las medidas que deben ser tomadas para enfrentar el problema puesto en consideración de la OIT.

Cabe aclarar que la Comisión de Investigación es el nivel más alto posible en materia de investigaciones en el marco de la OIT. Normalmente se integra cuando un Estado miembro es acusado de cometer violaciones persistentes y sistemáticas y se ha rehusado a enfrentarlas y reprimirlas. A la fecha, se han establecido únicamente 11 Comisiones de Investigación.

En relación con las recomendaciones surgidas de la investigación de la Comisión, en caso de que el Estado objeto de este procedimiento se niegue a darles cumplimiento, el órgano de gobierno de la OIT puede tomar acciones, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Constitución de la OIT⁸⁰. Esta norma dispone que en este caso, el órgano de gobierno puede recomendar a la Conferencia Laboral Internacional de la OIT que se asegure de que el Estado cumpla con dichas recomendaciones⁸¹.

3.2.3 Procedimiento Especial de quejas con respecto a la libertad de asociación (Comité para la Libertad de Asociación)

Teniendo en cuenta que la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva hacen parte de los principios fundamentales de la OIT – especialmente luego de la adopción de las Convenciones No. 87 y 98 -, la OIT identificó la necesidad de crear un mecanismo de monitoreo especial con el cual se pudiera asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de libertad de asociación. En ese sentido, en 1951 se creó el Comité para la Libertad de Asociación (CFA), con el objetivo de examinar las quejas sobre violaciones a este derecho, incluso si el Estado en cuestión no ha ratificado las Convenciones sobre la materia⁸².

Las quejas se pueden interponer en contra de un Estado miembro por parte de organizaciones de empleadores u organizaciones de trabajadores. El CFA es un Comité del órgano de gobierno de la OIT y se compone de un director principal (*chair*) y una representación tripartita de representantes del gobierno, los empleadores y los trabajadores⁸³.

Si el CFA decide asumir el caso, las cuestiones fácticas se establecen en cooperación con el Estado. En caso de que el Comité encuentre que efectivamente se han

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ En el caso latinoamericano, se han iniciado procedimientos de quejas para Nicaragua, Haití, República Dominicana y Chile. Sobre estas quejas y, en general las quejas que se han iniciado en el marco de la OIT, ver <http://www.ilo.org/ilolex/english/INQUIRY.htm> (último acceso 20 de septiembre de 2010).

⁸² Información disponible en http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CFA/lang--en/index.htm (último acceso 21 de septiembre de 2010).

⁸³ *Ibíd.*

evidenciado violaciones a la libertad de asociación, elabora un informe a través del órgano de gobierno y expide unas recomendaciones acerca de cómo puede remediarse esta situación. Los Estados son ulteriormente requeridos a informar en cuanto al cumplimiento de dichas recomendaciones⁸⁴.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El CFA puede optar por proponer una misión de “contactos directos” frente al Estado respectivo, con el fin de enfrentar el problema de manera directa con los agentes estatales y sus aliados sociales, sobre la base de un proceso de diálogo⁸⁵.

La OIT consulta durante sus misiones a cada país con las autoridades de cada Estado y con las organizaciones de empleadores y trabajadores, a través de cuestionarios y entrevistas.

4. Mecanismos de Monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En septiembre de 2000, 189 Estados firmaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas⁸⁶, en la cual se comprometieron a erradicar la pobreza extrema en todas sus formas para el año 2015. Para hacerle seguimiento a este proceso, se desarrollaron una serie de metas sujetas a tiempos determinados (*time-bound*) y cuantificados, denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM representan una alianza entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo, con el fin de crear un ambiente que conduzca al desarrollo y a la eliminación de la pobreza.

Los ODM incluyen reducción de la pobreza determinada por el ingreso, el hambre, enfermedades, degradación ambiental y discriminación de género. Los ODM se componen de ocho objetivos, 21 metas y 60 indicadores que miden el progreso entre 1990 y 2015⁸⁷.

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Para mayor información sobre este procedimiento especial y la participación de distintos actores en el proceso investigativo, puede verse <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=statuso1&textbase=iloeng&document=314&chapter=23&query=%23docno%3D2320061901&highlight=on&querytype=bool> (último acceso 20 de septiembre de 2010).

⁸⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución A/RES/55/2

⁸⁷ Los objetivos, metas e indicadores pueden consultarse en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm> (último acceso 24 de septiembre de 2010). Adicionalmente, se puede encontrar información sobre los informes de progreso en materia de ODM en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Products/ProgressReports.htm> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

Las Naciones Unidas elaboran informes globales anuales sobre el cumplimiento de indicadores de los ODM, bajo la dirección del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, en respuesta a la petición de la Asamblea General de la ONU de que se realicen evaluaciones periódicas de los progresos logrados en la consecución de los ODM⁸⁸. Dichos informes reúnen información y cifras de un Grupo interinstitucional de expertos en indicadores, conformado por representantes de la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la UNESCO, UNICEF, la organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), las Comisiones Económicas Regionales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el PNUD, la OCDE, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), entre otras organizaciones internacionales. Adicionalmente, el monitoreo se realiza teniendo en cuenta los informes periódicos de cumplimiento de ODM enviados por cada Estado.

