

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**LOS INFORMES PERIÓDICOS DEL PERÚ Y EL
SISTEMA DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS
DE LA ONU**

Tesis para optar por el grado de Magíster en Derechos Humanos:

AUTORA

Carmen Mercedes Moreno Peña

ASESOR

Dr. José Antonio Burneo Labrín

Lima - Perú

2015

ÍNDICE

Introducción.....	1
Abreviaturas.....	8

CAPÍTULO I

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES EN EL SISTEMA DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1 Contexto histórico: la Carta de Naciones Unidas como factor clave para la protección de derechos humanos.....	10
1.1.1 Contexto histórico anterior a la adopción de la Carta de Naciones Unidas: El Orden Público Internacional Clásico.....	10
1.1.2 Carta de la ONU y los Derechos Humanos.....	12
1.2 Las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos.....	14
1.2.1 La naturaleza especial de los tratados de derechos humanos.....	14
1.2.2 Obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos.....	19
a) En cuanto al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.....	20
b) En cuanto al Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.....	22
1.3 Sistema de Tratados De Derechos Humanos.....	28
1.3.1 Antecedentes.....	28
1.3.2 El Sistema de tratados de derechos humanos en la actualidad.....	29
1.4 Las Obligaciones del Estado peruano en materia de derechos humanos...	37
1.5 Conclusiones.....	40

CAPITULO II

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE INFORMES PERIÓDICOS

2.1 Cuestiones preliminares.....	42
2.2 Análisis de documentos emitidos por la ONU relativos al SPIP	51
2.2.1 Observaciones generales emitidas por los órganos de Tratados.....	51
2.2.2 Compilación de Directrices.....	60
2.2.3 Resoluciones de la Asamblea General de la ONU.....	69
2.2.4 Documentos derivados de Procesos de Reforma del STDH.....	72
2.2.5 Otros Documentos de la ONU.....	76
2.2.6 Análisis temático de los documentos emitidos por la ONU relativos al SPIP.....	77
2.2.7 Conclusiones.....	83
2.3 Propuesta: Elaboración de una observación general conjunta.....	85

2.3.1	Justificación de la recomendación u observación general conjunta.	85
2.3.2	Objetivo y alcance de una Recomendación u Observación General Conjunta.....	86
2.3.3	Contenido de la Recomendación u Observación General Conjunta.	86
2.3.4	Conclusiones.....	95

CAPITULO III

SITUACION NACIONAL RESPECTO AL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE INFORMES PERIODICOS

3.1	Evaluación de la normativa nacional relativa a la obligación de presentación de informes.....	97
3.1.1	Marco Normativo Nacional.....	97
3.1.2	Conclusiones.....	108
3.2	Evaluación del cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes	109
3.2.1	Hechos y datos sobre el cumplimiento de la obligación de presentación de informes periódicos a nivel nacional.....	109
3.2.2	Retraso en la presentación de informes del Estado peruano.....	128
3.2.3	Nivel de avance y dificultades.....	132
3.2.4	Análisis de los procedimientos utilizados por el Perú para la elaboración de informes periódicos	133
3.2.5	Retos y Recomendaciones en el procedimiento interno de elaboración de informes periódicos.....	152
3.2.6	Conclusiones.....	155
CONCLUSIONES GENERALES.....		157
<i>Bibliografía.....</i>		<i>160</i>

CUADROS

Cuadro N° 1	Los nueve principales tratados de derechos humanos de la ONU y sus protocolos facultativos
Cuadro N° 2	Facultades por Comités
Cuadro N° 3	Principales tratados de derechos humanos de los que el Perú es Parte y fecha de ratificación
Cuadro N° 4	Informes que deben presentar los Estados Partes en virtud de los Tratados de Derechos Humanos
Cuadro N° 5	Periodicidad de los informes con arreglo a los tratados
Cuadro N° 6	Observaciones Generales vinculadas con la presentación de Informes
Cuadro N° 7	Resumen y fuente de las temáticas introducidas en los documentos analizados
Cuadro N° 8	Proceso de presentación de informes periódicos ante los órganos de tratados
Cuadro N° 9	Roles del Estado Parte y del Comité en el proceso de presentación de informes
Cuadro N° 10	Instituciones encargadas de coordinar redacción de informes, según acuerdos del CNDH
Cuadro N° 11	Año de remisión de informes al Cmté.DH.
Cuadro N° 12	Año de remisión de informes al Cmté.EDR

Cuadro N° 13	Delegación peruana para sustentación de informes 2º, 3º y 4º ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Cuadro N° 14	Año de remisión de informes al Cmté.DESC
Cuadro N° 15	Delegación peruana para la sustentación de informes 5º y 6º ante el Comité contra la Tortura
Cuadro N° 16	Año de remisión de informes al Cmté.CT
Cuadro N° 17	Delegación peruana para sustentación del séptimo y octavo informe consolidado ante el Cmté.EDCM
Cuadro N° 18	Año de remisión de informes al Cmté.EDCM
Cuadro N° 19	Año de remisión de informes al Cmté.DN
Cuadro N° 20	Año de remisión del informe inicial del Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados
Cuadro N° 21	Año de remisión del informe inicial del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
Cuadro N° 22	Año de remisión de informes al Cmté.DPD.
Cuadro N° 23	Resumen de seguimiento de presentación de informes periódicos del estado peruano
Cuadro N° 24	Delegación peruana para sustentación del 5º informe periódico ante el Cmté.DH
Cuadro N° 25	Resumen del nivel de cumplimiento de los Lineamientos Generales aplicables al proceso de elaboración del 5º informe periódico relativo al PIDCP
Cuadro N° 26	Resumen del nivel de cumplimiento de los Lineamientos Específicos, según la etapa del proceso de elaboración del 5º informe periódico relativo al PIDCP
Cuadro N° 27	Cuadro resumen de las fases del proceso de elaboración del 5º informe periódico relativo al PIDCP
Cuadro N° 28	Delegación peruana para sustentación del informe periódico consolidado del 18º al 21º ante el Cmté.EDR
Cuadro N° 29	Resumen del nivel de cumplimiento de los Lineamientos Generales aplicables al proceso de elaboración del informe periódico consolidado del 18º al 21º relativo a la CEDR
Cuadro N° 30	Resumen del nivel de cumplimiento de los Lineamientos Específicos, según la etapa del proceso de elaboración del informe periódico consolidado del 18º al 21º relativo a la CEDR
Cuadro N° 31	Cuadro resumen de las fases del proceso de elaboración de los informes periódicos 18º a 21º relativos a la CEDR

INTRODUCCIÓN

Los Estados a partir de la proclamación de la Carta de la Organización de Naciones Unidas empezaron a trabajar en la codificación de normas internacionales para la protección y promoción de los derechos humanos, es así que hoy en día existen 9 (nueve) tratados internacionales fundamentales de derechos humanos¹ y 9 (nueve) protocolos facultativos². Estos tratados tienen la característica particular de contar con un Comité de expertos/as, el cual cumple la función de vigilar la implementación de las disposiciones de la Convención o Pacto que lo haya creado³. Los tratados mencionados y sus respectivos Comités, actualmente existentes⁴ conforman el Sistema Convencional de Derechos Humanos, o también denominado, Sistema de Tratados de Derechos Humanos, cuyo principal objetivo es asegurar la protección de tales derechos en el plano nacional por medio del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados.

De acuerdo a lo estipulado en los tratados, los comités por ellos creados, tienen asignadas diversas funciones relacionadas con la vigilancia de la manera en que los Estados aplican los tratados en que son parte; una de estas funciones se refiere a los informes que los Estados deben presentar periódicamente sobre las medidas que hayan adoptado para el efectivo cumplimiento de las disposiciones del tratado pertinente⁵. Esta función desarrollada por los 9 (nueve) Comités existentes crea todo un Sistema de Presentación de informes periódicos, tema sobre el cual versará el presente trabajo de investigación.

¹ Los nueve tratados internacionales fundamentales de Derechos Humanos son los siguientes: (1) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; (2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (3) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; (4) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; (5) Convención sobre los Derechos del Niño; (6) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares; (7) Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad; (8) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y; la (9) Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Ver textos y referencias de estos tratados en la página web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>> Consulta al 1 de octubre de 2015.

² Los nueve protocolos facultativos son los siguientes: (1) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; (2) Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte; (3) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (4) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; (5) Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; (6) Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; (7) Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; (8) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y (9) Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Ver textos y referencias de estos tratados en la página web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>> Consulta al 1 de octubre de 2015.

³ Cabe señalar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es técnicamente un órgano de tratado, puesto que se estableció en virtud de la Resolución 1985/17, de fecha 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

⁴ En total existen 9 (nueve) Comités que vigilan la implementación de los tratados, todos ellos se encuentran facultados para examinar los informes de los Estados. Asimismo, cabe precisar que además de los nueve Comités existe un Sub Comité para la Prevención de la Tortura, creado por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el cual no tiene la facultad de revisar informes periódicos.

⁵ La obligación internacional de presentar informes periódicos se encuentra establecida en los 9 (nueve) tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, así como en los 2 (dos) Protocolos Facultativos relativos a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Me veo motivada a estudiar la temática planteada toda vez que, como funcionaria del Estado peruano he tenido la oportunidad de encargarme de la elaboración y coordinación de la redacción de informes periódicos a nivel multisectorial, así como brindar asesoría a los/as funcionarios/as públicos/as, durante el proceso de preparación para la sustentación de los citados documentos, ante las instancias internacionales correspondientes. Estas tareas las ejercí cuando estuve laborando tanto en la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como en la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), ambas dependencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), durante el periodo 2010-2013 por lo que, en la presente investigación se hará énfasis al mencionado periodo.

Hacia finales del 2010, el Estado peruano se encontraba atrasado en relación a la presentación de 5 (cinco) informes, de los 10 (diez) que le correspondía presentar⁶. Los 3 (tres) informes que contaban con mayor atraso eran, de una parte el 5º informe periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP) que llevaba 7 (siete) años pendiente, y, de otra parte, los 2 (dos) informes relativos a los Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño, los cuales debieron ser entregados hacía 6 (seis) años, tomando como referencia el 2010.

Otros informes, con menor cantidad de años de retraso, pero que también ejemplifican la dimensión de la problemática del Perú en el 2010, en relación al cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes, son: el informe inicial relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el cual debió ser entregado en el 2007 al Comité correspondiente, y el informe periódico relativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que debía haberse entregado en el 2009.

Ante esta problemática, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) en el 2010, a propuesta de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Derechos Humanos, se decidió priorizar cuáles de los informes elaborar primero. Dado los años de retraso y por cuestiones metodológicas se eligió el Informe relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el informe consolidado relativo a la Convención contra la Tortura, lo cual fue puesto a consideración del Consejo Nacional de Derechos Humanos, órgano multisectorial presidido por el MINJUS. De ese modo, se empieza a emplear este espacio multisectorial de manera sostenida para adoptar acuerdos en conjunto acerca de la presentación y sustentación de informes periódicos. En referencia, al tema que nos ocupa, incluso se adoptó un acuerdo, a fines de 2012, señalando que el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) encarga a la Secretaría Técnica del CNDH⁷ la elaboración de un protocolo que oriente el proceso de elaboración de informes periódicos e iniciales⁸.

⁶ Cabe precisar que en el 2010 el Perú no era Estado Parte de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. La misma fue aprobada por Perú mediante Resolución Legislativa N° 29894, publicada el 6 de julio de 2012 y ratificada por Decreto Supremo N° 040-2012-RE, publicado el 16 de agosto de 2012. El instrumento de adhesión se depositó el 26 de setiembre del 2012. Por comunicado, publicado en las normas legales del diario oficial El Peruano el 7 de noviembre de 2012, se informó que la fecha de entrada en vigencia para el Perú sería el 26 de octubre de 2012. El texto íntegro de la Convención se publicó el 9 de noviembre de 2012.

⁷ De acuerdo a la Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS, de fecha 20 de junio de 2012, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Derechos Humanos se encargará de brindar apoyo técnico y administrativo al CNDH.

⁸ Según Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 04 de setiembre de 2012.

Preocupación Internacional en relación al no cumplimiento de la obligación de presentación de informes:

El atraso de la remisión de informes del Estado peruano a los respectivos Comités no es sin embargo, un caso aislado a nivel internacional. La problemática ha persistido en el tiempo, es así que ya en 1988 a través de una Resolución de la Asamblea General de la ONU⁹ se resaltaba la preocupación por la creciente acumulación de informes atrasados. Esta problemática ha continuado en el devenir del tiempo, sobre todo por el incremento del número de ratificaciones y adhesiones, así como la entrada en vigencia de nuevos tratados, y consecuentemente el número de Comités, con lo cual existe actualmente una mayor cantidad de informes que deben presentar los Estados a los respectivos órganos de tratados. No obstante, el mayor aumento de ratificaciones a los tratados no ha tenido como resultado un aumento proporcional en el número de informes presentados (AGNU, 2012, pág. 19-21).

En esa línea, la ONU viene recalcando en documentos como las Directrices sobre la preparación de informes, así como Observaciones Generales que el proceso de elaboración de informes es “(...) un mecanismo que constituye un elemento esencial del continuo compromiso de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos establecidos en los tratados en los que son partes” (AGNU, 2009, pág. 06). La ONU señala además, que el STDH es uno de los logros más importantes en su objetivo de promover y proteger los derechos humanos (AGNU, 2012, pág. 07), en tal sentido el proceso de elaboración de informes debe coadyuvar a tal fin.

El SPIP ha sido diseñado para que sea continuo y dinámico, y depende de los Estados de otorgarle efectividad. Los Comités en el devenir del tiempo han ido definiendo la manera de elaborar tales informes, así como la manera de realizar su examen, complementando de ese modo lo expuesto en los tratados. Es así que hoy en día la presentación de informes periódicos implica un conjunto de fases interrelacionadas: la preparación y envío de informe, la realización de un diálogo interactivo con los expertos del Comité y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones adoptadas por los órganos de tratados.

Como expresamos antes, el problema de la no presentación de informes o su demora en ser entregados a las instancias correspondientes es compartido por un gran número de Estados a nivel mundial sobre todo, desde que el STDH ha ido evolucionando e incrementado sus tratados y por ende, sus Comités. Esta situación detectada desde los inicios del SPIP ha generado reacciones por parte de la ONU, así es como, en el devenir de los años se han generado una serie de reflexiones sobre el Sistema de Tratados de Derechos Humanos que han implicado la elaboración de estudios sobre su reforma y fortalecimiento. Como resultado de estos estudios, entre otras cuestiones, los Comités han ido uniformizando criterios en cuanto a las directivas para la presentación de informes y adoptando documentos orientadores, que pautean cómo los Estados deben cumplir cada fase del proceso de elaboración de informes, de modo tal que la carga de informar se haga menos pesada y así los Estados puedan ponerse al día y cumplir con su obligación.

De la revisión realizada a los documentos aprobados por los Comités que orientan a los Estados en materia de elaboración de informes periódicos, como son las observaciones generales y directrices; así como los documentos generados a partir de las diferentes evaluaciones del SPIP y resoluciones de la ONU en el presente trabajo se ha identificado que las pautas que se brindan, en cuanto al proceso de elaboración de informes, han tendido a detallar qué tipo de información se espera que los Estados

⁹ Resolución 43/115, expedida por la Asamblea General de la ONU.

incluyan en sus informes, así como los aspectos relacionados a la forma que debe adoptar cada uno de ellos.

Por otro lado, en los mencionados documentos se observa información dispersa y de carácter general, acerca de la importancia y los objetivos de la presentación de informes periódicos, así como de los estándares mínimos acerca de la participación de las entidades públicas y sociedad civil que los Estados deben cumplir cuando preparan su informe a nivel nacional y realizan seguimiento de las observaciones finales. Esto es importante toda vez que, el proceso para la presentación de informes debe gozar de una amplia participación a nivel nacional a la hora de preparar los informes y hacer seguimientos de las recomendaciones (AGNU, 2012, pág. 07).

Lo antes mencionado conlleva a preguntarse si en la ONU existen documentos suficientes e integrales que refieran la importancia y los objetivos del proceso de presentación de informes a nivel nacional, así como las condiciones mínimas que el Estado debe seguir a fin de que el proceso de producción del informe a nivel nacional sea participativo y coadyuve a que las políticas públicas puedan alinearse con los estándares internacionales contenidos en los tratados de derechos humanos.

Nuestra posición es que, si bien en diversos documentos se destaca la importancia de la presentación de informes en el terreno nacional, como una oportunidad para realizar un balance de derechos humanos, no existe un documento integral que aborde el conjunto de estándares que los Estados Partes han de considerar en relación a la obligación internacional de reportar periódicamente.

En ese contexto, nuestra posición es que es necesaria la aprobación de un documento único e integral por parte de todos los Comités de Naciones Unidas, que podría ser a través de una Observación General conjunta. Por ello, hemos elaborado un proyecto de Observación General Conjunta mediante la cual se establecen los estándares internacionales que han de tener en cuenta los Estados Partes para cumplir con su obligación de reportar periódicamente.