En relación con los informes globales, se usan indicadores compilados por las organizaciones internacionales. Estos indicadores internacionales se basan en conceptos estándar, definiciones y metodologías que facilitan la comparación entre países. Con respecto a los informes por país los indicadores son compilados de fuentes nacionales, generalmente a través del sistema de estadísticas oficial de cada país. Los formularios de indicadores que elaboran las Naciones Unidas reflejan estándares nacionales e internacionales.

En líneas generales, pueden identificarse algunas fuentes de información oficial en materia de monitoreo al cumplimiento de los ODM, tales como la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, y el sistema del Monitor de ODM (*MDG Monitor*).

4.1 El Grupo de Expertos Inter-agencial de Indicadores de los ODM (IAEG)

El Grupo de Expertos Interagencial de Indicadores de los ODM (IAEG), es el órgano encargado de presentar y actualizar las cifras e información oficial, definiciones, metodologías y fuentes de información acerca de los 60 indicadores creados por las Naciones Unidas para monitorear el progreso del cumplimiento de los ODM. Este Grupo está coordinado por la División de Estadísticas de Naciones Unidas.

El IAEG incluye varios Departamentos ya existentes dentro de la Secretaría General de Naciones Unidas, así como algunas agencias que actúan desde adentro o afuera de la organización. Asimismo, incluye agencias de gobierno, expertos en

⁸⁸ Información disponible en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Es_low%20res.pdf (último acceso 24 de septiembre de 2010).

estadística y otras organizaciones dedicadas al cumplimiento de los ODM, incluyendo donantes y asesores expertos⁸⁹.

El IAEG ha trabajado en la promoción y mejora en materia de estándares y métodos usados para recolectar y analizar información de una forma eficiente y fiable. Este trabajo se lleva a cabo a través de sub-grupos temáticos establecidos por el Grupo de Trabajo, de manera que se reúnan todas las agencias especializadas en cada materia para cubrir los temas respectivos tratados en los ODM⁹⁰.

En efecto, el IAEG elaboró en el año 2003 un Manual para monitorear los ODM, el cual contiene algunas definiciones, conceptos y fuentes de información. Por cada indicador se elabora una definición, se explica la racionalidad para haber escogido dicho indicador, el método de computación, las fuentes de información y referencias sobre diversas metodologías y sus limitaciones⁹¹.

Por ejemplo, en materia de proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza (siendo el objetivo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre), la organización que se encarga de diseñar la medición de esta meta es el Banco Mundial, tomando como criterio el ingreso de menos de un dólar diario, a través de encuestas en los hogares. Cuando no es posible obtener información sobre el consumo, se usa la información sobre el ingreso. Este indicador es producido por el Grupo de Investigación en Desarrollo del Banco Mundial, sobre la base de información obtenida de los distintos gobiernos y sus oficinas de estadística, así como de las misiones por país del Banco Mundial. Normalmente no se calcula por agencias nacionales. Las encuestas se realizan cada tres o cinco años, dependiendo del país en vía de desarrollo del que se trate.

Otro ejemplo puede verse en el caso de las tasas de compleción de la educación primaria, tomada como el número total de estudiantes que completaron el último año de educación primaria. En este caso, los Ministerios de Educación y el Instituto de Estadísticas de la UNESCO son las agencias encargadas de proveer información y monitorear el cumplimiento de este objetivo. Sin embargo, este indicador es compilado por el personal del Grupo de Educación perteneciente a la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial⁹². Este indicador se mide anualmente.

⁸⁹ Información disponible en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=IAEG.htm> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

⁹⁰ Una base de datos completa acerca de los ODM puede encontrarse en <http://mdgs.un.org> (último acceso 23 de septiembre de 2010).

⁹¹ Para acceder al Manual, ir a <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/HandbookEnglish.pdf> (último acceso 24 de septiembre de 2010). Su versión en español se encuentra en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/HandbookSpanish.pdf> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

⁹² Información disponible en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/HandbookEnglish.pdf> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

El IAEG lanzó en junio de 2010 un cuadro de progreso actualizado en materia de indicadores de los ODM, luego de recibir información de diversas organizaciones internacionales, cada una de las cuales trabaja con fuentes actualizadas. El cuadro está clasificado por regiones y compara el nivel de cumplimiento de los ocho ODM⁹³.

4.2 La situación de las mujeres y el componente de género

El Cuadro de Progreso de 2010 sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer se lanzó el 20 de septiembre de 2010⁹⁴. Este cuadro presenta un examen de la situación de las mujeres con base en los indicadores usados para monitorear el progreso frente a los ODM. Esta información fue compilada por el Grupo de Expertos Interagencial de indicadores de los ODM, liderado por la División de Estadísticas y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas⁹⁵.

4.3 Los ODM en relación con la niñez

UNICEF es la agencia líder responsable del monitoreo global de los ODM relacionados con la niñez. En la página web de esta agencia se encuentra información estadística y publicaciones como *The state of the World's Children* y *Progress for Children*. Vale la pena destacar las encuestas de indicadores múltiples (MICS), las cuales fueron creadas por UNICEF para promover una fuente global de información con respecto al cumplimiento de las metas en desarrollo para la niñez⁹⁶.

Las MICS son una iniciativa internacional creada desde los años 90, desarrollada a través de encuestas a los hogares, la cual ha servido a los Estados para estimados y comparaciones confiables en materia de salud, educación, VIH y protección de la niñez. Dado el incremento en la demanda para obtener información confiable y comparable, UNICEF provee asistencia a los distintos países cada tres años. Esto permite a cada país adaptarse a los cambios en materia de uso de indicadores de progreso, especialmente frente a los ODM.

4.4 El Monitor ODM y la información pública acerca de los ODM

El Monitor de los ODM (Monitor ODM) se diseñó como una herramienta rápida (*one-stop-shop*) para brindar información sobre el progreso realizado frente a los ODM, tanto a nivel global, como a nivel de país y está dirigida a hacedores de

⁹³ El cuadro está disponible en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Progress_Chart_En.pdf (último acceso 24 de septiembre de 2010).

⁹⁴ El cuadro puede encontrarse en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG%20Report%202010%20-%20Gender%20Brochure%20Es.pdf> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

⁹⁵ Información obtenida en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/News.aspx?ArticleId=54> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

⁹⁶ Información obtenida en <http://www.childinfo.org/> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

política pública, profesionales, periodistas, académicos y estudiantes. Esta herramienta fue creada por el PNUD en asociación con la División de Estadísticas de Naciones Unidas, Relief Web de Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y UNICEF. El MDG Monitor está financiado por Google y Cisco. La principal fuente de información a nivel de país la brinda el programa Google Earth⁹⁷.

El Monitor ODM muestra la información actual en poder de las Naciones Unidas. Las tablas y figuras que se presentan corresponden a la base de datos oficial sobre indicadores de los ODM, elaborada por la División de Estadísticas de Naciones Unidas. Esta herramienta permite observar y analizar el perfil por país en materia de indicadores de progreso, medido por objetivo de la siguiente manera: “muy probable que sea alcanzado”, “posible”, etc.

El Monitor ODM se configura en una herramienta de transparencia e información pública para toda organización de la sociedad civil o grupo de personas interesadas en obtener información confiable y actualizada sobre el estado de cumplimiento de los ODM.

4.5 El sistema de información global y monitoreo del Banco Mundial

El Banco Mundial ha diseñado un mecanismo para comparar y monitorear el progreso en materia de ODM, a través de cuadros y gráficas por país y períodos de tiempo. Este mecanismo contiene 1227 tablas que cubren grupos por región y por nivel de ingreso. Cada tabla presenta indicadores por país, en orden alfabético⁹⁸.

4.6 El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG) y el rastreo de herramientas y bases de dato en materia de ODM

El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG) contiene en su página oficial una serie de herramientas y bases de datos respecto de mecanismos de monitoreo y informes periódicos. Este Grupo elaboró en marzo de 2004 un documento para fortalecer el rastreo y monitoreo de cumplimiento de los ODM a nivel de país⁹⁹.

5. Monitoreo en los Mecanismos Multilaterales de Cooperación (Entidades Financieras Internacionales)

⁹⁷ Información disponible en <http://www.mdgmonitor.org> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

⁹⁸ Información obtenida en <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&menuId=LNAV01HOME3> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

⁹⁹ Información disponible en <http://www.undg.org/index.cfm?P=97> (último acceso 24 de septiembre de 2010).

5.1 Banco Mundial – Panel de Inspección

El Panel de Inspección fue creado en septiembre de 1993 por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial como mecanismo independiente que asegura la rendición de cuentas (*accountability*) en las operaciones del Banco con respecto a sus políticas y procedimientos. El Panel de Inspección es un instrumento a disposición de grupos de dos o más ciudadanos privados que consideren que determinadas actividades financiadas por el Banco son o pueden ser perjudiciales para ellos o sus intereses, ante el cual pueden presentar sus inquietudes por medio de una Solicitud de Inspección. El Panel constituye, en ese sentido, un lazo entre el Banco y las personas que tienen posibilidades de verse afectadas por los proyectos que éste financia. Este órgano tiene jurisdicción en relación con los proyectos financiados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)¹⁰⁰.

¿Cómo funciona y cómo se procesan las solicitudes ante el Panel?

El Panel está integrado por tres miembros de diferentes nacionalidades, con mandatos de cinco años sin posibilidad de extensión. Los miembros son seleccionados con base en su capacidad de atender de manera exhaustiva y justa la solicitud que se les presenta, su integridad e independencia con respecto a la Gerencia del Banco y su experiencia en temas de desarrollo y las condiciones de vida en los países en desarrollo. Los tres integrantes del Panel tienen la facultad, con sujeción a la aprobación del Directorio, de investigar los presuntos problemas resultantes de que el Banco haya ignorado sus propias políticas y procedimientos operativos.

Además de los tres miembros del panel, una Secretaría Ejecutiva asiste y apoya sus actividades. El panel es independiente de la administración del Banco y maneja sus propios recursos.