Es de precisar que si bien no se cuenta a nivel internacional con un documento integral sí existen un conjunto de pautas que se encuentren dispersas en diferentes documentos. Estas pautas permiten en nuestra opinión guiar a los Estados en relación a la presentación de informes, así como también se puede afirmar que los Comités han ido uniformizando criterios en sus métodos de trabajo, lo cual significa un avance para el STDH que permite hacer menos pesada la tarea de elaboración a cargo de los Estados. En este orden de ideas, resulta válido preguntarse si el Estado peruano en sus procesos internos de elaboración de informes ha cumplido con ese conjunto de pautas existentes a nivel internacional.

No pretendemos un balance global, ahora nos limitaremos al caso peruano. Sobre el comportamiento del Perú en cuanto al cumplimiento de remisión de informes, cabe destacar que desde el 2010, hasta el 2014 el Estado peruano ha presentado 09 (nueve)

informes periódicos¹⁰, 5 (cinco) de los cuales tenían, según mencionamos antes, varios años de atraso. Los nueve informes presentados en el mencionado periodo han estado a cargo de un sector que acopió la información y que, a su vez, coordinó con otros sectores, por las siguientes instituciones: 4 (cuatro) de ellos han estado a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), 3 (tres) por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), 1 (uno) por el Ministerio de Cultura (MCULTURA) y 1 (uno) por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA). Hacia finales de 2014 el único informe que se encontraba pendiente de ser entregado era el informe inicial relativo a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Los 09 (nueve) informes presentados en el mencionado periodo tienen como factor común el hecho que la Secretaria Ejecutiva (actualmente denominada, Secretaría Técnica¹¹) del Consejo Nacional de Derechos Humanos¹² y la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUS han intervenido en cada uno de ellos de alguna forma, ya sea asumiendo su redacción o brindado asesoría para su elaboración o sustentación.

Al respecto, hay que tener presente que estar al día en la entrega de los informes periódicos no garantiza que el STDH ayude a asegurar la protección de los derechos en el plano nacional a través del SPIP. Se tiene que evaluar cuál ha sido el procedimiento interno que ha empleado el Estado para cumplir con cada etapa del SPIP y si este se adecuaba a las pautas establecidas por la ONU.

Si bien actualmente (a mediados de 2015) el Estado peruano ha superado la situación general de atraso, no hay elementos de política pública que garantice esta continuidad, ni se ha establecido un estándar mínimo de nivel participación de las partes interesadas, en especial las ONGs, académicos, parlamentarios y otras partes de la sociedad civil e instituciones estatales capaces de aportes que es necesario asegurar¹³. Se plantea que aún existe normativa precaria, como hemos referido, a nivel internacional, sobre la materia y esto se repite a nivel de los marcos nacionales, puesto que no existe un documento donde se albergue las pautas para el procedimiento de elaboración a nivel nacional, que contemple la participación de diferentes instancias, fomentando el diálogo

¹⁰ (1) el informe inicial relativo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se presentó en el 2010; (2) el 5º informe periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se presentó en el 2011; (3) el 5º y 6º informe consolidado relativo al Comité contra la Tortura se presentó en el 2011; (4) el 7º y 8 informe periódico consolidado relativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer se presentó en el 2012; (5) el 18º, 19º y 20º informe periódico relativo a la Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial en abril de 2013; (6) el informe inicial relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares en agosto de 2013; (7) el 4º y 5º informe consolidado relativo a la Convención sobre los Derechos del Niño en noviembre de 2013 ; (8) el informe inicial relativo al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados en febrero de 2014 y el informe inicial relativo al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, también en febrero de 2014.

¹¹ El Consejo Nacional de Derechos Humanos - CNDH - fue creado el 06 de septiembre de 1986 mediante Decreto Supremo 012-86-JUS, como un mecanismo interinstitucional que coadyuve al cumplimiento de los deberes del Estado en el campo de los derechos humanos. De acuerdo a la Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS, de fecha 20 de junio 2012 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría Técnica se encarga de brindar apoyo técnico y administrativo al CNDH. El/la Secretario/a Técnico/a es el/la Director/a General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

¹² Mediante el artículo 1º del Decreto Supremo N° 012-86-JUS, de fecha 06 de septiembre de 1986, modificado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, de fecha 20 de abril de 2012, se constituyó en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el Consejo Nacional de Derechos Humanos, órgano multisectorial, conformado por instituciones públicas y representantes de la Sociedad Civil.

¹³ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Fortalecimiento del Sistema de Órganos de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Reunión Dublín II 10-11 de noviembre de 2011. Documento Resultante. Párr. 79. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/hrtid_process.htm>

entre la sociedad civil y funcionarios/as públicos/as sobre el cumplimiento de los estándares de derechos humanos.

El Perú, para cumplir con su obligación internacional de remisión de informes a los órganos de tratados emprende una serie de procedimientos, los cuales no se encuentran documentados y que varían según la institución que coordina la elaboración y sustentación de los informes. Es decir no existe, a nivel interno, un conjunto de pautas o lineamientos que guíen al Estado peruano en el proceso de presentación de informes, que garantice un estándar mínimo de participación (Estado y sociedad civil) y debate a nivel nacional a la hora de preparar los informes y hacer seguimiento de las recomendaciones que emiten los Comités. Al no generarse un diálogo nacional, producto de la elaboración del informe, el Estado no está coadyuvando con el objetivo del sistema de presentación de informes periódicos, esto es asegurar la protección y promoción de los derechos humanos.

Considerando lo antes mencionado proponemos la formulación de pautas estandarizadas o lineamientos, por parte del Perú, que guíen e institucionalicen la actuación intersectorial del Estado a nivel interno de la obligación de reportar periódicamente a los órganos de tratados. En la actualidad, la deficiencia del sistema peruano, en la materia, pasa por no haber sistematizado, ni definido cuáles deben ser los procedimientos a seguir a nivel interno ad hoc con los estándares internacionales para cumplir con todas las fases del proceso de presentación de informes (informar, sustentar y hacer seguimiento a recomendaciones) de manera coordinada y eficiente en aras de que con dicho procedimiento se logre cada vez más garantizar los derechos de las personas contenidos en los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos.

En ese contexto, el presente trabajo explora en qué medida el proceso de presentación de informes empleado por el Perú se ajusta a lo establecido por los estándares contenidos, en los documentos analizados en la presente investigación, para lo cual se recurre al análisis documental del proceso empleado por el Estado peruano para la elaboración, sustentación y seguimiento de las recomendaciones de dos informes periódicos durante el periodo 2010-2013, que son los siguientes: 5º Informe periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el 18º-20º Informe Periódico relativo a la Convención de todas las formas de Discriminación Racial.

El presente trabajo a partir de la descripción del procedimiento empleado por el Perú para la elaboración de sus informes expone las principales deficiencias que se han advertido hasta el momento, para luego proponer cambios y ajustes que hagan más eficiente el sistema peruano.

Considerando lo expuesto líneas arriba el primer capítulo de la presente investigación tiene por objeto brindar el marco normativo en el que se sustenta el proceso de presentación de informes periódicos del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. A tal efecto, se analizan procesos históricos y jurisprudencia que han permitido la creación de mecanismos de derechos humanos que buscan vigilar el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales de derechos fundamentales y por ende, velar porque los Estados a nivel mundial dicten políticas públicas encaminadas a la protección de la dignidad del ser humano.

En el segundo capítulo se sistematiza a nivel internacional un conjunto de pautas que orientan a los Estados en el proceso de presentación de informes en el marco de la ONU. En esa línea, se analizan diferentes instrumentos que ha emitido el STDH de la ONU sobre la presentación informes.

El tercer capítulo tiene por finalidad evaluar cómo ha sido el comportamiento del Estado peruano en relación a su cumplimiento de presentación de informes, principalmente, entre los años 2010 y 2013, de acuerdo a lo establecido en las pautas que ha establecido Naciones Unidas, según lo visto en el segundo capítulo. En la primera parte de este capítulo se evaluará el desarrollo de la normativa interna referida a la obligación de presentación de informes. En la segunda parte, se analizará cuál ha sido el procedimiento, que ha llevado a cabo el Estado peruano para cumplir con la obligación de presentación de informes, para ello nos remitiremos al análisis de dos informes elaborados por el Estado peruano en el periodo antes indicado.

Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones teniendo en consideración que el proceso de presentación de informes debe ser visto como una herramienta que permita al Estado peruano alinear sus políticas públicas según los estándares internacionales, contemplados en los tratados de derechos humanos que sea parte. Porque de ese modo, se estará contribuyendo con garantizar los derechos fundamentales de todas las personas y por ende, dando un real sentido al SPIP.



ABREVIATURAS

PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEDM	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
CCT	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDR	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CDPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CTMF	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
CDF	Convención internacional para la Protección de todas las Personas contra las desapariciones forzadas
Cmté.DH	Comité de Derechos Humanos
Cmté.DESC	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales
Cmté.EDCM	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Cmté.CT	Comité contra la Tortura
Cmté.EDR	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Cmté.DPD	Comité de los derechos de las personas con discapacidad
Cmté.TMF	Comité sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios
Cmté.DF	Comité contra las Desapariciones Forzadas
Cmté.DN	Comité de los Derechos del Niño
CR	Congreso de la República del Perú
ONU	Organización de Naciones Unidas
SUDH	Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos
SPIP	Sistema de Presentación de Informes
CIJ	Corte Internacional de Justicia
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OG	Observaciones Generales

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
EP	Estados Partes
STDH	Sistema de Tratados de Derechos Humanos
CPP	Constitución Política del Perú
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
Compilación de Directrices	<i>Compilación en un solo volumen de las directrices de forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes conforme lo establecen los principales tratados Internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas</i>
AG	Asamblea General de la ONU
ECOSOC	Consejo Económico y Social
CNDH	Consejo Nacional de Derechos Humanos
DGDH	Dirección General de Derechos Humanos
MC	Ministerio de Cultura
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
PJ	Poder Judicial
TC	Tribunal Constitucional del Perú
SECNDH	Secretaría del Consejo Nacional de Derechos Humanos
CDH	Comisión de Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
PF	Protocolo Facultativo
RG	Recomendación General

CAPITULO I

LA PRESENTACIÓN DE INFORMES EN EL SISTEMA DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

Introducción

Este capítulo tiene por objeto analizar el marco normativo que regula el proceso de presentación de informes periódicos en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. A tal efecto, se analizan procesos históricos, así como los instrumentos internacionales y las normas que han permitido la creación de mecanismos y de órganos que buscan vigilar el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales de derechos humanos y, por ende, velar porque los Estados a nivel mundial dicten políticas públicas encaminadas a la protección de la dignidad del ser humano.

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO: LA CARTA DE NACIONES UNIDAS COMO FACTOR CLAVE PARA LA PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS

La Carta de Naciones Unidas, tratado fundacional de la Organización Internacional de la cual son parte hasta la fecha 193 Estados, estableció cambios trascendentales respecto del orden internacional clásico, permitiendo un cambio de paradigma a nivel internacional, el cual hasta ese entonces se había caracterizado por una serie de elementos que no permitieron un reconocimiento de los derechos inherentes a todo ser humano.

1.1.1 Contexto histórico anterior a la adopción de la Carta de Naciones Unidas: El Orden Público Internacional Clásico

La soberanía es un concepto medular en las relaciones internacionales contemporáneas. En sus inicios, tal como fuera concebida por Jean Bodín (Bodino, citado por Moyano Bonilla 1998: 1127), ésta se refería a aquel poder absoluto y perpetuo conferido a una comunidad de naciones. No obstante, dicho principio clásico evolucionaría en el devenir del tiempo logrando relativizarse paulatinamente.

El acontecimiento que permitió que surja el principio de soberanía y, consecuentemente, la aceptación del concepto de Estado nación fue el tratado de Westfalia, el cual dio fin a la guerra de los Treinta Años (1618-1648). Una nueva era se forjó después de la Paz de Westfalia, en tanto ella es considerada como el momento histórico que marca un nuevo orden jurídico, político y religioso, significando el fin de la diarquía papado-imperio y surgimiento de un régimen político caracterizado por el poder de los soberanos, a los cuales se les empezó a reconocer como aquellos que contaban con derechos exclusivos dentro de su territorio. En suma, es sobre la era del Estado secularizado, que se reconoce el principio de la tolerancia religiosa, que comenzó a estructurarse un sistema de Estados Europeos basado en la soberanía territorial e igualdad de los derechos de los Estados (Moncayo et al., 1985, 27).

La consolidación de los Estados modernos dio pie al denominado absolutismo monárquico, el cual caracterizará a la Era moderna y, por ende, al naciente Derecho de

Gentes, el cual se basó en un escenario constituido por Estados que contaron con soberanía absoluta, compatible con el hecho de esclavizar a otros seres humanos. El Orden Público Eurocéntrico no solo permitió el desarrollo de la esclavitud, durante los siglos XVI al XIX, sino el colonialismo de los siglos XVI al XX, lo que importa una clasificación de ciertas culturas, pueblos e individuos como superiores respecto a otros, cuestión que sería revertida después de adoptada la Carta de Naciones Unidas, la cual consagra el principio de libre determinación de los pueblos, entre otros principios.

En ese sentido, mientras imperó el orden público clásico los gobernantes no tuvieron que rendir cuentas a la comunidad internacional sobre su comportamiento, por lo que resultaba incompatible e improbable el hecho de que se reconocieran instituciones supranacionales que velaran por intereses comunes como la búsqueda de la paz. Siendo consecuente “(...) que en el *Derecho Internacional Clásico la guerra estaba permitida en cuanto forma suprema de la autotutela jurídica*” (Pastor, 2001, pág. 75).

Como todo va en constante evolución, en el devenir del tiempo, se fueron configurando elementos históricos tales como el proceso de ilustración el cual luego, jugó un rol determinante para que se generaran las revoluciones que surgieron al final del siglo XVIII (la Revolución de Estados Unidos en 1779 y la Revolución Francesa en 1789, no solo política, como la americana, sino también social (Truyol y Serra, 1998, pág. 75) contra el régimen absolutista. Cabe destacar que las mencionadas revoluciones se generaron, entre otras cuestiones, a partir de la idea de que los regímenes se encuentran sujetos a límites impuestos por el hombre. Así lo manifestó John Locke, quien atacó el poder absoluto y la noción del derecho divino de los reyes.

Estas revoluciones supusieron el fin del absolutismo monárquico y el nacimiento del Estado liberal. En palabras del profesor Ferrajoli (1996, pág. 174), “(...) *la declaración francesa de derechos de 1789 y la Constitución que le siguió cambiaron la naturaleza del Estado y, con ella, el principio de soberanía interna*”. No obstante, en aquella época aún el derecho internacional tradicional en palabras de Carrillo Salcedo era:

(...) el mínimo jurídico necesario para regular las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos, **por lo que en vísperas de la primera guerra mundial el derecho internacional se configuraba como un sistema jurídico descentralizado regulador de las relaciones políticas entre Estados europeo-occidentales <<estados civilizados>>, basado en los principios de soberanía e independencia de entidades políticas por encima de las cuales no existía autoridad política alguna** [el destacado es mío]. (Carrillo, 2001, pág. 12)

Si bien hasta finales del siglo XVIII la política europea estuvo dominada por múltiples rivalidades, después del Congreso de Viena (S. XIX) prevaleció la paz entre las cinco potencias de Europa (Austria, Gran Bretaña, Francia, Prusia y Rusia), en tanto reinó un equilibrio de poder hasta finales del siglo XIX, sería la dación de alianzas las que finalmente desencadenarían el desbalance de poder, originando lo que conocemos como la primera guerra mundial entre los años 1914 a 1918. En este conflicto, murieron, aproximadamente, ocho millones de personas. Este nefasto suceso en la historia de la humanidad permitió que se desencadenaran ciertas reacciones de rechazo a este tipo de crímenes puedan configurarse nuevamente y que, se replanteara sobre qué principios estaba reposando, hasta ese momento, el orden público internacional.

Luego de producida la primera guerra mundial los principios que sostenían el orden público internacional clásico empezaron a debilitarse y si bien el tratado de Versalles (1919) no surtió el efecto esperado sentó las bases para lo que después vendría a ser un organismo internacional como la Organización de Naciones Unidas. Uno de los puntos que estipuló el mencionado acuerdo fue la creación de la Sociedad de Naciones,

la cual responde a la iniciativa del presidente estadounidense Woodrow Wilson, de acuerdo a los principios postulados en los Catorce Puntos, promulgados en enero de 1918.

La organización internacional “Sociedad de Naciones” se creó con el propósito de prevenir todas las guerras futuras, a la misma se le reconoce haber puesto en cuestión por primera vez el uso de la fuerza, no obstante, la Sociedad de Naciones nunca tuvo el peso político suficiente como para afrontar tan importante responsabilidad, en parte porque Estados Unidos ni Rusia se llegaron a incorporar, y, por otro lado, por el hecho de que Alemania pasó a convertirse en una potencia descontenta por todas las sanciones impuestas. Pocos años después, dicho contexto mundial generó que se produzcan cada vez más tensiones que originaron el más cruento conflicto de la historia a nivel internacional, la segunda guerra mundial, la cual se libró teniendo como base la idea de la superioridad de ciertas razas, culturas y pueblos, así como bajo las supuestas necesidades militares.