Cuando el Panel recibe una Solicitud de Inspección, el procedimiento que sigue es el siguiente:

- El Panel decide *prima facie* sobre su competencia para considerar la Solicitud.
- El Panel registra la Solicitud – procedimiento administrativo.
- El Panel envía la Solicitud a la Gerencia del Banco, que dispone de 21 días hábiles para responder a lo alegado por los Solicitantes.
- A continuación, en un plazo de 21 días hábiles el Panel realiza una evaluación para determinar la admisibilidad de los Solicitantes y la Solicitud.

¹⁰⁰ Información disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/PanelInformeFinalInvestigacion.pdf> (último acceso 22 de septiembre de 2010)

- Si el Panel no recomienda una investigación y el Directorio Ejecutivo acepta dicha recomendación, el caso se considera cerrado. No obstante, el Directorio puede proponer una investigación contrariando la recomendación del Panel, si lo considera justificado.
- A los tres días de que el Directorio haya decidido si debe o no realizarse una investigación, se difunde públicamente el Informe del Panel (incluida la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Gerencia) en el *Infoshop* y la respectiva Oficina de País del Banco.
- Si el Panel recomienda una investigación, y el Directorio lo aprueba, el Panel inicia una investigación completa, que no debe sujetarse a un plazo determinado.
- Cuando el Panel completa su investigación, envía sus hallazgos y conclusiones sobre los temas a los que se hace referencia en la Solicitud de Inspección al Directorio, así como a la Gerencia del Banco.
- La Gerencia del Banco cuenta entonces con un plazo de seis semanas para recomendar al Directorio las acciones que debe adoptar el Banco en respuesta a los hallazgos y recomendaciones del Panel.
- El Directorio toma entonces la decisión final sobre lo que debe hacerse, en función de los hallazgos del Panel y las recomendaciones de la Gerencia del Banco.
- A los tres días de la decisión del Directorio, se dan a difusión pública el Informe del Panel y las Recomendaciones de la Gerencia, a través del *Infoshop* del Banco y la respectiva Oficina de País.

¿Cómo es su relación con la sociedad civil?

El panel ha sido pionero en cuanto a nuevos enfoques destinados a garantizar la rendición de cuentas por parte de las instituciones financieras internacionales, buscando ir más allá del modelo tradicional de “arriba hacia abajo” (*top-down approaches*). En ese sentido, el panel procura darles voz a las comunidades afectadas y promover sus derechos e intereses. Para ello, se buscan garantizar los principios básicos de transparencia y eficiencia en sus operaciones.

5.2 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Mecanismo de Investigación Independiente

En junio de 1994, la Dirección Ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó un mecanismo de investigación independiente (MII) para promover los principios de transparencia, rendición de cuentas y eficacia del Banco con respecto a sus operaciones¹⁰¹. El MII, al igual que el Panel de Inspección del Banco Mundial, está diseñado para proteger a las comunidades afectadas en los países prestatarios¹⁰².

¹⁰¹ Por operaciones, se entienden todos los préstamos, actividades de cooperación técnica y operaciones de garantía.

¹⁰² Información disponible en <http://www.iadb.org/cont/poli/mecanismo.pdf>

El MII se activa cuando alguna comunidad ofrece evidencia razonable de que sus derechos e intereses han sido o están siendo directa y materialmente afectados por una acción u omisión del BID, como resultado de una falla de este último en el seguimiento de sus propias políticas y normas¹⁰³.

*¿Cómo funciona?*¹⁰⁴

Todas las solicitudes se dirigen al Presidente del BID, quien lo enviará y dará un concepto a la Dirección Ejecutiva del Banco. Si la Dirección determina que es viable iniciar una investigación, se nombra un panel de inspección escogido de entre quince miembros permanentes que han sido previamente nominados por el Presidente del BID y nombrados por la Dirección. Estos quince miembros, hacen parte del denominado “Registro de investigadores” (*roster*) del BID, el cual se compone de ciudadanos con idoneidad técnica y amplia competencia en materias relacionadas con el desarrollo socioeconómico, concedoras de América Latina y el Caribe.

Los nombramientos para integrar el registro de investigadores tienen una duración de cinco años sin posibilidad de reelección. Los nombramientos por sí mismos no dan lugar a ninguna remuneración por parte del Banco, salvo cuando cada investigador pertenezca a una comisión de investigación concreta. La Dirección puede nombrar reemplazantes, en caso de que uno de los investigadores renuncie a su cargo.

En relación con la investigación independiente, ésta debe solicitarse por escrito por las partes afectadas, donde consten los hechos del caso, las pruebas a que haya lugar y el procedimiento que se ha seguido para reclamar al Banco, así como la respuesta dada por este último.

Una vez allegado el reclamo al coordinador el *roster*, éste, con la colaboración del Departamento Legal del BID, decide sobre su admisibilidad. En caso de admitirse, se le delega el caso a uno de los integrantes del *roster* para que actúe como consultor independiente y luego se nombrará una Comisión para que realice la investigación. Esta Comisión estará integrada por un mínimo de tres personas que deben hacer parte del registro (*roster*), a pesar de que, en ciertos casos donde se requiera cierta pericia técnica, puede nombrarse asesoría externa del Banco. En caso de que la investigación requiera trasladarse al país prestatario, debe existir autorización previa para ello.