1.1.2 Carta de la ONU y los Derechos Humanos

Luego de producida la segunda guerra mundial las naciones del mundo decidieron plegarse nuevamente a la idea de establecer una entidad internacional que logre asegurar y preservar la paz, con el fin de asegurar que no se vuelvan a repetir los resultados tan devastadores causados por la segunda guerra mundial. Los efectos del conflicto internacional, más grande en la historia, producido entre los años 1939 a 1945, fueron tan cruentos que las personas fallecidas se calculan, según las estimaciones más bajas, en cuarenta millones.

Es después de estos acontecimientos que se lleva a cabo, por iniciativa de los países vencedores de la 2da Guerra Mundial, la Conferencia de San Francisco desde el 16 de abril hasta el 26 de junio de 1945. La mencionada conferencia logró reunir a los delegados de 50 (cincuenta) naciones, las cuales fueron invitadas entre otras cuestiones, porque habían declarado la guerra a Alemania y al Japón, así como habían suscrito la Declaración de las Naciones Unidas.

Los Estados presentes reafirmaron la idea de establecer una organización internacional teniendo intereses comunes tales como: la búsqueda de la paz, la seguridad internacional y la protección a los seres humanos y a todo pueblo.

Después de las deliberaciones correspondientes, durante dos meses, por parte de los delegados de los países presentes, se llegó a consensuar la redacción del tratado que dio origen a la Organización de Naciones Unidas: la Carta de Naciones Unidas, la cual se firmó el 26 de junio de 1945, marcando así un hito en la historia para los derechos humanos, puesto que en sus disposiciones se les otorga especial relevancia, como se advierte a continuación. Según afirma el profesor Ferrajoli (1999, pág. 144, 145) la Carta de la ONU marcó el nacimiento de un nuevo derecho internacional y el final de modelo de Westfalia, de ese modo, en principio, la soberanía externa del Estado deja de ser absoluta, quedando subordinada jurídicamente a dicha norma fundamental.

La Carta de la ONU entró en vigor el 24 de octubre de 1945 y entre sus Estados fundadores se cuentan 51 (cincuenta y uno), número que ha ido aumentando con la adhesión de nuevos Estados miembros en el devenir del tiempo. Actualmente, la ONU cuenta con 193 miembros, los cuales se encuentran obligados a seguir sus disposiciones, al tratarse de un instrumento internacional vinculante para todo Estado que devenga en Parte.

La Carta de la ONU introduce ciertos principios jurídicos que reformulan sustantivamente el orden público internacional clásico. Entre los nuevos principios que relieves la Carta se encuentra la promoción y protección de los derechos humanos,

siendo unos de los principales mandatos de las Naciones Unidas. En su preámbulo se aprecia que el principal objetivo de la organización es preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, tal como se muestra a continuación:

Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas resueltos...a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas [el destacado es mío]. (Preámbulo Carta ONU)

De igual modo, la importancia de los derechos humanos en la Carta se ve reflejada en el Artículo 1 (incisos 2 y 3) del Capítulo I en el que, se establece los propósitos de la organización:

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el **respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos**, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.
3. Realizar la cooperación internacional (...) en **el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos** y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión [el destacado es mío].

Resulta trascendental hacer referencia, asimismo, al artículo 55(c) de la Carta de Naciones Unidas, puesto que este marca la universalidad de los derechos humanos:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, **la Organización promoverá:**

(...) c. **El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción** por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades [el destacado es mío].

Conforme al artículo 55° de la Carta, la ONU promoverá el respeto universal a los derechos humanos, además en este mismo inciso se consagra el principio de no discriminación, puesto que todas las personas serán susceptibles de gozar de las libertades fundamentales sin que se haga distinción alguna entre las personas.

Según lo establecido en el artículo 56°, la Carta de la ONU establece que "(...) *todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55*". Es decir, el Artículo 56° afirma la necesidad de cooperación de todos los Estados al respecto.

Otro de los aspectos concernientes a los derechos humanos son las facultades que la Carta otorga a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, ambos órganos de Naciones Unidas. Así según el Artículo 13° (1) (b) la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones a fin de ayudar a hacer efectivos los derechos humanos. Asimismo, conforme al Artículo 62° (2) el Consejo Económico Social se encuentra facultado de hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto de los derechos humanos y de acuerdo al artículo 68° puede establecer comisiones de orden económico y social para la promoción de los derechos humanos.

En definitiva, la Carta de la ONU constituye el primer instrumento jurídico de orden universal, en establecer los elementos esenciales de los derechos humanos y en comprometer a la comunidad internacional para asegurar el respeto y la efectividad de los derechos humanos. Es por ello que se puede afirmar que la misma otorga un carácter internacional a los derechos humanos. En esa línea, Bobbio señala que se instituye de esta manera por primera vez en la historia humana un sistema de valores universales (1995, pág. 564).

1.2 LAS OBLIGACIONES GENERALES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Antes de comenzar a analizar lo concerniente a las obligaciones de presentación de informes periódicos establecidas en los nueve principales tratados de derechos humanos, así como en dos de los protocolos facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño, en el marco del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es propicio que se realice un breve análisis de las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos que se han ido forjando en el devenir histórico.

En la medida que nos acerquemos al estudio de la naturaleza de los tratados de derechos humanos se podrá tener una mejor comprensión del proceso de elaboración de informes periódicos como parte fundamental del sistema de tratados de derechos humanos, así como vislumbrar su trascendencia en el diseño e implementación de políticas públicas acordes con los estándares internacionales.

1.2.1 La naturaleza especial de los tratados de derechos humanos

Un signo característico de las relaciones internacionales es que la celebración de tratados internacionales se rija por el principio de la reciprocidad, es por ello que ante la eventual inexecución de un tratado desde un punto de vista estrictamente convencional el principio de reciprocidad impide que una Parte que ha desconocido sus obligaciones reclame a la otra Parte el respeto de las suyas. Sin embargo, como veremos a continuación, en el caso de los tratados de derechos humanos dicho principio no resulta aplicable.

De la lectura conjunta de la jurisprudencia de los tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia¹⁴, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵, las Observaciones Generales de los órganos de tratados de Naciones Unidas¹⁶, así como de otros instrumentos internacionales se pueden extraer las principales características de los tratados de derechos humanos, que los diferencian del resto de tratados multilaterales.

¹⁴ La Corte Internacional de Justicia fue creada mediante la Carta de Naciones Unidas, conforme a su artículo 92º.

¹⁵ La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita por el Gobierno de la República del Perú el 27 de julio de 1977 y aprobada mediante Decreto Ley N° 22231, publicado el 12 de julio de 1978. La Constitución para la República del Perú de 1979, en su decimosexta Disposición General y Transitoria, señaló que: "se ratifica, igualmente, , incluyendo sus artículos 45 y 62, referidos a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Asimismo, el 21 de enero de 1981, el Estado peruano presentó ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. Consulta: 30 de agosto de 2014: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>>

¹⁶ Los órganos de tratados de derechos humanos están constituidos por comités de expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Se han creado de conformidad con lo dispuesto en los tratados que supervisan.

Para aproximarnos a comprender la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos, se mencionará alguna de la jurisprudencia sobre la materia en cuestión. Al respecto, en el ámbito de las Naciones Unidas, cabe referirnos a la Opinión Consultiva de 1950¹⁷¹⁸ sobre Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Genocidio, emitida por la Corte Internacional de Justicia, la misma que estableció que para determinar el carácter de las reservas que pueden formularse y de las objeciones que se pueden oponer a otros Estados hay que tener en cuenta las características particulares de la Convención sobre Genocidio (NU, 1992, pág. 26).

Al respecto, la Opinión Consultiva de la CIJ (1951) menciona que una de las particularidades de la referida Convención es que los Estados partes no tienen intereses propios, lo que existe es un interés común de preservar fines superiores, lo cual constituye la razón de ser de la misma. En esa línea, la CIJ señala que la finalidad de la Convención "(...) es puramente humanitaria y civilizadora; los Estados contratantes no obtienen ninguna ventaja o desventaja, ni tienen intereses propios, sino un interés común" (NU, 1992, pág. 26). En suma, la CIJ advierte que tal Convención posee características que la hacen diferente de otro tipo de tratados multilaterales, por lo que las reservas se podrían efectuar siempre y cuando no atenten contra el objeto y fin del tratado.

La aprobación y entrada en vigencia de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados significó un paso importante en el derecho internacional, entre otras cuestiones porque a través de ella se manifiesta que los tratados de derechos humanos incluyen obligaciones impuestas a los Estados que son independientes del principio de reciprocidad. La naturaleza de dichos tratados crea obligaciones frente a los Estados Parte de dicho tratado y frente a los particulares principalmente. Esta particularidad de dichos tratados se encuentra sin duda reflejada en el artículo 60.5 de la Convención de Viena¹⁹ al excluirlas del principio de la reciprocidad en beneficio de la protección de la persona humana.

¹⁷ La Opinión Consultiva de 28 de mayo de 1951 dada por la CIJ fue solicitada mediante Resolución de la Asamblea General de la ONU de fecha 16 de noviembre de 1950.

¹⁸ Las preguntas analizadas en la Opinión Consultiva de 28 de mayo de 1951 fueron las siguientes: "I. ¿Se puede considerar a tal Estado como parte en la Convención aunque mantenga su reserva si una o más partes en la Convención, pero no otras, formulan objeciones a tal reserva? II. Si la respuesta a la primera pregunta, es afirmativa, ¿cuál es el efecto de la reserva entre el Estado que la hace y a) las partes que formulan objeciones a la reserva o b) las partes que la aceptan? III. En relación con la respuesta a la pregunta 1, ¿cuál sería el efecto jurídico si la objeción a una reserva la formula a) un signatario que no ha ratificado aún la Convención o b) un Estado autorizado a firmarla o adherirse a ella, pero que todavía no lo ha hecho?"

¹⁹ Artículo 60° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación. 1. Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente.

2. Una violación grave de un tratado multilateral por una de las partes facultará:

a) a las otras partes, procediendo por acuerdo unánime para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente o darlo por terminado, sea:

i) en las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación: o

ii) entre todas las partes;

b) a una parte especialmente perjudicada por la violación para alegar ésta como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente en las relaciones entre ella y el Estado autor de la violación;

c) a cualquier parte, que no sea el Estado autor de la violación, para alegar la violación como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente con respecto a sí misma, sí el tratado es de tal índole que una violación grave de sus disposiciones por una parte modifica radicalmente la situación de cada parte con respecto a la ejecución ulterior de sus obligaciones en virtud del tratado.

3. Para los efectos del presente artículo, constituirán violación grave de un tratado:

a) un rechazo del tratado no admitido por la presente Convención; o

b) la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado.

4. Los precedentes párrafos se entenderán sin perjuicio de las disposiciones del tratado aplicables en caso de violación.

El criterio establecido por la CIJ, también, lo ha adoptado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-2/82, de fecha 24 de septiembre de 1982, denominada: “El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 74 y 75)”, la cual fue solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La consulta se dirigía a determinar desde qué momento los instrumentos de ratificación o adhesión que contienen reservas a la Convención Americana entran en vigor.

Para absolver la consulta la Corte IDH en su opinión consultiva interpreta los artículos 74²⁰ y 75²¹ de la Convención Americana de Derechos Humanos. Considerando que el artículo 75 señala que la CADH sólo puede ser objeto de reservas conforme a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la Corte IDH analizó los artículos 19 y 20 de la Convención de Viena, determinándose que para efectos de la CADH solo es aplicable el inciso c del art 19, que establece que el Estado podrá formular reserva en la medida que no sea incompatible con el objeto y fin del tratado. Los incisos a y b no son aplicables en la medida que la CADH no prohíbe hacer reservas, ni especifica cuáles están permitidas (CorteIDH, 1982, párr. 1 al 19).

El legítimo interés que tienen los Estados en excluir reservas incompatibles con el objeto y fin de la CADH tiene que ver con el hecho que esta es en realidad un instrumento o marco jurídico multilateral que faculta a los Estados para comprometerse unilateralmente, a no violar los derechos humanos de los individuos bajo su jurisdicción. En tal sentido, la Opinión Consultiva OC-2/82 señala que *“los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes [el destacado es mío]”* (CorteIDH, 1982, párr. 29).

De igual modo, la Opinión Consultiva OC-2/82, establece que el objeto y fin de aquellos tratados son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al devenir en Partes de este tipo de tratados, *“se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”* (CorteIDH, 1982, párr.29).

A partir de ello, la Corte IDH, a través de su Opinión Consultiva OC-2/82 concluye que el artículo 75 de la CADH permite que los Estados que ratifiquen o se adhieran a ella, puedan hacerlo con cualesquiera reservas que no sean incompatibles con su objeto y fin (CorteIDH, 1982, párr. 26). Asimismo, señala que teniendo en cuenta la importancia de la protección del individuo, difícilmente se puede retrasar la entrada en vigencia del tratado hasta que por lo menos otro Estado esté dispuesto a aceptar al Estado

5. Lo previsto en los párrafos 1 a 3 no se aplicará a las disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalias con respecto a las personas protegidas por tales tratados.

²⁰ Artículo 74: 1. Esta Convención queda abierta a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. 2. La ratificación de esta Convención o la adhesión a la misma se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor. Respecto a todo otro Estado que la ratifique o adhiera a ella ulteriormente, la Convención entrará en vigor en la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión. 3. El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de la entrada en vigor de la Convención”.

²¹ Artículo 75: Esta Convención sólo puede ser objeto de reservas conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969.

reservante como Parte. En tal sentido, interpreta que el artículo 20.1 de la Convención de Viena no limita su texto a reservas específicas al señalar “una reserva expresamente autorizada por el tratado, puesto que un tratado puede expresamente autorizar una o más reservas específicas o reservas en general. En tal sentido la mencionada opinión consultiva concluye que las reservas expresamente autorizadas son que las que no van en contra el objeto y fin del tratado y que las mismas no estarán sujetas a la aceptación de ningún otro Estado (CorteIDH, 1982, párr. 35-37).

Por su parte en el Sistema Universal de Derechos Humanos, el PIDCP no prohíbe reservas, ni menciona ningún tipo de reserva permitida. No obstante, ello no quiere decir que estén todas permitidas. Conforme al párrafo 3 del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados cuando el tratado no prohíbe una reserva o ésta entra dentro de las categorías permitidas expresamente, un Estado podrá hacer una reserva siempre que no sea incompatible con el objeto y fin del tratado. Lo antes expresado se reafirma en la Observación General N° 24²², emitida en el año 1994 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas²³, a propósito de las cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus protocolos facultativos, o de la adhesión a ellos. Es así que en la OG 24 se señala lo siguiente, mediante lo cual se reafirma que las reservas contrarias a normas perentorias no son compatibles con el objeto y fin del pacto.

(...) un Estado no puede reservarse el derecho de practicar la esclavitud, de torturar, de someter a personas a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, de privar arbitrariamente a las personas de la vida, de detener y encarcelar arbitrariamente a las personas, de denegar la libertad de pensamiento, conciencia y religión, de presumir que una persona es culpable hasta que demuestre su inocencia, de ejecutar a mujeres embarazadas o a niños, de permitir el fomento del odio nacional, racial o religioso, de denegar a las personas en edad núbil el derecho a contraer matrimonio o el de denegar a las minorías el derecho a gozar de su propia cultura, profesar su propia religión o utilizar su propio idioma. Y, aunque las reservas a cláusulas concretas del artículo 14 puedan ser aceptables, no lo sería una reserva general al derecho a un juicio con las debidas garantías (Cmté.DH, 1994, párr. 08).

En la Observación General N° 24, el Comité también destaca que “*el objeto de los tratados de derechos humanos es beneficiar a las personas que se encuentran en su jurisdicción*”, y ello es justamente lo que los diferencia de otra clase de tratados. Conforme el Comité lo expresa estos últimos se limitan a ser “*un simple intercambio de obligaciones entre los Estados que les permite reservarse inter se la aplicación de normas de derecho internacional general*” (Cmté.DH, 1994, párr.08). En suma, de acuerdo al citado Comité el objeto de los tratados de derechos humanos es beneficiar a las personas que se encuentran en su jurisdicción.

La Comisión y Corte Europeas de Derechos Humanos, a su vez, se han pronunciado en forma similar en relación a la naturaleza de los tratados de derechos humanos. En el caso *Austria vs. Italia* (1961), la Comisión Europea declaró que las obligaciones asumidas por los Estados Partes en la Convención Europea de Derechos Humanos “*son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes, en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes*” (CEDH, 1961, pág. 19).

²² Cada uno de los Comités u órganos de tratados publica documentos denominados Observaciones Generales, los cuales interpretan las disposiciones del tratado de derechos humanos que supervisan.

²³ El Comité de Derechos Humanos fue establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consultar Artículo 28°.

En igual sentido, la Corte Europea afirmó, en el caso *Irlanda vs. Reino Unido* que “a diferencia de los tratados internacionales del tipo clásico, la Convención comprende más que simples compromisos recíprocos entre los Estados Partes. Crea, por encima de un conjunto de compromisos bilaterales, mutuos, obligaciones objetivas que, en los términos del Preámbulo, cuentan con una garantía colectiva” (CEDH, 1978, párr. 239).

Del mismo modo, en el caso *Soering vs. Reino Unido* (1989), la Corte Europea declaró que la Convención Europea de Derechos Humanos debe “ser interpretada en función de su carácter específico de tratado de garantía colectiva de derechos humanos y libertades fundamentales, y que el objeto y fin de este instrumento de protección de seres humanos exigen comprender y aplicar sus disposiciones de manera que haga efectivas y concretas aquellas exigencias”.

Asimismo, existe reiterada jurisprudencia a nivel del Sistema Interamericano que reliva la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos, a efectos de ejemplificar podemos mencionar que tanto a través de la Sentencia del Caso Ivcher Bronstein (CorteIDH, 1999a, párr.42), así como de la Sentencia del Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú la Corte afirma lo siguiente:

La Convención Americana, **así como los demás tratados de derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano)**, están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, **y tienen una naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados**, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados Partes y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno [el destacado es mío]. (CorteIDH, 1999b, párr.41)

Cabe destacar que la CIJ en el asunto *Barcelona Traction, Light and Power Company* en 1970 estableció que hay que diferenciar dos tipos de obligaciones de los Estados. Por un lado, aquellas frente a la comunidad internacional, a las que se le denomina “erga-omnes” y a aquellas que nacen frente a otro Estado, dentro del marco de la protección diplomática. Respecto al primer grupo de obligaciones todos los Estados tienen un interés jurídico en que dichas obligaciones sean respetadas, dada la importancia de los derechos en causa, en tal sentido se señala que este tipo de obligaciones atañen a todos los Estados a diferencia del segundo grupo de obligaciones que solo importan a un grupo reducida de Estados.

Desde que un Estado admite en su territorio inversiones o ciudadanos extranjeros, personas físicas o morales, está comprometido en acordarles la protección de la ley y asuma ciertas obligaciones en cuanto a su tratamiento. Sin embargo, estas obligaciones no son ni absolutas ni sin reservas. Una distinción esencial debe en particular estar establecida entre las obligaciones de los Estados frente a la comunidad internacional en su conjunto y las que nacen frente a otro Estado dentro del marco de la protección diplomática. Por su naturaleza misma, las primeras atañen a todos los Estados. Dada la importancia de los derechos en causa, todos los Estado pueden considerar que tienen un interés jurídico de que éstos derechos sean protegidos, se trata de obligaciones “erga omnes”. (CIJ, 1970, párr. 33)

De la sentencia en el caso *Barcelona Traction* se desprende que las obligaciones erga omnes no solo se despliegan entre las partes contratantes sino que sus efectos también

se dirigen a terceros Estados sean o no partes del Tratado. Las obligaciones asumidas por los Estados en los tratados de derechos humanos podrían, entonces, ser calificadas de obligaciones erga omnes, cuyos beneficiarios son sobre todo las personas ya sean nacionales o no, pero que se encuentren sujetos a su jurisdicción.

De lo anterior, se colige que los Estados al momento de convenir un tratado pueden tener intereses propios o albergar un interés común de preservar fines superiores. Si tienen solo intereses propios, lo usual es que se concluyan tratados multilaterales o bilaterales que van a crear obligaciones recíprocas entre las partes contratantes, es decir se está frente a un tratado sinalagmático. Mientras que, cuando se adopta un tratado multilateral de derechos humanos no se generan derechos recíprocos entre las partes, sino que se crean obligaciones para proteger y respetar los derechos fundamentales de las personas, tanto frente al propio Estado, como hacia los otros Estados contratantes. Es decir se asumen obligaciones hacia las personas.

Lo mencionado anteriormente tiene implicancia práctica toda vez que, las políticas públicas que adopte un Estado deben tener como interés supremo el bienestar de las personas. Es decir, no se está lidiando con necesidades particulares, sino se está velando por el interés común de los Estados de asegurar la integridad de todas las personas. En tal sentido, las políticas públicas que implementen los Estados para materializar las obligaciones asumidas en los tratados de derechos humanos tendrán que tomar en cuenta que no se está garantizando intereses recíprocos, sino el interés común de cautelar la dignidad del ser humano.

1.2.2 Obligaciones Generales de los Estados en materia de derechos humanos

Los Estados al ratificar o adherirse a tratados de derechos humanos asumen obligaciones según el derecho internacional de respetar, proteger y realizar las disposiciones contenidas en ellos. Estas obligaciones básicas se repiten en diferentes convenciones o pactos, tanto a nivel universal como regional. El contenido de las mismas es desarrollado a través de la jurisprudencia emitida por cortes internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, no solo las Cortes son las que interpretan los tratados de DDHH, también se encuentran facultados para ello, los Comités, u órganos de tratados, para lo cual emiten Observaciones Generales en las que figura la interpretación de una o más disposiciones de los principales tratados de derechos humanos, así como de sus respectivos protocolos facultativos. Cada una de las Observaciones Generales abordan temáticas específicas sobre algún derecho, lo que permite que los Estados Partes puedan acudir a ellas en busca de un mayor detalle y comprensión del contenido de las disposiciones.

En cuanto a la terminología empleada respecto a dichas obligaciones básicas varían según el convenio o pacto que se trate. En ese sentido, en algunas observaciones generales se mencionan los términos “respetar, proteger y cumplir”, mientras que en otras “respetar, proteger y aplicar”; en sentencias de la Corte IDH se mencionan que las principales obligaciones son las de “respetar y garantizar”, a partir de las cuales según ha ido creándose jurisprudencia se ha podido precisar con más detalle las obligaciones para los Estados derivadas del respeto y garantía de los derechos humanos.

a) En cuanto al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

En el ámbito del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH), las obligaciones generales del Estado son establecidas primariamente en los 9 principales tratados de derechos humanos y sus 9 protocolos facultativos.

Nos referiremos, primero al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en tanto es uno de los instrumentos que integra la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos. Este Pacto establece en su artículo 2, párrafo 1 que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos contenidos en él²⁴.

En tal sentido, los Estados Partes deben abstenerse de violar los derechos reconocidos en el PIDCP y cuando se prevea la adopción de alguna restricción, ésta debe ser necesaria y adoptarse únicamente aquellas que sean proporcionales a la consecución de objetivos que permitan arribar a una aplicación efectiva del Pacto. Es de precisar que la Observación General N° 31 sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, aprobada por el Comité de Derechos Humanos el 2004 refiere que la obligación jurídica prescrita en el párrafo 1 del artículo 2 del PIDCP es tanto de carácter negativo como positivo. Además dicha obligación exige al Estado parte que garantice y respete los derechos de todas aquellas personas que se encuentren en su jurisdicción, es decir los derechos contenidos en el Pacto no se restringe a los ciudadanos del Estado Parte (Cmté.DH, 2004, Párr. 06-12).

Los Comités de Naciones Unidas coinciden en señalar que la obligación de respetar exige a los Estados Partes que eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho (Cmté.DESC, 1999b, Párr. 13), lo que equivale a decir que dicha obligación exige que los EP se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho, así lo menciona, por ejemplo, el Cmté.DESC en la Observación General N° 13 sobre el derecho a la educación, así como en la Observación General N° 12, sobre el derecho a una alimentación adecuada (Cmté.DESC, 1999a, Párr. 15)

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General N° 30, sobre el derecho al agua establece que la obligación de respetar exige que los Estados partes se abstengan de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al derecho en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales (Cmté.DESC, 2002, Párr. 21-22).

La obligación de proteger exige que los Estados Partes adopten medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho²⁵. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación General N° 24, sobre la mujer y la salud, señala que la obligación de proteger los derechos relativos a la salud de la mujer exige que los Estados Partes, sus agentes y sus funcionarios adopten medidas para impedir la violación de esos derechos por parte de los particulares y organizaciones e imponga sanciones a quienes cometan esas violaciones (Cmté.EDCM, 1999, Párr. 15). Es decir, los Estados deben adoptar medidas a fin de que los terceros no puedan obstaculizar los derechos. En tal sentido, una violación a la

²⁴ Artículo 2: (1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

²⁵ Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 18; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 13, párrafo 46. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros.

obligación de proteger se produce cuando un Estado omite la regulación de las actividades de particulares con el objeto de impedirles la violación de derecho, en esa línea el Cmté.DESC en su Observación General N° 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, establece que una omisión por parte del Estado y por ende una violación a la obligación de proteger es la no protección de los consumidores, el no proteger a las mujeres contra la violencia, así como no procesar a los autores de la misma (Cmté.DESC, 2000, Párr. 51).

Los tratados imponen a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el goce y el ejercicio de los derechos protegidos, ello se puede constatar en el párrafo 2 del artículo 2 del PIDCP²⁶, mediante esta disposición como lo señala la Observación General N° 31, relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, se impone a los Estados Partes la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos del Pacto en la esfera interna (Cmté.DH, 2004, Párr. 13); entre las medidas a ser adoptadas se encuentran las siguientes: legislativas, judiciales, administrativas, educativas y de otra índole, adecuadas para cumplir sus obligaciones jurídicas (Cmté.DH, 2004, Párr. 07).

El Comité de Derechos Humanos destaca que dicha obligación no se encuentra sometida a condiciones y es de efecto inmediato, en tal sentido su incumplimiento no podría estar justificado por cuestiones políticas, sociales, culturales o económicas (Cmté.DH, 2004, Párr. 14). De igual modo, es de relieves que de existir incompatibilidades entre el derecho interno y el Pacto, el artículo 2 exige que el derecho o la práctica interna se modifiquen para cumplir las normas impuestas por las garantías sustanciales del Pacto (Cmté.DH, 2004, Párr. 13).

Siguiendo lo mencionado por el citado Comité a menos que los derechos del Pacto ya estén protegidos por sus leyes o prácticas internas, los Estados Partes están obligados a introducir en el momento de la ratificación, los cambios de los derechos y prácticas internas que sean necesarios para garantizar su conformidad con el Pacto (Cmté.DH, 2004, Párr. 13). Ello se ajusta, asimismo, a lo establecido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece el deber de los Estados Partes a dar efecto a las obligaciones prescritas en el Pacto de buena fe.

Aunque el párrafo 2 del artículo 2 permite a los Estados Partes que hagan efectivos los derechos del Pacto de conformidad con los procedimientos constitucionales internos, el mismo principio se aplica con el fin de evitar que los Estados Partes invoquen disposiciones del derecho constitucional u otros aspectos del derecho interno para justificar el eventual incumplimiento del Pacto.

Vale mencionar también que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer en su artículo 24 establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención.

Por su parte, el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención contra la tortura²⁷ obliga a cada Estado a tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole para

²⁶ Artículo 2: (2) Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. Consulta al 01 de octubre de 2015: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>

²⁷ Artículo 2: 1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.

reforzar la prohibición de la tortura, las cuales deben ser eficaces para prevenir la comisión de actos de tortura (Cmté.CT, 2007, Párr. 02). Los Estados Partes están obligados a eliminar todos los obstáculos legales y de otra índole que impidan la erradicación de la tortura y los malos tratos, y a adoptar medidas eficaces para impedir efectivamente esas conductas y su reiteración. También tienen la obligación de mantener en examen y mejorar constantemente su legislación nacional (Cmté.CT, 2007, Párr. 04)

b) En cuanto al Sistema Interamericano de los Derechos Humanos

En el ámbito del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (SIDH), las obligaciones generales del Estado emanan básicamente de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su Artículo 1.1 que “[l]os Estados Partes (...) se comprometen a **respetar** los derechos y libertades reconocidos en ella y a **garantizar** su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (...)”. En relación a dichas obligaciones la Corte IDH se ha pronunciado en diversas sentencias y opiniones consultivas, por lo que resulta ilustrativo mencionar algunas de ellas.

En cuanto a la obligación de respetar, la Corte IDH ha señalado que la función pública tiene límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana. Así vale mencionar que la Corte Interamericana en su opinión Consultiva OC-6/86 de fecha 9 de mayo de 1986, se pronunció de la siguiente manera:

(...) la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (Corte IDH, 1986a párr. 21).

En el Caso Godínez Cruz Vs. Honduras se señala que dicho precepto constituye un fundamento genérico de la protección de los derechos reconocidos por la CADH (CorteIDH, 1989, párr. 172). De igual modo, cabe referirse al Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, el cual señala que conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención, por tanto si un órgano o funcionario público lesiona indebidamente derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto, a dicha conclusión se arriba independientemente de que el órgano o funcionario/a haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia (CorteIDH, 1988, párr. 169-170).

En los términos del artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos la obligación de garantizar implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental a fin de asegurar que sea capaz jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (CorteIDH, 1988, párr. 166).

Conforme lo indica la Corte IDH, por ejemplo, en su opinión Consultiva OC-11/90 sobre Excepciones al Agotamiento de recursos internos, de fecha 10 de agosto de 1990, la disposición de “garantizar” contiene un deber positivo para los Estados, dado que dicha obligación implica que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para

remover todos aquellos obstáculos que puedan existir a fin de que personas puedan disfrutar de los derechos contenidos en la Convención (Corte IDH, 1990, párr. 34). En otras palabras, dicha obligación implica, tal como lo señala la Corte IDH en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras "(...) *una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos*" (CorteIDH, 1988, párr. 167). Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención (Corte IDH, 1990, párr. 34)

De igual modo, la Corte IDH afirma que como consecuencia de la obligación de garantizar, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención. Cabe relieves que se debe procurar el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos (CorteIDH, 1988, párr. 166).

En cuanto al deber de prevención, varias sentencias de la Corte se han pronunciado, de igual forma²⁸, al respecto cabe mencionar que:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales (CIDH, 2009b, párr. 41)

Vale precisar que, diversa jurisprudencia de la Corte IDH²⁹, señala que el Estado no es responsable de todas aquellas situaciones en las que un particular viole derechos de otro individuo, esto debe ser analizado caso por caso, a fin de dilucidar si es que efectivamente el Estado se encontraba en posibilidades razonables de conocer la situación de riesgo y poder evitarla.

En el ámbito del SIDH también tenemos que en el artículo 2 de la CADH dispone que:

(...) si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuvieren ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

De ese modo, se observa que los tratados de derechos humanos recogen una regla básica del derecho internacional, según la cual todo Estado Parte en un tratado tiene el

²⁸ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 166; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrafo 149; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párrafo 63; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 252.

²⁹ Ver Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 280; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 78.

deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole (Corte IDH, 1986b, párr. 30)

- b) Las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales

Vale aclarar en la presente investigación que los DESC son derechos de igual naturaleza que los derechos civiles y políticos. Sin embargo, cuestiones históricas, entre otras, como se explicará brevemente a continuación, han influenciado para que la doctrina señale que los DESC tienen sus propios rasgos definitorios, lo que supondría que tengan características propias.

Se ha postulado que su naturaleza es distinta de los derechos civiles y políticos, a través de diferentes tesis como la que establece que los DESC y los derechos civiles y políticos son derechos positivos y negativos, respectivamente. Sin embargo, se ha demostrado que tanto los DESC como los derechos civiles y políticos necesitan de la adopción de medidas positivas para garantizarlos. Por ejemplo, para hacer efectivo el derecho a la identidad, el RENIEC en nuestro país ha concretado políticas públicas explícitas que han significado acciones positivas de implementación. En ese sentido, es que podemos señalar que todos los derechos humanos se caracterizan por contener “un complejo de obligaciones negativas y positivas” (Abramovich y Curtis 2004, 24) Por lo tanto, la idea de que ese derecho tiene únicamente una dimensión negativa, es errónea.

Otro argumento utilizado para diferenciar a ambos derechos se debe a razones ideológicas, enmarcados en el contexto de la Guerra Fría, así por un lado el “oeste” creía que los derechos civiles eran prioritarios, mientras que el “este” tenía como prioridad los derechos humanos económicos; estas dos posturas finalmente desembocaron en la solución de redactar dos pactos, dejándose de lado el enfoque unitario que había sido establecido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (Rabossi, 1993, 48-49). La positivización de los derechos humanos en dos pactos distintos (PIDCP y PIDESC) tuvo efectos distintos como el que se le asigne prioridad por razones teóricas a los derechos civiles y políticos y que se crea que los DESC no constituyen derechos garantizables.

Se afirma también que los derechos civiles y políticos surgieron primero. Sin embargo, dicho argumento es rebatible, toda vez que desde la revolución francesa se luchaba por obtener también derechos sociales. De ese modo, la Constitución Francesa es la primera que reconoce tanto los derechos civiles y políticos como los DESC relacionados al derecho al trabajo y a la libertad sindical. En el ámbito interno no siempre los derechos civiles y políticos fueron primero y luego los DESC, puesto que en algunos casos la incorporación de los mismos se dio de forma simultánea. En relación al ámbito externo, cabe señalar que antes que se adoptara el PIDCP surgió la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual buscó regular y proteger el derecho al trabajo.

Por todo lo mencionado cabe afirmar que no existe distinción entre ambos derechos y que por lo tanto no es posible identificar elementos definitorios de los DESC, sino que todos estos pueden ser aplicados a todos los derechos humanos. Actualmente, con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos se toma como cuestión meramente metodológica su separación.