Los resultados y decisión final de la investigación deben procurar llegar a un consenso entre los investigadores. La comisión presentará por escrito su informe final al Presidente del BID y a la Dirección Ejecutiva. La Dirección determinará si

(último acceso 22 de septiembre de 2010). Ver también <http://www.ciel.org/Ifi/iimech.html> (último acceso 21 de septiembre de 2010).

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Ibíd.*

es necesario tomar alguna medida preventiva o correctiva, con base en el informe final presentado por la Comisión.

En el plazo de 90 días después de haber recibido el informe final, la Dirección hará público dicho informe. Salvo alguna situación de confidencialidad en cuanto al informe, siempre se suministrará copia de éste a la parte denunciante y se podrá acceder públicamente al documento.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

Este mecanismo ha sido ampliamente criticado por parte de la sociedad civil, pues el BID no se ha preocupado demasiado en informar a las partes potencialmente afectadas por sus operaciones, sobre los requisitos y procedimientos a seguir para solicitar la activación del MII. Dada la oscuridad y la falta de independencia en cuanto a los mecanismos de control del BID, el MII no ha sido puesto en funcionamiento en muchas ocasiones.

6. Mecanismos de Monitoreo Europeos

6.1 Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA)

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante “la Agencia”), con sede en Viena, entró en funcionamiento el 1 de marzo de 2007, gracias a la aprobación del Reglamento (CE) No. 168/2007 del Consejo de la Unión Europea (UE), del 15 de febrero de 2007. Esta agencia sucede jurídicamente al anterior Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (OERX)¹⁰⁵.

El objetivo de la Agencia es brindar asistencia y asesoramiento en materia de derechos fundamentales a las instituciones y órganos comunitarios y a los Estados miembros de la UE en la aplicación del derecho comunitario. Su objetivo fundamental es ayudar a las instituciones, órganos y Estados miembros a respetar plenamente estos derechos¹⁰⁶.

La Agencia recopila información sobre derechos fundamentales en los ámbitos de competencia comunitarios que se enumeran en el Marco Plurianual, el cual tiene una duración de cinco años y es donde se definen sus ámbitos temáticos de actividad. Entre esos ámbitos deben figurar la lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia. En general, son funciones de la Agencia:

- Recopilación, análisis, difusión y evaluación de información sobre los efectos de las medidas adoptadas por la UE en materia de derechos fundamentales,

¹⁰⁵ Información disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l14169_es.htm (último acceso 21 de septiembre de 2010).

¹⁰⁶ *Ibíd.*

- Desarrollo de normas para mejorar la fiabilidad y objetividad de la información,
- Realización de investigaciones, trabajos científicos, estudios preparatorios y de viabilidad,
- Enviar a los Estados miembro y a las instituciones europeas las conclusiones sobre dictámenes acerca de temas específicos y la evolución de los derechos fundamentales en la ejecución de políticas,
- Publicación de un informe anual sobre los temas a su cargo,
- Publicación de informes temáticos, y
- Fomento del diálogo con la sociedad civil y realización de actividades de sensibilización.

¿Cómo funciona?

Los órganos de la Agencia están conformados por el Consejo de Administración, el Consejo Ejecutivo, el Comité Científico y un Director.

El Consejo de Administración es el órgano de programación y vigilancia. Está compuesto por una persona independiente designada por cada Estado miembro, una persona independiente nombrada por el Consejo de Europa y dos representantes de la Comisión Europea. El mandato de los miembros del Consejo de Administración es de cinco años y no es renovable. El Consejo de Administración adopta el programa de trabajo y el informe de actividad anuales; designa y, en caso necesario, destituye al Director de la Agencia. También adopta anualmente el proyecto de presupuesto y el presupuesto final de la Agencia¹⁰⁷.

El Consejo Ejecutivo se compone del Presidente y el Vicepresidente del Consejo de Administración, de otros dos miembros del Consejo de Administración designados por éste y de uno de los representantes de la Comisión en el Consejo de Administración. La persona designada por el Consejo de Europa en el Consejo de Administración puede participar asimismo en las reuniones del Consejo Ejecutivo.

El Comité Científico, está conformado por once personalidades independientes especialmente cualificadas en el ámbito de los derechos fundamentales, que son nombradas por el Consejo de Administración de la Agencia tras un procedimiento de selección y previa consulta a la Comisión competente del Parlamento Europeo. Su mandato es de cinco años y no es renovable. El Comité Científico es el garante de la calidad científica de los trabajos de la Agencia.

Finalmente, el Director de la Agencia, designado por el Consejo de Administración, el cual tiene en cuenta dictámenes emitidos por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, y elige a partir de una lista de candidatos elaborada por la Comisión. Se encarga en particular de la gestión cotidiana, del cumplimiento de los cometidos y de la ejecución del presupuesto de la Agencia.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

La Agencia fomenta el diálogo con la sociedad civil. La Agencia coordina su acción y crea una red de cooperación con la sociedad civil denominada “Plataforma de los derechos fundamentales”, compuesta por diferentes agentes de los derechos fundamentales. Se trata con ello de intercambiar información y poner en común conocimientos, y de garantizar una estrecha cooperación entre la Agencia y las demás partes interesadas.

La Agencia mantiene también relaciones institucionales estrechas a nivel internacional, europeo y nacional, en particular con el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), las agencias competentes de la UE, las organizaciones gubernamentales y los organismos públicos, incluidas las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos. El objetivo es cooperar y evitar duplicaciones de trabajo.

6.2 Grupo de expertos para la acción en contra del tráfico de personas (GRETA)

El Grupo de Expertos para la acción en contra del tráfico de personas (GRETA), se encarga de monitorear la implementación de la Convención sobre la Acción en Contra del Tráfico de Personas, elaborada por el Consejo de Europa (Convención, Capítulo VII, artículos 36 y siguientes)¹⁰⁸.

¿Cómo funciona?

El GRETA se compone de un mínimo de diez miembros y un máximo de quince, tomando como base la distribución geográfica, la composición de género y la experticia de cada uno. Estos miembros son nominados por los ciudadanos de los Estados parte de la Convención y elegidos por el Comité de Estados parte¹⁰⁹ por un término de cuatro años, con derecho a reelección. El GRETA cuenta igualmente con sus propias reglas de procedimiento internas¹¹⁰.

El procedimiento de evaluación está dividido en “rondas”. Al inicio de cada ronda, el GRETA selecciona las normas de la Convención que serán objeto de evaluación. Normalmente, GRETA adopta un cuestionario por cada ronda de evaluación, el cual sirve de base para todo el proceso. Adicionalmente, en caso de que lo considere necesario, GRETA puede realizar visitas al país que está siendo evaluado con la cooperación de las autoridades nacionales y la persona de contacto que el Estado

¹⁰⁸ Información disponible en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/convntn/CETS197_en.asp#P505_42256

(último acceso 21 de septiembre de 2010).

¹⁰⁹ El Comité de Estados Parte está conformado por representantes del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

¹¹⁰ Las reglas de procedimiento del GRETA están disponibles en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA\(2009\)1_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA(2009)1_en.pdf) (último acceso 21 de septiembre de 2010).

parte haya designado. En dichas visitas, GRETA puede ser asistido por especialistas en el campo que se encuentre investigando.

Posteriormente, GRETA prepara un informe borrador que contiene el análisis acerca de la implementación de las normas concretas que se encuentra evaluando, y elabora propuestas y sugerencias que pueden servir para que el Estado parte pueda enfrentar los eventuales obstáculos encontrados. Este informe borrador se envía al Estado parte interesado para que lo revise y realice los comentarios que estime pertinentes. El informe final es publicado por GRETA. En dicho informe se pueden estimar medidas para mitigar o corregir algunas actuaciones por parte del Estado, así como establecer una fecha para enviar información respecto al cumplimiento que se le ha dado al informe.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El GRETA, en su labor de monitoreo al cumplimiento e implementación de la Convención, envía un cuestionario y una solicitud de información tanto al Estado parte, como a las organizaciones de la sociedad civil. El GRETA recibe y analiza esta documentación y, con base en la información proporcionada por el Estado y la sociedad civil, elabora un borrador de informe, el cual recibirá los comentarios del Estado en cuestión antes de ser enviado al Comité de Estados parte para su publicación.

7. Mecanismos de Monitoreo y Revisión entre Pares

7.1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE ha adoptado el mecanismo de la revisión de pares (*peer review*), es decir, una evaluación sistemática de las prácticas de un Estado por parte de otros Estados, con el fin de que el Estado evaluado pueda mejorar sus políticas y prácticas de acuerdo con los principios de la OCDE. Este enfoque se basa en el diálogo y la negociación acerca de las políticas y programas que deberían adoptar los Estados¹¹¹.

Una de las ventajas del mecanismo del *peer review*, consiste en que se da presión entre pares (*peer pressure*) a través de recomendaciones, comparaciones, estadísticas y ranking. Esta presión se materializa cuando los resultados del proceso llegan a la opinión pública, aspecto que se puede evidenciar en el contexto de la OCDE. Esta presión entre pares se ha considerado como una “persuasión blanda” que puede llevar progresivamente a la consecución de metas y estándares de cambio social.

¿Cómo se relacionan en general con la sociedad civil?

¹¹¹ Información disponible en [http://www.fiiapp.org/uploads/publicaciones/APRENDIZAJE \(F\).pdf](http://www.fiiapp.org/uploads/publicaciones/APRENDIZAJE_(F).pdf) (último acceso 21 de septiembre de 2010).

Aun cuando la OCDE promueve la participación durante los procesos de revisión, la sociedad civil aún no cuenta con un poder real en las deliberaciones y, por ende, se pierde la posibilidad de que ésta tenga un grado de influencia real en el trabajo de la organización.