Progresividad de los DESC

El Principio de no regresividad se deriva del principio de progresividad consagrado por los principales tratados de derechos humanos tanto a nivel universal como regional. Con respecto al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos se encuentra contemplado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De acuerdo a la OG N° 30 del Cmté.DESC, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describe la naturaleza de las obligaciones jurídicas generales contenidas en él (Cmté.DESC,1990), estableciendo una relación dinámica con sus demás disposiciones, por lo que constituye una disposición neurálgica para el PIDESC.

Artículo 2: 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

La mencionada OG, señala que si bien la expresión progresiva efectividad utilizada en el artículo 2 denota que en general los DESC no van a poder gozar de plena efectividad en un lapso breve de tiempo (Cmté.DESC, 1990, Párr. 09) *“no debe interpretarse en el sentido de que priva todo contenido significativo las obligaciones de los Estados Partes”* (Cmté.DESC, 2000, Párr. 31). Puesto que, el citado artículo, también, establece la obligación inmediata de “adoptar medidas”. En tal sentido, los Estados Partes se comprometen a proceder de la manera más efectiva y expeditiva posible, a efectos de que se pueda dar la plena efectividad de los derechos dentro de un “plazo razonable” desde la entrada en vigor del tratado.

A mayor abundamiento conforme a la OG N° 30 del Cmté.DESC es de precisar que la obligación de “adoptar medidas” no se encuentra sujeta o condicionada. En otras palabras, si bien la plena realización de los DESC en general se va a dar de forma paulatina se le impone a los Estados Partes que adopten medidas para que tal objetivo se cumpla en el más breve plazo, a partir de la entrada en vigor del mismo (Cmté.DESC, 1990, Párr. 02-09). En esa línea, el Comité DESC afirma que de acuerdo con el mencionado artículo 2, todos los Estados Partes del PIDESC se someten al cumplimiento no solo de obligaciones de realización paulatina, sino también de obligaciones de efecto inmediato, o siguiendo a la Comisión de Derecho Internacional denominadas “obligaciones de comportamiento y de resultado” (Cmté.DESC, 1990, Párr. 01).

El mencionado artículo también establece que para cumplir con la obligación de “adoptar medidas” se podrán utilizar “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”, al respecto el Comité DESC señala que si bien los cambios normativos son, en varias ocasiones y contextos muy necesarios, la actuación del Estado en cuanto a las medidas adoptadas no solo se debe agotar en las legislativas, en tal sentido, es posible optar por ofrecer recursos judiciales y administrativos a la persona a fin de que el Pacto pueda ser aplicado (Cmté.DESC, 1990, Párr. 05).

Por ejemplo, el deber de velar por el ejercicio de esos derechos impone a los Estados Partes la obligación de adoptar medidas adecuadas de carácter legislativo, judicial, administrativo, presupuestario, económico y de otra índole en el mayor grado que lo permitan los recursos disponibles para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos a la atención médica.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General Nº 9, del año 1998, expresa lo siguiente, en relación al deber de dar efecto al Pacto en el ordenamiento jurídico interno:

La obligación fundamental que deriva del Pacto es que los Estados Partes den efectividad a los derechos reconocidos en él. Teniendo como premisa lo antes señalado el Comité advierte que al exigir que los gobiernos lo hagan "por todos los medios apropiados", el Pacto adopta un planteamiento amplio y flexible que permite tener en cuenta las particularidades del sistema legal y administrativo de cada Estado, así como otras consideraciones pertinentes [el destacado es mío]. (Cmté.DESC, 1998, Párr. 01)

En esa línea, el Comité expresa que si bien corresponde a cada Estado Parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en la legislación nacional, los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado Parte (Cmté.DESC, 1990, Párr. 05).

En su Observación General Nº 3, el Comité DESC resaltó el papel que tienen los Estados en la cooperación internacional de acuerdo a lo dictaminado por la Carta de Naciones Unidas en su artículo 56º. En virtud de aquella disposición los Estados se han comprometido a adoptar medidas conjuntas e individuales para dar efectividad a los derechos humanos. Así por ejemplo, los Estados ante una situación de desastre y asistencia humanitaria en situaciones de emergencia tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda (Cmté.DESC, 2000, Párr. 40).

Otra de las obligaciones de carácter inmediato que contempla el PIDESC es la "garantía" del ejercicio de los derechos...sin discriminación alguna" (párrafo 2 del artículo 2). Es decir el ejercicio de cualquier derecho no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación, basada en determinados motivos especificados o cualquier otra condición social (Cmté.DESC, 1994, Párr. 05). Tal como señala la Observación General Nº 13 (Cmté.DESC, 1999b, Párr. 13). *"la prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos, se aplica inmediatamente"*.

En esa línea, hay que precisar que las medidas especiales provisionales que sean adoptadas por los Estados y que estén destinadas a lograr la igualdad de facto entre hombres y mujeres, así como de personas en situación de vulnerabilidad no es una violación del principio de no discriminación, siempre y cuando no se generen a partir de estas, normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos (Cmté.DESC, 1999b, Párr. 14). Además, de acuerdo al Comité DESC se afirma que incluso en condiciones de limitaciones graves de recursos es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la aprobación de programas especiales de relativo bajo costo³⁰

En suma, de acuerdo con la jurisprudencia emitida por el Cmté.DESC, de la expresión "progresivamente" se desprende por lo menos dos obligaciones implícitas derivadas:

- 1) La obligación de mejorar continuamente el disfrute de los derechos y,
- 2) la obligación de abstenerse de tomar medidas deliberadamente regresivas.

³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general Nº 03. párrafo 14. Comité DESC OG 03, párrafo 12, Comité DESC OG 14, párrafo 18

En esa línea, podemos decir que el principio de progresividad tiene una doble dimensión, la primera a la que podemos denominar positiva que tiene que ver con la obligación inmediata de “adoptar medidas” que busquen mejorar continuamente el nivel de goce o el ejercicio de los derechos. Por otro lado, tenemos a la dimensión negativa, la misma que imposibilita de que se reduzca la protección ya acordada.

Las medidas regresivas son aquellas que empeoran el nivel de ejercicio o el goce de los un derechos. Cabe destacar que a las que considera el Comité de DESC como contrarias al Pacto son aquellas de carácter “deliberadamente regresivas”, esto es medidas que sean intencionalmente regresivas y que reduzcan el nivel de protección de los DESC. De lo que se colige que aquellas medidas regresivas adoptadas por fuerza mayor no constituirán una violación al Pacto.

Según lo señalado se puede decir que es posible postular a la obligación de no regresividad como una obligación negativa (de abstención). Cuando el Estado emplee una medida regresiva tendrá que demostrar, de ser el caso, que la medida se debió a motivos ajenos de su control.

En ese sentido el Comité de DESC ha reafirmado en diversas observaciones generales que todas las medidas de carácter deliberadamente regresivas requerirán de la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente.

En el ámbito regional, los DESC se encuentran consagrados directamente en los tres siguientes instrumentos internacionales, sobre los cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH ejerce jurisdicción contenciosa: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos describe extensivamente los derechos civiles y políticos, sin embargo los DESC son descritos de modo general en el artículo 26º, en el cual se consagra el principio de progresividad:

Art 26:(...) los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados [el destacado es mío].

La jurisprudencia de la Corte IDH revela que los derechos contemplados en el Capítulo II (derechos civiles y políticos) de la CADH han venido siendo aplicados indirectamente para cubrir variadas dimensiones socioeconómicas de dichos derechos. Al respecto, cabe referirnos que en el caso Cinco Pensionistas Vs. Perú, visto por la Corte IDH, por primera vez la Comisión IDH y los representantes de las víctimas alegaron directamente la afectación del artículo 26 de la Convención. No obstante la Corte IDH en el 2003 no reconoció la violación del mencionado artículo, aduciendo que los DESC sirven para garantizar los derechos de una colectividad de víctimas y no en función a las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas (Corte IDH, 2003, 147-148).

Tal como señala Krsticevic la Comisión y la Corte han tenido enormes dificultades para establecer una doctrina o jurisprudencia sobre la aplicabilidad del artículo 26 de la

Convención Americana, ya que no se ha podido establecer puede ser reclamado mediante vía contenciosa.

El principio de progresividad, también se encuentra contenido en el artículo primero del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, conocido como el Protocolo de San Salvador, en el que se contempla lo siguiente:

(...) se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Cabe señalar que el Protocolo Adicional restringe de forma explícita las competencias de la Corte IDH a solo dos derechos del grupo de los DESC: libertad sindical y derecho a la educación. Así lo ha dejado claro la Comisión señalando que:

El artículo 19.6 de dicho tratado consagra una cláusula limitada de competencia para que los órganos del Sistema Interamericano puedan conocer peticiones individuales relacionadas con los derechos consagrados en los artículos 8 a) y 13 (...). (CIDH, 2009a, párr. 69)

1.3 SISTEMA DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.3.1 Antecedentes

Actualmente, las fuentes ampliamente predominantes en el Derecho internacional y muy particularmente en el Derecho internacional de los Derechos Humanos son los tratados o convenciones. Sin embargo, el rol que tuvieron los tratados sobre derechos humanos poco después de creada la ONU se encontró restringido, en la medida que fue recién con la adopción de la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, mediante la Resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965, la cual entró en vigor el 4 de enero de 1969 tras haber sido ratificada por 27 países, que se instituyó un sistema de supervisión a nivel internacional mediante la creación de un mecanismo de protección de derechos humanos por disposición del propio tratado.

Cabe relieves que solo nos referiremos al sistema convencional, es decir de tratados que solo obligan a los Estados que devengan en Parte del tratado, a diferencia de otros órganos de protección que han sido creados en virtud de la existencia de la Carta de la ONU en la que sus disposiciones son vinculantes para todos los Estados, por su vocación universal.

Para la dación de los instrumentos internacionales en derechos humanos resulta importante mencionar que el Consejo Económico y Social con base al artículo 68º de la Carta³¹ creó en 1946 la Comisión de Derechos Humanos (actualmente, denominada Consejo), mediante Resolución 5(1) del 16 de febrero de 1946 y la Resolución 9 (II) del 21 mayo de del mismo año. La Comisión estuvo compuesta por 53 representantes de los Estados, la cual constituye el principal órgano de derechos humanos dentro del sistema de la ONU.

³¹ "Artículo 68º: El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones".

La labor de la mencionada Comisión ha variado en el transcurrir del tiempo, al principio se le encargó elaborar normas sobre derechos humanos. Muestra de ello es que en su primera reunión, en enero de 1947, esta Comisión integrada por 18 miembros, declaró que su misión primordial era redactar un proyecto de Carta Internacional de los Derechos Humanos, mandato que derivó directamente de la Conferencia de San Francisco en 1945.

Esta Carta se convirtió en una amplia codificación del derecho internacional de los derechos humanos, concebida en tres partes: Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus protocolos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Después de adoptada la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (entonces existente, hoy denominada Consejo) comenzó la redacción de un instrumento jurídicamente vinculante que consagrará los derechos mencionados en la DUDH. No obstante, tras prolongados debates, la Asamblea General de la ONU solicitó a la referida Comisión que elaborara dos pactos por separado (OACDH, 2012, pág. 10). Producto de dicha deliberación la Asamblea General adoptó dos instrumentos internacionales el 16 de diciembre de 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos dos instrumentos internacionales junto con los protocolos facultativos del PIDCP, así como la DUDH conforman la “Carta Internacional de Derechos Humanos” (OACDH, 1996, pág. 10).

Desde la adopción de los mencionados instrumentos una serie de tratados internacionales de derechos humanos han conferido una base jurídica a los derechos humanos inherentes, desarrollando diferentes y nuevos mecanismos que redundan en la garantía de los derechos humanos, conformando lo que actualmente se denomina el Sistema de Tratados de Derechos Humanos. El objetivo principal del mencionado sistema es asegurar la protección de esos derechos en el plano nacional por medio del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados (OACDH, 2006, párr. 04).

1.3.2 El STDH en la actualidad

El objetivo principal Sistema de Tratados de Derechos Humanos es “asegurar la protección de esos derechos en el plano nacional por medio del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados” (OACDH, 2006, párr. 04). Lo que se traduce en la responsabilidad que tienen los Estados de implementar las disposiciones de los tratados de derechos humanos y de asegurar que el sistema tenga un efecto positivo en el disfrute de los derechos por parte de los individuos a nivel nacional (AGNU, 2012, pág. 07).

Actualmente, el STDH lo conforman 9 (nueve) tratados internacionales fundamentales de derechos humanos y 9 (nueve) protocolos facultativos, que buscan complementar al tratado principal bien estableciendo procedimientos en relación con el tratado, o bien desarrollando contenidos del mismo (Ver Cuadro N° 1).

Una vez que un Estado ha manifestado su voluntad de convertirse en Estado Parte de un determinado tratado asume la obligación jurídica de implementar los derechos contenidos en él, esto es la obligación de adoptar medidas para asegurar que todas las personas dentro de su jurisdicción puedan disfrutar de los derechos establecidos en el pacto o convención.

Los 9 (nueve) principales tratados fundamentales de derechos humanos son los siguientes:

- 1) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)*
- 2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)*
- 3) Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (1966)*
- 4) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979)*
- 5) Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes (1984)*
- 6) Convención sobre los Derechos del Niño (1989)*
- 7) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (1990)*
- 8) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)*
- 9) Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)*

(*) Fecha de Adopción por la ONU.

Estos nueve tratados tienen especial relevancia puesto que en sus disposiciones se prevé la creación de un órgano denominado Comité, al cual se le encomienda la función de supervisar la aplicación efectiva del tratado ayudando, de ese modo, a los Estados con la obligación de adoptar medidas para dar efecto al tratado. Es por ello, que estos órganos de tratados son considerados como los guardianes de las normas jurídicas contenidas en las Convenciones o Pactos de derechos humanos.

Cabe señalar que en el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en rigor no es un órgano creado en virtud de un tratado, puesto que no fue establecido directamente por una disposición del PIDESC. El referido Comité fue creado mediante una resolución del ECOSOC, no obstante, Naciones Unidas utiliza el término de “órgano creado en virtud de tratado” por conveniencia para designar a cada uno de los nueve Comités encargados de la vigilancia del cumplimiento de los tratados de derechos humanos. Los Comités están conformados por expertas y expertos independientes con competencias reconocidas en derechos humanos, que son propuestos y elegidos/as por los Estados partes.

Como vemos en el Cuadro N° 1 el único Protocolo Facultativo que crea un Sub Comité es el caso del Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el cual empezó a funcionar en febrero 2007. En tal sentido, actualmente el STDH cuenta con 09 (nueve) Comités, como a continuación se muestra:

Cuadro N° 1
**LOS NUEVE PRINCIPALES TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS
DE LA ONU Y SUS PROTOCOLOS FACULTATIVOS**

Los nueve principales tratados y sus Protocolos Facultativos	Fecha de adopción ONU	Entrada en Vigencia ONU	Comité
1. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	21 Dic. 1969	4 Ene. 1969	Comité para la Eliminación de la

Los nueve principales tratados y sus Protocolos Facultativos	Fecha de adopción ONU	Entrada en Vigencia ONU	Comité
			Discriminación Racial
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 Dic. 1966	23 Mar. 1976 ³²	Comité de Derechos Humanos
2.1 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 Dic. 1966	23 Mar. 1976	
2.2 Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte	15 Dic. 1989	11 Jul. 1991	
3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 Dic. 1966	03 Ene. 1976	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3.1 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	10 Dic. 2008	05 Mayo. 2013	
4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer	18 Dic. 1979	03 Sept. 1981	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
4.1 Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	10 Dic. 1999	22 Dic. 2000	
5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	10 Dic. 1984	26 Jun. 1987	Comité contra la Tortura
5.1 Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	18 Dic. 2002	22 Jun. 2006	Sub Comité contra la Tortura
6. Convención sobre los Derechos del Niño	20 Nov. 1989	2 Sept. 1990	Comité de los Derechos del Niño
6.1 Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	25 Mayo 2000	18 Ene. 2002	

³² El PIDCP entró en vigencia en 1976 para todas las disposiciones, excepto para la contemplada en el artículo 41°. Recién el 28 de marzo de 1979 entró en vigencia las disposiciones referidas al artículo 41° referido a las facultades del Comité de Derechos Humanos. Consulta al 1 de octubre de 2015: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?Chapter=4&src=treaty&mtdsg_no=iv-4&lang=en>

Los nueve principales tratados y sus Protocolos Facultativos	Fecha de adopción ONU	Entrada en Vigencia ONU	Comité
6.2 Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	25 Mayo 2000	18 Ene. 2002	
6.3 Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones	19 Dic. 2011	14 Abr. 2014	
7. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	18 Dic. 1990	1 Jul. 2003	Comité sobre los Trabajadores Migratorios
8. Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	13 Dic. 2006	3 Mayo. 2008	Comité de los derechos de las personas con discapacidad
8.1 Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	13 Dic. 2006	23 Dic. 2010	
9. Convención internacional para la Protección de todas las Personas contra las desapariciones forzadas	20 Dic. 2006	23 Dic. 2010	Comité contra las Desapariciones Forzadas

Fuente: Elaboración Propia, en base a la información de: <<https://treaties.un.org>> Consulta al 01 de octubre de 2015.