Acá agregaría un título como: grupos de trabajo del *peer review* (si no, parece que sigue lo de sociedad civil)

En las *peer review* intervienen generalmente cuatro actores: la Secretaría; los órganos de revisión, lo cuales pueden ser grupos de trabajo o Comités; el Estado en revisión; y los Estados que examinan (pares). En la OCDE, estas revisiones pueden darse de dos formas: por país o por materia. A su vez, los Estados pueden ser objeto de una revisión en tres ocasiones: cuando adquieren la membresía en la organización (lo cual podría ser considerado un estudio de línea de base); cuando se realiza seguimiento al proceso de implementación de alguna medida; o cuando algún funcionario nacional lo solicita con el fin de que se realice alguna reforma político-institucional¹¹².

A continuación, se describirán algunos de los grupos de trabajo arriba mencionados:

7.1.1 Grupo de trabajo sobre soborno en transacciones internacionales

El Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Internacionales, es responsable de monitorear la implementación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (Conocida como Convención contra el soborno), la Recomendación del Consejo de OCDE para Continuar Combatiendo el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions - 2009) y los instrumentos relacionados con la materia¹¹³.

¿Cómo funciona?

El Grupo de Trabajo está conformado por representantes de los 38 Estados parte de la Convención, quienes se reúnen cuatro veces al año en París y publican informes de monitoreo periódicos¹¹⁴.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ Información disponible en http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34859_35430021_1_1_1_1,0_0.html (último acceso 22 de septiembre de 2010).

¹¹⁴ Los informes por país pueden verse en http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34859_1933144_1_1_1_1,00.html (último acceso 22 de septiembre de 2010).

Estos informes se basan en los principios de eficacia; igualdad de trato; eficiencia; coordinación con la OCDE; coordinación con otras organizaciones, por ejemplo el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la OEA, y el Grupo de Trabajo de Acción Financiera (Financial Action Task Force – FATF); y disseminación e información pública.

Este Grupo de Trabajo desarrolla el sistema de monitoreo por *peer review*, el cual se lleva a cabo en tres fases, consideradas como el “estándar de oro” en materia de monitoreo. Hasta el año de 2009, el sistema de monitoreo se desplegaba en dos fases. La fase 1 incluía una evaluación profunda de la legislación interna de cada Estado parte con miras a dar cumplimiento a las disposiciones de la Convención. Esta fase se basa en un enfoque vertical de exámenes país por país. En consulta con el Estado examinado, dos Estados son escogidos para liderar el monitoreo – normalmente desarrollado por medio de un cuestionario enviado al Estado examinado -. A su vez, los Estados que examinan escogen a los expertos que harán parte del informe preliminar. La totalidad de Estados parte evalúan el desempeño de cada país y adoptan conclusiones.

La fase 2 se enfocaba en experiencias prácticas, al analizar la implementación de dichas leyes y los mecanismos institucionales creados en virtud de éstas. En esta fase se desarrollan visitas de campo en las cuales se dialoga con representantes del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil. Los informes que resultan luego de cada investigación proveen recomendaciones acerca de cómo implementar la Convención de la mejor manera. Asimismo, la fase 2 incluye revisiones periódicas para medir el cumplimiento de las recomendaciones.

A finales de 2009, el Grupo de Trabajo diseñó una tercera fase, la cual inició en 2010. La fase 3 está más enfocada en la implementación activa de las medidas anti-soborno diseñadas por los Estados parte, al igual que en los asuntos irresueltos identificados en la fase 2. Esta tercera fase se encarga de examinar de qué manera los Estados están poniendo en práctica las Recomendaciones anti-soborno de 2009. Las visitas de campo son más cortas pero más enfocadas y también incluyen a representantes del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil. Al final de esta fase, al igual que con las fases anteriores, el Grupo de Trabajo elabora unas recomendaciones que son publicadas online.

En relación con la financiación de este procedimiento, cada Estado asume los costos de traducción al inglés o al francés de su legislación expedida para implementar la Convención. Adicionalmente, cada Estado asume los costos asociados con la respuesta del cuestionario. En cuanto a las visitas de campo, cada Estado que actúa como líder en la evaluación respectiva, asume los costos de traslado y gastos para uno de los tres expertos que éstos designen.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

Dado que el *peer review* es un proceso intergubernamental, la sociedad civil no está invitada a participar formalmente en la fase 1 del proceso de evaluación. A diferencia de la fase 1, en las fases 2 y 3 los representantes de la sociedad civil y del sector privado pueden expresar sus puntos de vista. Las ONG y las organizaciones de trabajadores tienen un rol activo en estas fases, especialmente cuando se llevan a cabo las visitas de campo. Igualmente, el hecho de que el calendario de las investigaciones se haga público con antelación, permite que estas organizaciones puedan enviar información a tiempo.

7.1.2 Grupo de trabajo sobre indicadores en sistemas de educación (*Working Party on Indicators of Educational Systems – INES*)

El Grupo de Trabajo sobre indicadores en sistemas de educación (*Working Party on Indicators of Educational Systems – INES*) fue creado en el marco de la OCDE el 28 de noviembre de 2007 y estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2011. Está conformado por un director (*chair*), en este caso representante del Estado francés, un buró con tres representantes de tres Estados OCDE (EEUU, Holanda y Suecia), cuatro observadores regulares (Estonia, Israel, Federación Rusa y Eslovenia) y un invitado internacional (la UNESCO)¹¹⁵. El Grupo de Trabajo está abierto a los Estados Miembro de la OCDE. Otros Estados que no sean miembros de la OCDE pueden asistir en calidad de observadores.

La misión del Grupo de Trabajo INES es apoyar el mandato del Comité de Políticas en Educación de la OCDE, a través de una labor de monitoreo, supervisión y coordinación del trabajo estadístico, así como el desarrollo de indicadores y análisis cuantitativos necesarios para cumplir las prioridades del Comité de Políticas en Educación.

El INES se encuentra a cargo de los indicadores estadísticos y debe asegurar que los Estados cumplan los objetivos en materia de políticas de educación establecidos en la recolección de información sobre sistemas de educación realizada por la UNESCO, la OCDE y la Unión Europea. Adicionalmente, el INES debe establecer prioridades y estándares para el desarrollo, análisis y presentación de información, así como establecer estándares comunes de recolección de información y metodologías concretas. Igualmente, debe asesorar sobre metodologías de indicadores y revisión de nuevas propuestas sobre la materia. Finalmente, debe examinar la calidad y oportunidad de entrega de informes de resultados y comparar el progreso entre distintas políticas en la materia.

¹¹⁵ Información disponible en http://webnet3.oecd.org/OECDgroups/Bodies.asp?body_id=7432&lng=E (último acceso 23 de septiembre de 2010).

El INES elige a su director y vice-directores por un año, término que se puede renovar hasta seis ocasiones. El Grupo puede crear Sub-Grupos con el fin de apoyar sus tareas. Está igualmente encargado de elaborar informes periódicos al Comité de Políticas en Educación, que permitan que este último pueda monitorear el progreso, la calidad y la oportunidad con que se desarrollan las políticas al interior de cada Estado Miembro.

El INES trabaja de la mano con otros grupos de la OCDE, en particular, los otros órganos relacionados con la educación, el Comité de Asuntos Laborales y Sociales, y el Grupo de Expertos Nacionales en Indicadores de Ciencia y Tecnología.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

La OCDE prevé la posibilidad de que el INES consulte a las organizaciones de la sociedad civil, en caso de ser necesario. Esta posibilidad implica, indirectamente, que la sociedad civil no hace parte, en principio, del procedimiento del Grupo de Trabajo.

7.2 Mecanismo Africano de Revisión entre Pares de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)

El Mecanismo Africano de Revisión entre Pares (*African Peer Review Mechanism – APRM*) es una iniciativa creada en 1993 con el fin de impulsar la implementación de los principios de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), entendidos como el principal programa de promoción del desarrollo del continente africano, establecido en el marco de la Unión Africana, el cual se fundamenta en la Declaración sobre Democracia y Gobernabilidad Política, Económica y Corporativa. El método utilizado por el APRM es la revisión entre pares, al estilo de la OCDE¹¹⁶.

La participación en este mecanismo está abierta para todos los Estados de la Unión Africana que deseen hacer parte de la iniciativa. Al entrar en el Grupo, los Estados se someten a la posibilidad de los otros Estados (pares) realicen revisiones periódicas sobre la base de los principios definidos por la organización, *i.e.* competencia técnica, credibilidad y transparencia.

¿Cómo funciona?

El APRM está dirigido por el Comité de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembro de la iniciativa, los cuales conforman el “Fórum”. Adicionalmente, existe un “Panel” encargado de realizar la labor de seguimiento del proceso de revisión. El Panel está conformado por entre cinco y siete miembros africanos que se hayan distinguido por aportar al pan-africanismo. Los miembros

¹¹⁶ *Ibid.* Mayor información sobre el APRM se puede encontrar en <http://www.aprm-international.org/contact.php> (último acceso 22 de septiembre de 2010).

del Panel se nombran por períodos de cuatro años, son nominados por los Estados participantes y elegidos por los Jefes de Estado. Al igual que como ocurre en la OCDE, el trabajo del Panel y del Fórum se complementa con la coordinación de una Secretaría que provee apoyo técnico y logístico¹¹⁷.

Dado que cada Estado africano se encuentra en un contexto distinto y en condiciones particulares de desarrollo, al inicio de cada proceso se realiza una revisión básica y se diseña un “Plan de Acción” con un cronograma detallado. Cada Estado, a elaborar su Plan de Acción, establece las fechas para revisiones periódicas y se fijan metas determinadas para implementar la Declaración sobre Democracia y Gobernabilidad Política, Económica y Corporativa.

¿Cómo se relaciona con la sociedad civil?

El APRM ha logrado generar debates importantes a nivel nacional, dado que ha enfatizado en gran medida la inclusión de la sociedad civil. En efecto, la sociedad civil realiza un seguimiento significativo llegando al punto de bloquear algunos intentos de manipulación política del mecanismo. Se concibe a la sociedad civil como un motor de presión para impulsar cambios sociales identificados en el proceso de revisión.

¹¹⁷ *Ibíd.*