Todos los tratados, basados en estos principios comunes, son interdependientes, se interrelacionan y se refuerzan mutuamente, con el resultado de que ningún derecho se puede disfrutar de forma aislada, sino que ese disfrute depende del goce de todos los demás derechos (OACDH, 2012, pág. 31).

“Cada uno incluye explícita e implícitamente los principios fundamentales de la no discriminación y la igualdad, la protección efectiva contra las violaciones de los derechos, la protección especial para los grupos especialmente vulnerables y una interpretación del ser humano como participante activo y entendido en la vida pública del Estado en el que reside y en las decisiones que le afecten, y no un objeto pasivo de las decisiones de las autoridades” (OACDH, 2012, pág. 31).

De acuerdo a Naciones Unidas, los Comités y tratados pueden funcionar conjuntamente como sistema, sin embargo esto depende de básicamente dos factores, por un lado los Estados tienen que aceptar todos los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos de manera sistemática, es decir tener como mira la ratificación universal efectiva, esto es poniendo en práctica sus disposiciones, y, por otro lado, los Comités deben ser capaces de coordinar sus actividades hacia un proceder coherente y sistemático respecto de la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional (OACDH, 2012, pág. 02).

Esta interdependencia es una de las razones para que los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos elaboren un enfoque más coordinado de sus actividades,

en particular alentando a los Estados a considerar la aplicación de las disposiciones de todos los tratados como parte de un solo objetivo. El establecimiento de órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, y la evolución de sistema de dichos órganos han sido uno de los logros más importantes de la comunidad internacional en su objetivo de promover y proteger los derechos humanos (OACDH, 2012, pág. 31).

1.3.2.1 Las Funciones de los Comités

Los Comités se encuentran facultados para vigilar el cumplimiento de los derechos contenidos en el tratado correspondiente que los crea, en la medida que el Estado se haya adherido al respectivo instrumento internacional o lo haya ratificado (OACDH, 2012, pág. 24-25).

Los órganos creados en virtud de los tratados, o también denominados Comités, realizan una serie de tareas que les permite la comprobación de que los tratados se estén cumpliendo en los Estados Partes. No todos los comités tienen las mismas facultades, ello depende de cada tratado y/o protocolo facultativo. A continuación, se presenta las principales funciones de los citados órganos:

A. Emisión de Observaciones o Recomendaciones Generales

Todos los comités tienen la facultad de adoptar observaciones o recomendaciones generales. En su origen la finalidad de las OG o RG era orientar a los Estados sobre qué tipo de información incluir en los informes, por lo que en las mismas se señalaban las deficiencias de los informes y las mejoras, estimulando a los Estados para lograr plena realización de los derechos humanos. En el devenir del tiempo, los comités han ido adoptando OG que van más allá de sus propósitos iniciales, ya que actualmente a través de estas se interpreta el contenido de los derechos que amparan los tratados (Villán Durán, 2014, pág. 44). La extensión y la complejidad de las observaciones generales han ido en aumento y estas constituyen actualmente comentarios detallados y exhaustivos sobre disposiciones concretas de los tratados y sobre la relación entre los artículos de la Convención o el Pacto y temas o problemas específicos.

El Comité de Derechos Humanos es uno de los órganos que más observaciones generales ha emitido, habiendo adoptado desde 1981 treinta y cuatro (Villán Durán, 2014, pág. 44).

B. Procedimiento de quejas o comunicaciones individuales

Es el único procedimiento a nivel internacional con vocación universal mediante el cual un particular puede denunciar la violación de un derecho humano ante una instancia internacional, en este caso ante los denominados Comités. Para que se active este mecanismo, se requiere que la violación al derecho se haya producido, en tanto opera ex post facto (Villán Durán, 2014, pág. 66).

El procedimiento cuasi-contencioso tiene por finalidad obtener del Comité competente un pronunciamiento denominado “dictamen”, mediante el cual haya un pronunciamiento sobre si ha habido o no violación del tratado en el caso concreto, pudiendo el Comité determinar las medidas de reparación a la víctima, las cuales deberá adoptar el Estado sancionado (Villán Durán, 2014, pág. 66).

Las comunicaciones pueden ser iniciadas por personas o grupos de personas sujetas a la jurisdicción de un Estado Parte, en la cual se debe alegar la

existencia de una violación de uno o más derechos contenidos en el respectivo Pacto o Convención. Al respecto cabe aclarar que solo algunos comités tienen la facultad de examinar las denuncias de los particulares.

Los autores de la comunicación deben:

- Agotar los recursos internos, lo cual quiere decir que previamente a la presentación de la comunicación (que vendría a ser similar a una demanda), la persona que se considera afectada debe haber utilizado los recursos disponibles de la jurisdicción interna y el caso no debe encontrarse pendiente de resolución, salvo que los recursos internos no sean efectivos, ya sea que no se encontraran a disposición del autor y/o sean objeto de dilaciones indebidas.

El requisito de agotar los recursos internos es en razón a que el procedimiento de quejas actúa como un mecanismo subsidiario de los procedimientos judiciales nacionales de tutela de derechos humanos (Villán Durán, 2014, pág. 66).

- Presentar la comunicación dentro del plazo de un año desde el agotamiento de los recursos internos.
- Por último, asegurarse de que el mismo caso no haya sido presentado ante un mecanismo internacional similar.

El Comité analiza estas comunicaciones o quejas en reuniones privadas y de todos los documentos relacionados con las comunicaciones confidenciales. Sólo la decisión final sobre cualquier queja (la decisión de inadmisibilidad o decisión sobre el fondo) se convierte en un documento público.

C. Comunicaciones entre Estados

Ciertos comités pueden recibir este tipo de comunicaciones, que se refieren a la posibilidad que tiene un Estado de poder remitir una comunicación al Comité alegando que otro Estado no está cumpliendo con las obligaciones establecidas en el tratado respectivo, siempre que ambos Estados hayan hecho una declaración de la aceptación de este mecanismo.

D. Investigación de Oficio

Mediante este mecanismo, el Estado reconoce al Comité respectivo la competencia de llevar a cabo investigaciones de oficio de carácter confidencial en el territorio de un Estado parte cuando los comités reciban información sobre una práctica estatal grave o sistemática de violaciones de los derechos consagrados en los respectivos convenios (Villán Durán, 2014, pág. 56).

El Comité desde el inicio de la investigación invitará al Estado denunciado a cooperar en el examen de la información recibida, así como presentar observaciones sobre dicha información. Este procedimiento de carácter facultativo se encuentra previsto en seis tratados internacionales (Villán Durán, 2014, pág. 57).

E. Procedimiento de los Informes Periódicos

El procedimiento de los informes periódicos es el más antiguo, por lo que es el más próximo a los mecanismos que ofrece el Derecho Internacional clásico en la materia de arreglo de controversias entre Estados por violación de una obligación convencional. En esa línea, dispone de mecanismos de control muy tenues respetuosos con la idea de cooperación internacional entre Estados Soberanos (Villán Durán, 2014, pág. 30).

Por medio de este procedimientos los Estados Partes se obligan a presentar al respectivo Comité informes periódicos, los cuales consisten en la presentación que realiza el Estado sobre las medidas legislativas, administrativas o de otra índole, adoptadas con el fin de dar cumplimiento al respectivo tratado.

La facultad de los comités a recepcionar los informes periódicos corresponde a todos los comités. Constituye para el Estado que haya ratificado cualquiera de los nueve principales tratados una obligación internacional la elaboración y presentación de los mismos al respectivo comité.

Por lo general, los Estados deben presentar informes a los dos años de la aceptación del Pacto o tratado de derechos humanos y luego cada cinco o cuatro años, según lo disponga el tratado. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales".

La remisión de informes periódicos otorga la apertura de un ciclo que empieza cuando el Estado adopta las medidas necesarias a fin de elaborar el informe (inicial o periódico), seguidamente tiene que prepararse para el examen que realiza el respectivo comité, el cual consta de un diálogo entre los/as expertos/as que integran el órgano de tratado y los/as representantes del Estado. El ciclo culmina cuando el comité a partir del exhaustivo examen realizado a cada Estado (consideración del informe), hace públicas las observaciones finales, es decir todas aquellas recomendaciones que brindan el comité al Estado examinado.

F. Observaciones Finales

Una vez examinados los informes de los respectivos Estados, el Comité expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales". Dichas recomendaciones si bien no son vinculantes para el Estado Parte, constituye una forma de no dejar inacabado el proceso que comenzó con la presentación del informe periódico. Las observaciones finales son producto del análisis por parte de los expertos internacionales y de un análisis comparado que realizan estos. Otorgarle un debido seguimiento e implementarlas constituye un reto para los Estados a fin de promover la tutela y vigencia de los derechos humanos.

Los Comités han ido asumiendo progresivamente funciones contradictorias que en su origen no estaban previstas, con el fin de ofrecer a los Estados un diagnóstico de la situación en sus respectivos países en relación con el disfrute real de los derechos consagrados en la convención respectiva: se trata de las observaciones finales relativas a cada país, con las que los Comités culminan sus trabajos de examen de los informes periódicos de los Estados. Pues bien, estas observaciones finales contienen una innegable evaluación del Comité respecto de la situación en cada país. (Villán Durán, 2014, pág. 36)

Tal como señala Villán Durán la dación de observaciones finales no se encontraba prevista dentro de sus funciones, sin embargo los Comités han ido asumiendo nuevas funciones con el fin de ofrecer a los Estados un diagnóstico de la situación a los diversos países examinados, a través de la adopción de la Observaciones Finales.

La participación de las ONGs para la dación de las observaciones finales por parte de los Comités actualmente es fundamental, incluso en los métodos de trabajos aprobados por los órganos de tratados, se plasma esta importancia. Es así que, en muchos casos se recibe información de estas ONGs por escrito, e inclusive en reuniones ah doc con los miembros de los Comités. Esta información recabada por organizaciones es fundamental para los Comités ya que ofrecen una información de personas que están en el terreno (VILLAN DURAN, 2014, pág. 30).

Todos los comités tienen competencia para examinar los informes periódicos que envíen los Estados a fin de que el órgano de tratado evalúe el cumplimiento del respectivo tratado. Sin embargo, no todos tienen la competencia para examinar comunicaciones individuales, quejas entre los Estado o investigaciones. Así a modo de citar un ejemplo en el caso de los derechos civiles y políticos, la sola ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) no permite examinar comunicaciones individuales, sino que existe un Protocolo Facultativo relativo al PIDCP que faculta esta función al comité y que un Estado tendría que haber ratificado para que una personal se encuentre en la capacidad de realizar la denuncia ante el Comité de Derechos Humanos, como es el caso peruano.

A continuación se muestra las facultades según Comité:

Cuadro N° 2
FACULTADES POR COMITÉS

Fuente: Elaboración propia.

Comité	Recepción de informes	Observaciones Finales	Observaciones Generales	Comunicaciones Individuales	Comunicaciones entre Estados	Investigación de Oficio
Cmté.DH	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cmté.DESC	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Cmté.EDR	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cmté.EDCM	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cmté.CT	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cmté.DN	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Cmté.TMF	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Cmté.DPD	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Cmté.DF	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí

Cabe anotar, adicionalmente que actualmente los diferentes Comités celebran días de debate general, debates temáticos, incluso algunos de ellos realizan visitas a los países, formulan declaraciones y/o decisiones. Las declaraciones se reservan para acontecimientos y asuntos internacionales que afectan a la aplicación de los tratados.

Las decisiones son utilizadas por ejemplo, para la adopción de métodos de trabajo o cuestiones sustantivas. En relación a las visitas, el Comité DESC en los años 90 había viajado para brindar asistencia técnica como seguimiento de sus observaciones finales emitidas. Sin embargo esta práctica de visitas in loco no está generalizada entre los Comités (VILLAN DURAN, 2011, pág. 23).

1.4 LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Conforme a la Constitución Política del Perú de 1993 constituye un deber primordial “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”³³ (Artículo 44^o), lo cual se condice con lo establecido en artículos 2 y 3 del PIDCP, así como con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto a los tratados internacionales sobre derechos humanos³⁴, la CPP ha dispuesto que éstos detenten rango constitucional (TC, 2006, F.J 26), según su Artículo 55^o, además de acuerdo a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la CPP la cual reza que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la CPP reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

Este sentido interpretativo es recogido, asimismo, por el Código Procesal Constitucional (CR, 2004), en cuyo artículo V de su Título Preliminar señala que tales normas constitucionales también deben ser interpretadas conforme a las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte. Por lo que en cuanto a la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de DDHH debe ser utilizada a nivel interno por los magistrados para interpretar las normas.

El Tribunal Constitucional del Perú es, de acuerdo al artículo 202 de la Ley Fundamental, el supremo interprete de la Constitución y en atención a ello ha desarrollado jurisprudencia vinculante sobre la interpretación y aplicación de las normas constitucionales. La jurisprudencia que emane del TC debe ser seguida por las demás autoridades estatales así como personas dentro de la jurisdicción del país, ello de acuerdo a lo establecido en los artículos VI y VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, así como la Primera Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

De ese modo, el TC falla considerando la jurisprudencia de la Corte IDH, por lo que ha señalado: *“que el deber de garantía implica que el Estado debe prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos, y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”* (TC, 2004b, F.J 11). En tal sentido, no llevar a cabo la investigación implicará la violación de obligaciones constitucionales e internacional de los derechos humanos, reconocidas a través de la jurisprudencia del TC (TC, 2008, F.J 20). A mayor abundamiento, de la obligación de investigar y sancionar las violaciones producidas, implica, de igual modo, que no pueden oponerse obstáculos procesales que tengan por propósito eximir a una persona de sus

³³ “Artículo 44°. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

³⁴ Conforme el artículo 55^o y 3^o de la Constitución Política del Perú.

responsabilidades en graves crímenes y violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos (TC, 2004b, F.J 18).

Por lo tanto, como afirma Cesar Landa en su Voto Singular, a propósito del caso de Habeas Corpus vinculados a los hechos de El Frontón, “corresponde al Estado remover todas aquellas barreras normativas y judiciales que impidan la investigación de graves violaciones a los derechos humanos, como las ejecuciones arbitrarias, desapariciones forzadas y actos de tortura”.

En esa línea, el TC, años después, mediante sentencia No. 0024-2010-PI/TC (relativo al análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1097), invocó el PIDCP al referirse a la obligación del Estado de garantizar el plazo razonable de duración de un proceso (TC, 2011, F.J 37), y a la obligación de no suspender determinados derechos bajo ninguna circunstancia (TC, 2011, F.J 46). Esta sentencia es de especial relevancia toda vez que señaló que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles³⁵ y, asumiendo que esta regla constituía una norma de *ius cogens*, estableció su aplicación con prescindencia de la fecha de ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad³⁶.

Ello se alinea con lo establecido a la Corte IDH en el caso Barrios Altos Vs. Perú (2001) en el que señaló que:

(...) son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (CorteIDH, 2001, párr.41).

Mediante el artículo 205º la Constitución Política del Perú se reconoce el derecho a toda persona a acudir a la protección internacional de sus derechos fundamentales, una vez agotados los recursos internos, encontrándose el Estado obligado a no adoptar ninguna medida que pueda obstaculizarlo. La mencionada disposición a su vez obliga al Estado a cumplir con lo que dictaminen tribunales internacionales, de lo contrario la facultad que se les confiere a las personas constituiría una mera formalidad (TC, 2008, F.J 35).

En cuanto a los derechos económicos y sociales, nuestra Constitución no los contempla dentro del Capítulo I, denominado “Derechos Fundamentales de la Persona”, sin embargo dicho formalismo no quiere decir que no sea considerado como derechos humanos. Al respecto el TC se ha pronunciado señalando que si bien el derecho a la salud no se encuentra en el artículo 2 de la CPP el TC al igual que el tribunal colombiano “*considera que la vulneración del derecho a la salud compromete otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad física o el libre desarrollo de la personalidad, tal derecho adquiere carácter de derecho fundamental y, por lo tanto su afectación merece protección vía la acción de amparo (STC N.º T- 499 Corte Constitucional de Colombia)*”. (TC, 2004a, F.J 06).

³⁵ Lo hizo con sustento en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los Casos Almonacid Arellano y otros vs Chile (Sentencia de 26 de septiembre de 2006) y Barrios Altos vs Perú (Sentencia del 14 de marzo de 2001).

³⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Op. cit. F.J. 68. “*En consecuencia, asumiendo un criterio que (...) este Colegiado comparte, la Corte no considera que la regla de imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad pueda regir solamente a partir de la ratificación de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, hacia el futuro, sino que, siendo una norma de ius cogens, tales crímenes son imprescriptibles, cualquiera sea la fecha en que se hayan cometido*”.

De igual modo el TC ha afirmado que:

Los derechos económicos y sociales no son normas programáticas de eficacia mediata, como tradicionalmente se ha señalado para diferenciarlos de los denominados derechos civiles y políticos de eficacia inmediata, pues justamente su mínima satisfacción representa una garantía indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos. De este modo, sin educación, salud y calidad de vida digna en general, mal podría hablarse de libertad e igualdad social, lo que hace que tanto el legislador como la administración de justicia deban pensar en el reconocimiento de los mismos en forma conjunta e interdependiente” (TC, 2004a, F.J 11).

A través de jurisprudencia del TC también se afirma que *“las obligaciones estatales no se constriñen a una garantía de respeto, en el sentido de una libertad negativa de un no hacer, sino que importan, en virtud del artículo 9º de la Constitución, un conjunto de acciones positivas a fin de que el derecho a la salud no sea un ideal, una entelequia platónica, ni una fórmula vaciada de contenido por su carácter de norma programática”* (TC, 2007, F.J 26).

Cuadro Nº 3

PRINCIPALES TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE EL PERÚ ES PARTE Y FECHA DE RATIFICACIÓN

Principales Tratados Universales de DD.HH	Órgano de Tratado (Comité)	Ratificación o adhesión por el Estado peruano
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Cmté.EDR	29/09/1971
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Cmté.DH	28/04/1978
Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales	Cmté.DESC	28/04/1978
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	Cmté.EDCM	13/09/1982
Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes	Cmté.CT	07/07/1988
Convención sobre los Derechos del Niño	Cmté.DN	04/09/1990
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares	Cmté.TMF	14/09/2005
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Cmté.DPD	30/01/2008
Convención internacional para la Protección de todas las Personas contra las desapariciones forzadas	Cmté.DF	16/08/2012

Fuente: Elaboración Propia.

1.5 Conclusiones

- A partir de la evolución del derecho internacional de los derechos humanos (esencialmente a comienzos del siglo XX) la noción tradicional de la soberanía fue cambiando paulatinamente. El desarrollo del derecho internacional permitió que el concepto de soberanía absoluta evolucione hacia una noción de soberanía relativa
- Con la aprobación de la Carta de la ONU se instaura un nuevo orden internacional, que se caracteriza por el reconocimiento del respeto universal de los derechos humanos, por primera vez en la historia, los Estados cuentan con un instrumento jurídico de orden universal con referencias específicas acerca de la promoción y efectividad de los derechos humanos. La creación de la ONU, no solo ha inspirado la construcción de un sistema universal de protección de los derechos humanos, sino también sistemas regionales; a, su vez, ha permitido la adopción de diversos tratados internacionales de derechos humanos, tanto de carácter universal, como regional.
- Cabe resaltar que, los tratados de derechos humanos se diferencian del resto de tratados multilaterales en la medida que estos no tienen intereses recíprocos, es decir no buscan establecer una relación sinalagmática, puesto que el objeto y fin de los tratados de derechos humanos es salvaguardar los derechos fundamentales de las personas. Es decir se tiene un interés común de cautelar fines superiores.
- Las obligaciones de derechos humanos se han ido reconociendo como principios generales del derecho constituyendo fuente de obligaciones estatales, y en el devenir del tiempo dichos principios han sido codificados a través de los tratados. Las obligaciones básicas de los Estados consignadas en los tratados de derechos humanos son las de respetar, proteger y cumplir; asimismo, se impone a los Estados Partes la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos del Pacto en la esfera interna. Para vigilar que estas obligaciones sean efectivamente realizadas por los Estados, paulatinamente se han ido creando mecanismos de protección.
- En la medida que nos acerquemos al estudio de la naturaleza de los tratados de derechos humanos se podrá tener una mejor comprensión del proceso de elaboración de informes periódicos como parte fundamental del sistema de tratados de derechos humanos, así como vislumbrar su trascendencia en el diseño e implementación de políticas públicas acordes con los estándares internacionales.
- Los mencionados mecanismos han ido siendo creados con la finalidad de contribuir con una efectiva protección de los derechos humanos. Son los Estados mismos, los que han decidido su creación, por lo que su respeto deriva de obligaciones asumidas. En lo que respecta al Sistema Universal de Derechos Humanos tenemos los mecanismos convencionales y extra convencionales, los

primeros han sido creados en virtud de los principales tratados fundamentales, mientras que los otros se basan en la Carta de la ONU.

- Actualmente, en el sistema convencional, hay 09 (nueve) órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Una de las funciones que los Estados han asignado a los denominados Comités es la de examinar informes periódicos que remiten los Estados Partes sobre medidas que se hayan tomado para implementar las disposiciones. Por lo que, el envío de estos informes por parte de los Estados responde a obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por los Estados Partes.
- Las funciones de los órganos de tratados han ido evolucionando, es así que la dación de las observaciones finales no está prevista en ningún tratado, no obstante, cabe mencionar que los diferentes Comités han ido adoptando instrumentos, como los métodos de trabajo, en los cuales se hace referencia a detalle cómo es que cada función encomendada a estos últimos se debe desarrollar.
- De acuerdo a la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional la Constitución Política del Perú los tratados internacionales sobre derechos humanos³⁷ no sólo conforman nuestro ordenamiento jurídico sino que, además, detentan rango constitucional (TC, 2005, párr. 26).

³⁷ Conforme el artículo 55º y 3º de la Constitución Política del Perú.

CAPITULO 2

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE INFORMES PERIÓDICOS

Introducción

El primer capítulo sirvió para ofrecer un marco conceptual sobre el Sistema de Tratados de Derechos Humanos, lo cual permite que en este segundo capítulo se aborde la temática del Sistema de Presentación de Informes Periódicos.

La premisa de la cual parte esta investigación es que la obligación internacional de informar periódicamente que tienen los Estados se encuentra complementada por diversos documentos que pretenden guiar a los Estados Partes en cómo cumplir con dicha obligación.

En este segundo capítulo, de manera específica, se analizarán aquellos documentos que han venido aprobándose por diversas instancias al interior de la Organización de Naciones Unidas y que tienen por objeto orientar a los Estados que son Parte de los principales tratados de derechos humanos, en el cumplimiento de su obligación internacional de informar periódicamente a los denominados “Comités”.

En los mencionados documentos se identifican estándares internacionales que han de seguir los Estados, a efectos de cumplir de buena fe con su obligación internacional de informar periódicamente ante los Comités.

En esa medida la presente tesis reconoce que la obligación internacional antes referida, para ser cumplida por los Estados debe tomar en cuenta otros instrumentos orientadores que se han venido adoptando a través del tiempo, y dando forma a la obligación contenida en los tratados. A partir de la identificación de estos estándares internacionales se analizan las coincidencias, y las diferencias que permiten establecer una lista de los principales estándares a ser tomados en cuenta por los Estados.

2.1 CUESTIONES PRELIMINARES

La obligación de presentación de informes se encuentra contemplada en los 9 (nueve) tratados fundamentales y en 2 (dos) de los protocolos facultativos del STDH. Actualmente, existen 09 (nueve) Comités que se encargan de supervisar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Pacto o Convenio que les da origen³⁸. A continuación, se señalan las disposiciones relativas a la obligación de presentación de informes, así como el respectivo Comité que supervisa cada tratado:

³⁸ El Sub Comité para la Prevención contra la Tortura (SPT) no se encuentra habilitado para realizar una supervisión de la aplicación del tratado a través de la revisión de informes periódicos. Su mandato es puramente preventivo y se basa en un enfoque innovador, continuo y dinámico para la prevención de la tortura y los malos tratos. El SPT inició sus trabajos en febrero de 2007

Cuadro N° 4
**INFORMES QUE DEBEN PRESENTAR LOS ESTADOS PARTES EN VIRTUD LOS
 TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS**

TRATADO	COMITÉ	ARTÍCULOS
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	<p style="text-align: center;">Artículo 9</p> <p>1. Los Estados partes se comprometen a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención:</p> <p>a) Dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate; y</p> <p>b) En los sucesivo, cada dos años y cuando el Comité lo solicite. El Comité puede solicitar más información a los Estados partes.</p> <p>[...]</p>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Comité de Derechos Humanos	<p style="text-align: center;">Artículo 40</p> <p>1. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:</p> <p>a) En el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados partes interesados;</p> <p>b) En lo sucesivo, cada vez que el Comité lo pida.</p> <p>2. Todos los informes se presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Comité para examen. Los informes señalarán los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del presente Pacto.</p> <p>3. El Secretario General de las Naciones Unidas, después de celebrar consultas con el Comité, podrá transmitir a los organismos especializados interesados copias de las partes de los informes que caigan dentro de sus esferas de competencia.</p> <p>4. El Comité estudiará los informes presentados por los Estados partes en el presente Pacto. Transmitirá sus informes, y los comentarios generales que estime oportunos, a los Estados partes. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esos comentarios, junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados partes en el Pacto.</p> <p>5. Los Estados partes podrán presentar al Comité observaciones sobre cualquier comentario que se haga con arreglo al párrafo 4 del presente artículo.</p>
Pacto Internacional de Derechos Económicos,	Comité de Derechos Económicos	<p style="text-align: center;">Artículo 16</p> <p>1. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto,</p>

TRATADO	COMITÉ	ARTÍCULOS
Sociales y Culturales		<p>informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.</p> <p>2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto; [...]</p> <p style="text-align: center;">Artículo 17</p> <p>1. Los Estados partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados partes y con los organismos especializados interesados.</p> <p>2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.</p> <p>3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.</p>
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	<p style="text-align: center;">Artículo 18</p> <p>1. Los Estados partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:</p> <p>a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;</p> <p>b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.</p> <p>2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.</p>
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Comité contra la Tortura	<p style="text-align: center;">Artículo 19</p> <p>1. Los Estados partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, los informes relativos a las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos que han contraído en virtud de la presente Convención, dentro del plazo del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención en lo que respecta al Estado parte interesado. A partir de entonces, los Estados partes presentarán informes suplementarios cada cuatro años sobre cualquier nueva disposición que se haya adoptado, así como los demás informes que solicite el Comité.</p>

TRATADO	COMITÉ	ARTÍCULOS
		<p>2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes a todos los Estados partes.</p> <p>3. Todo informe será examinado por el Comité, el cual podrá hacer los comentarios generales que considere oportunos y los transmitirá al Estado parte interesado. El Estado parte podrá responder al Comité con las observaciones que desee formular. [...]</p>
<p>Convención sobre los Derechos del Niño</p>	<p>Comité de los Derechos del Niño</p>	<p style="text-align: center;">Artículo 44</p> <p>1. Los Estados partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:</p> <p>a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado parte haya entrado en vigor la presente Convención;</p> <p>b) En lo sucesivo, cada cinco años.</p> <p>2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.</p> <p>3. Los Estados partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir, en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, la información básica presentada anteriormente.</p> <p>4. El Comité podrá pedir a los Estados partes más información relativa a la aplicación de la Convención.</p> <p>5. El Comité presentará cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, informes sobre sus actividades.</p> <p>6. Los Estados partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.</p>
<p>Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares</p>	<p>Comité sobre los Trabajadores Migratorios</p>	<p style="text-align: center;">Artículo 73</p> <p>1. Los Estados partes presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la presente Convención:</p> <p>a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado parte de que se trate;</p> <p>b) En lo sucesivo, cada cinco años y cada vez que el Comité lo solicite.</p>

TRATADO	COMITÉ	ARTÍCULOS
		<p>2. En los informes presentados con arreglo al presente artículo se indicarán también los factores y las dificultades, según el caso, que afecten a la aplicación de la Convención y se proporcionará información acerca de las características de las corrientes de migración que se produzcan en el Estado parte de que se trate.</p> <p>3. El Comité establecerá las demás directrices que corresponda aplicar respecto del contenido de los informes.</p> <p>4. Los Estados partes darán una amplia difusión pública a sus informes en sus propios países.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 74</p> <p>1. El Comité examinará los informes que presente cada Estado parte y transmitirá las observaciones que considere apropiadas al Estado parte interesado. Ese Estado parte podrá presentar al Comité sus comentarios sobre cualquier observación hecha por el Comité con arreglo al presente artículo. Al examinar esos informes, el Comité podrá solicitar a los Estados partes que presenten información complementaria. [...]</p>
<p>Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas</p>	<p>Comité contra las Desapariciones Forzadas</p>	<p style="text-align: center;">Artículo 29</p> <p>1. Cada Estado Parte presentará al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe relativo a las medidas que hayan adoptado para cumplir con las obligaciones que han contraído en virtud de la presente Convención, dentro del plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Convención en el Estado Parte de que se trate.</p> <p>2. El Secretario General de las Naciones Unidas pondrá los informes a disposición de todos los Estados Partes.</p> <p>3. Cada informe será examinado por el Comité, el cual podrá hacer los comentarios, observaciones o recomendaciones que considere apropiados. El Estado Parte interesado será informado de dichos comentarios, observaciones o recomendaciones, a los que podrá responder, por iniciativa propia o a solicitud del Comité.</p> <p>4. El Comité podrá también pedir a los Estados Partes informaciones complementarias sobre la aplicación de la presente Convención.</p>
<p>Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados</p>	<p>Comité de los Derechos del Niño</p>	<p style="text-align: center;">Artículo 8</p> <p>1. A más tardar dos años después de la entrada en vigor del presente Protocolo respecto de un Estado Parte, éste presentará al Comité de los Derechos del Niño un informe que contenga una exposición general de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones del Protocolo, incluidas las medidas adoptadas con objeto de aplicar las disposiciones relativas a la participación y el reclutamiento. (...)</p>
<p>Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de</p>	<p>Comité de los Derechos del Niño</p>	<p style="text-align: center;">Artículo 12</p> <p>1. En el plazo de dos años después de la entrada en vigor del Protocolo respecto de un Estado Parte, éste presentará al Comité de los Derechos del Niño un informe que contenga una exposición general de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones del Protocolo. (...)</p>

TRATADO	COMITÉ	ARTÍCULOS
niños en la pornografía		
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Comité de los derechos de las personas con Discapacidad	Artículo 35 1. Los Estados Partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones conforme a la presente Convención y sobre los progresos realizados al respecto en el plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de la presente Convención en el Estado Parte de que se trate.

Fuente: Elaboración Propia en base a los textos de los tratados de derechos humanos. (MINJUS, 2013)

Si bien existen variaciones en el texto de los tratados en relación con el contenido de los informes de los Estados partes, lo que se solicita es similar. De la lectura de las disposiciones supra (ver Cuadro N° 4) los Estados Partes se comprometen a presentar, ante los respectivos Comités, informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole, que hayan adoptado para asegurar el disfrute de los derechos reconocidos en el tratado. Mientras que cada Comité se encuentra facultado a examinar los informes que presenten los Estados. Además en la mayoría de las disposiciones, se establece de manera expresa que el Comité podrá realizar los comentarios, observaciones o recomendaciones que considere necesarios.

Conforme señala Villán Durán el procedimiento de informes periódicos cuenta con mecanismos de control muy tenues donde se evita la confrontación o la acusación, su naturaleza es más bien preventiva de la repetición de futuras violaciones. Sin embargo, en el SPIP se ha ido perfeccionando estableciendo sus mecanismos a través de sus métodos de trabajo para realizar el examen de los informes periódicos. En esa línea es Villán Durán señala que:

No obstante sus limitaciones originarias, es notable la evolución del sistema de informes periódicos en el marco de las Naciones Unidas en los últimos años, pues se ha ido operando progresivamente una transformación del mismo a través de la revisión de los reglamentos y métodos de trabajo de los distintos Comités. Así, a lo largo de los años los Comités han ido extendiendo sus funciones a la luz de su propia experiencia en el estudio de los informes periódicos de los Estados. (Villán Durán, 2014, pág. 30).

De acuerdo al informe denominado “Métodos de Trabajo de los órganos de Tratados de derechos humanos relativos al proceso de presentación de informes por los Estados” (HRI/ICM/2011/4), preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), todos los órganos de tratados han adoptado en general los mismos criterios para el examen de los informes de los Estados Partes, cuyas características principales son:

(...) el dialogo constructivo, en el que el respectivo Comité dialoga con una delegación del Estado parte cuyo informe se examina , y la aprobación de las observaciones finales, en las que se reconocen los progresos realizados y se indican al Estado parte las esferas en las que se deben adoptar medidas adicionales. (OACDH, 2013 párr. 13).

No obstante, las similitudes en los métodos de trabajo adoptados por los órganos de tratados, existen diferencias sustanciales en la forma de como presentar los informes periódicos.

Presentación de los Informes

En la mayoría de los casos, en el tratado se fija explícitamente un plazo para la presentación del informe inicial y los informes periódicos, según la fecha de su entrada en vigor para cada Estado parte. Pese a la periodicidad fija establecida en los tratados, algunos comités han adoptado un criterio flexible para la presentación de los informes. Así algunos permiten que los Estados partes presenten "informes combinados", es decir varios informes en un documento único. (OACDH, 2011, párr. 32)

Cuadro N° 05
PERIODICIDAD DE LOS INFORMES CON ARREGLO A LOS TRATADOS

Tratado	Informe inicial	Informes periódicos
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1 año	2 años ^a
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1 año	3, 4 o 5 años ^b
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2 años	5 años ^c
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	1 año	4 años
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	1 año	4 años ^d
Convención sobre los Derechos del Niño	2 años	5 años ^e
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	2 años	Integrados en el siguiente informe a la CDN, cada cinco años. Cada cinco años para los Estados que no son parte de la CDN.
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	2 años	Integrados en el siguiente informe a la CDN, cada cinco años. Cada cinco años para los Estados que no son parte de la CDN.
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1 año	5 años
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	2 años	4 años
Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	2 años	Cuando lo indique el Cmté.DF (Ver Artículo 29.4)

Fuente: Elaboración Propia.

Nota: ^aEl tratado especifica una periodicidad de dos años, sin embargo el Cmté.EDR permite unir dos informes en uno solo. ^b El Cmté.DH puede variar la fecha de presentación del informe siguiente en función de su procedimiento de seguimiento. ^c El artículo 17 del PIDESC faculta al Consejo Económico y Social a establecer su propio programa de presentación de los informes. ^dEl Cmté.CT indica en sus observaciones finales que el informe siguiente del Estado parte de que se trate debe presentarse en un plazo máximo de cuatro años. ^e En algunas ocasiones el Cmté.DN invita a los Estados partes a que presenten informes consolidados.

Preparación de la Lista de Cuestiones

Antes del periodo de sesiones en el que oficialmente se examinará el informe del Estado, el respectivo Comité aprueba el documento denominado “Lista de Cuestiones”³⁹, este contiene una relación de solicitudes de información que, generalmente versan sobre aquellas materias en que hay una mayor problemática o que, en su defecto, no han sido informadas con claridad al Comité, así también las solicitudes de información pueden estar dirigidas a que el Estado realice alguna/as precisión/es sobre la información brindada. En muchos casos constituyen una guía sobre las preguntas que probablemente tengan que contestar durante el examen oficial de sus informes (OACDH, 2011, párr. 50).

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** [el destacado es mío]. (OACDH, 2011, párr. 35).

Estas listas de cuestiones, salvo las relativas al Cmté.EDR son redactadas antes del periodo de sesiones en que se examinará el informe. Todos los comités designan a uno o más de sus miembros como relatores para el país cuyo informe se examina, y el relator suele tomar la iniciativa de redactar la lista de cuestiones

Cabe destacar que las listas de cuestiones de los siguientes Comités: Cmté.CT, el Cmté.EDCM, el Cmté.DESC, el Cmté.TMF, el Cmté.DN y el Cmté.DH son documentos oficiales de distribución general, mientras que las que aprueba el Cmté.EDR son documentos oficiosos que el relator para el país presenta al Estado parte (OACDH, 2011, párr. 46).

Considerando, lo antes mencionado, resulta de relevancia la respuesta que los Estados emitan ante la Lista de Cuestiones, puesto que es información oficial que es trasladada al Comité respecto de la implementación de disposiciones específicas que el Comité abordará en el diálogo interactivo.

Por otro lado, cabe mencionar que el grupo de trabajo para la redacción de la lista de cuestiones no solo se apoya en el informe enviado por el Estado, sino también en información remitida por Organizaciones No Gubernamentales, las cuales en muchas ocasiones remiten data sobre las principales problemáticas que atraviesa el país en materia de derechos humanos.

³⁹ El documento Lista de Cuestiones, no debe ser confundido con el procedimiento facultativo “Lista de cuestiones previa a la presentación de informes”, explicado líneas arriba.

El hecho que las asociaciones tengan la oportunidad de hacer llegar información a los Comités debe ser considerado por los Estados cuando elaboran la respuesta a la lista de cuestiones.

Delegación a sustentación de informe

Los tratados no obligan a los Estados partes a enviar una delegación para presentar sus informes, sin embargo hacerlo se ha convertido en la práctica habitual (OACDH, 2011, párr.70).

El diálogo interactivo en promedio dura de 2 (dos) a 3 (tres) días, cada uno de los días se lleva a cabo una reunión que tiene una duración de aproximadamente 2 (dos) horas; el desarrollo de la reunión comienza cuando el jefe de la delegación realiza una primera intervención en relación al informe remitido, 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 (OACDH, 2011, párr.59). Algunos Comités son más rigurosos en limitar la duración de la presentación del jefe de la delegación, como es el caso del Com.EDCM, el cual solicita al Estado examinado que su exposición inicial no dure más de 15 minutos (OACDH, 2011, párr.61).

Posteriormente, los/as expertos/as integrantes del órgano de tratado efectúan una serie de preguntas al Estado examinado⁴⁰, las cuales dependiendo de la metodología que empleó el Comité, deberán ser contestadas en la misma reunión de trabajo o al día siguiente. Cabe resaltar que las preguntas que realizan los miembros del Comité no necesariamente tienen relación con las realizadas en el documento denominado “Lista de Cuestiones”.

Los Comités seleccionan los informes que se han de examinar en los períodos de sesiones futuras considerando el orden cronológico de recepción, dando prioridad a los informes iniciales y a los informes presentados por los Estados partes que llevaban cierto tiempo sin hacerlo (OACDH, 2011, párr.55).

Emisión de Observaciones Finales y su seguimiento

Actualmente, todos los Comités han adoptado la práctica establecida en 1990 por el Cmté.DESC de formular observaciones finales después de examinar los informes de los Estados partes (OACDH, 2011, párr.74). La aprobación de las observaciones finales se da a puerta cerrada por parte de los Comités, una versión no oficial es remitida por cortesía al Estado examinado, posteriormente, al término del periodo de sesiones el documento oficial es publicado en la página web oficial de la ONU y notificado al Estado Parte.

Los órganos de tratados con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones se encuentran facultados a solicitar 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. Sin embargo, en el devenir del tiempo los Comités han ido mejorando las

⁴⁰ La mayoría de los comités designan a uno de sus miembros para que sean relatores, quienes cumplen la función de estudiar a fondo el informe y se encargan de redactar las listas cuestiones y preguntas y en algunos Comités son los primeros en hacer las preguntas. Asimismo, como una medida para garantizar el grado de imparcialidad todos los comités han adoptado decisiones por las que exigen que sus miembros no intervengan en ningún aspecto del examen de los informes de los Estados partes de que son nacionales (OACDH, 2011, párr.58)

prácticas de seguimiento, es así que, actualmente 5 (cinco) órganos de tratados⁴¹ han adoptado procedimientos oficiales para vigilar más estrechamente la aplicación de determinadas observaciones finales (OACDH, 2011, pág. 24). Por ejemplo, el Comité contra la Tortura establece para aquellas recomendaciones urgentes una fecha límite, por lo general un año, para que el Estado pueda informar por escrito sobre su implementación.

2.2 ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS EMITIDOS POR LA ONU RELATIVOS AL SPIP

Desde la suscripción del primer tratado de derechos humanos se ha venido generando una variedad de instrumentos que tienen por finalidad desarrollar qué lineamientos deberían tener en cuenta los Estados Partes durante el examen que llevan a cabo los Comités y que, a su vez, logran complementar e interpretar lo establecido en los tratados en relación a las obligaciones de presentación de informes.

Considerando lo antes mencionado, para la realización de la presente tesis se ha revisado documentación emitida por la ONU, en la que se establecen pautas que orientan al Estado con su obligación de informar, contemplada en las disposiciones de los principales tratados de derechos humanos.

En el presente apartado se analizan los siguientes documentos en los que se hace referencias/as a lineamientos y pautas en relación a la obligación de informar periódicamente. Para una mejor comprensión se han clasificado los documentos encontrados de la siguiente manera:

- Observaciones Generales emitidas por los órganos de tratados
- Compilación de Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos
- Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas
- Estudios sobre el fortalecimiento del STDH

2.2.1 Observaciones Generales emitidas por los órganos de tratados

Este acápite pretende dar a conocer y analizar aquellas observaciones generales vinculadas específicamente con la presentación de informes de los diversos Comités, las cuales han sido ordenadas según su antigüedad:

2.2.1.1 Observación General N° 1 del Comité de Derechos Humanos (1981)

La Observación General N° 1, lleva por título: "Obligación de presentar informes", la misma fue aprobada en el 13° periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos, en 1981. La mencionada OG fue sustituida por la Observación General N° 30 en el año 2002 y nos interesa su análisis puesto que estuvo vigente durante más de dos décadas, además cabe mencionar que su contenido no se contradice con lo mencionado en la OG que la reemplaza años después.

⁴¹ El Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité contra la Desaparición Forzada.

Periodicidad de presentación de informes

No había transcurrido ni dos décadas desde el inicio del funcionamiento del STDH y el Comité de Derechos Humanos a través de su OG N° 1 ya había detectado serias deficiencias en cuanto a la oportunidad de la presentación de informes señalando que, la mayoría de éstos se han presentado con demora, pese a los constantes recordatorios. Asimismo, recordó a los Estados que deberían prestar atención inmediata a la obligación de presentación de informes ni bien devengan en Estados Partes, toda vez que este procedimiento demanda bastante tiempo.

2.2.1.2 Observación General N° 2 del Comité de Derechos Humanos (1981)

La OG N° 2, denominada “Orientaciones para presentar informes” fue aprobada en el 13° periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos, en 1981. La misma fue sustituida por las “Directrices refundidas para los informes de los Estados presentados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (CCPR/C/66/GUI), documento de fecha 29 de septiembre de 1999.

Para los fines de la presente tesis interesa hacer mención a dos cuestiones que relieves la OG N° 2: uno referido al contenido del informe periódico y el otro, sobre la composición de la delegación del Estado Parte.

Contenido del Informe: Información de Jure y de facto

La OG N° 2 deja claro que los informes periódicos no solo deben contener información acerca de la normativa aprobada por el Estado relacionada con las disposiciones previstas en el Pacto o Convenio, también es preciso que se exponga toda aquella información que dé luces acerca de cómo se está aplicando el Pacto en la práctica.

(...) la obligación de presentar informes abarca, no sólo las leyes y otras normas pertinentes relacionadas con las obligaciones previstas en el Pacto, sino también las prácticas y decisiones de los tribunales y de otros órganos del Estado Parte interesado, así como otros hechos importantes que puedan poner de manifiesto el grado de aplicación y goce efectivos de los derechos reconocidos en el Pacto, los progresos logrados y los factores y dificultades con que se tropieza para cumplir las obligaciones en virtud del Pacto. (Cmté.DH, 1981, párr. 3).

La idea es que los Comités tengan un panorama completo de la situación de cada Estado en relación a la aplicación del Pacto, es por ello que se hace hincapié incluso en el párrafo citado, que los informes deben incorporar no solo los progresos en el cumplimiento del Pacto, sino también las dificultades, lo cual a nuestro entender resulta trascendental para que el Estado entable un diálogo franco con el Comité, sobre todo porque permitiría conocer más a fondo el nivel de avance en hacer efectivos los derechos contenidos en el Pacto.

Composición de la delegación

Conforme lo establece la Observación General N° 2 es práctica del Comité examinar los informes en presencia de los representantes de los Estados que los han presentado. Al respecto, señala que si bien todos los Estados cuyos informes han sido examinados han cooperado con el Comité en el diálogo interactivo el nivel, la experiencia y el número de representantes han variado (Cmté.DH, 1981, párr. 4). En tal sentido, manifiesta que:

(...) para poder desempeñar con la mayor eficacia posible las funciones que le asigna el artículo 40 y para que el Estado que presenta el informe obtenga el máximo beneficio del diálogo, conviene que los representantes de los Estados tengan categoría y experiencia (y que asistan en suficiente número) para responder a las preguntas y a las observaciones que se hagan en el Comité acerca de toda la gama de materias que abarca el Pacto”. (Com.DH, 1981, párr. 4)

Esta OG menciona tres características fundamentales que debieran tener las delegaciones de los Estados que asisten a la sustentación oral de los informes. Por un lado, la OG subraya la importancia de que tengan “categoría”, lo cual está asociado a que las delegaciones deberían estar compuestas por funcionarios/as de alto nivel, por ejemplo un/a Ministro/a de Estado. De otro lado, destaca la experiencia con la que deben contar los/as representantes del Estado examinado para tener un diálogo nutrido y por último, de que la delegación contemple un número de representantes suficiente que permita al Estado estar en la capacidad de responder a las preguntas de diversa índole, que pueden surgir en el diálogo interactivo con los/as expertos/as del Comité.

2.2.1.3 Recomendación General N° 1 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1986)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aprobó en su quinto periodo de sesiones en 1986 la Recomendación General N° 1 relativa a la presentación de informes por los Estados Partes (artículo 18 de la CEDAW). Esta Recomendación General es sumamente breve, consta de un solo párrafo, sin embargo ofrece ciertos alcances que resultan orientadores para los Estados.

Periodicidad

En cuanto a la periodicidad de los informes esta OG reitera lo ya establecido en la Convención en su artículo 18^o, señalando que una vez presentado el primer informe los Estados se comprometen presentar por lo menos cada cuatro años un informe. Asimismo, la OG realiza la precisión de que los informes iniciales deberán abarcar la situación existente hasta la fecha de presentación del mismo.

Inclusión de Retos y Obstáculos en los informes periódicos

El Cmté.EDCM reliva, como ya lo realizó anteriormente el Comité de Derechos Humanos en su OG N° 2, que los informes no solo deben contemplar los avances que tiene el Estado en la implementación de la Convención, sino además aquellas dificultades a las cuales se enfrentan los Estados al momento de la aplicación de las diversas disposiciones. Así lo establece la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 18^o, el cual reza “*se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención*”. Incluso, de acuerdo a la recomendación, en el informe se deberá relatar aquellas medidas que ya han sido adoptadas para hacer frente a las problemáticas identificadas.

2.2.1.4 Recomendación General N° 2 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1987)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aprobó en su sexto periodo de sesiones, en 1987 la Recomendación General N° 2, relativa a la presentación de informes por los Estados Partes (artículo 18 de la CEDM).

Cumplimiento de las Directrices

Esta recomendación se caracteriza por ser muy puntual, se refiere básicamente a que los Estados deben seguir las Orientaciones Generales aprobadas en agosto de 1983 por el Comité, en cuanto a la forma, el contenido y las fechas de los informes. Al respecto, consideramos que resulta novedoso que un Comité en una OG refuerce la idea de que los Estados deben seguir las directrices preparadas por el Comité a efectos de preparar el informe, en virtud del artículo 18.

Contenido del informe

Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a través de su OG N° 1 hace un llamado a los Estados a fin de que puedan aplicar la recomendación N° 1 aprobada en 1986. Todo ello en el contexto de que el Comité había tenido hasta la fecha dificultades con la revisión de informes iniciales, los cuales no reflejaban adecuadamente la información disponible.

2.2.1.5 Observación General N° 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1989)

La presentación de informes más allá de un mecanismo formal

La OG N° 1 denominada “*Presentación de Informes por los Estados Partes*” fue aprobada por el Cmté.DESC en su tercer periodo de sesiones celebrado en 1989. Este es uno de los documentos más antiguos en el que se establece que el proceso de presentación de informes debe ser concebido como un mecanismo que va más allá de lo meramente formal y que pretende coadyuvar hacia la efectividad de los derechos contenidos en los tratados. En tal sentido, el mencionado Comité considera que:

(...) sería inexacto asumir que la presentación de informes es, en lo fundamental, una mera cuestión de procedimiento, encaminada tan sólo a cumplir con las obligaciones formales de cada Estado Parte en cuanto a la presentación de informes al órgano internacional de vigilancia que corresponda. Por el contrario, de conformidad con la letra y el espíritu del Pacto, **los procesos de preparación y presentación de informes por los Estados pueden, y más aún deben, permitir el logro de diversos objetivos** [el destacado es mío]. (Cmté.DESC, 1989, Párr. 01)

Objetivos del Proceso de Presentación de Informes

Esta Observación asimismo, cobra relevancia en torno al cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes periódicos, toda vez, que en ella se explican cuáles son los objetivos del proceso de presentación de informes. En total establece 7 (siete) objetivos a ser alcanzados por los Estados, a través del proceso de presentación de informes:

- **Primer objetivo: asegurar que se emprenda un examen amplio de las medidas adoptadas por el Estado Parte, a fin de garantizar los derechos contenidos en el Pacto.** Al respecto, el Comité destaca que el examen podría llevarse a cabo en colaboración con cada uno de los ministerios nacionales pertinentes o con otras autoridades encargadas de la adopción y aplicación de políticas en las diversas esferas abarcadas por el Pacto.

- **Segundo objetivo: garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real, respecto a cada uno de los derechos consignados en el Pacto.** Sobre este punto, el Comité señala que se deberá tomar en cuenta las estadísticas de carácter nacional, así como la data específica correspondiente de las regiones del país, incluyendo aquellas zonas más desfavorecidas. De igual modo, recomienda contar con data suficiente sobre la situación de los grupos en estado de especial vulnerabilidad, con lo cual se tendrá una visión detallada del disfrute de derechos del país. Esto a su vez, permitirá la elaboración de políticas claramente definidas de acuerdo a la realidad que se presente. En ese sentido, el Comité relievra la importancia de contar con diagnósticos suficientes, como primer paso para promover la efectividad de los DESC.
- **Tercer objetivo: permitir al gobierno que demuestre que se ha iniciado la adopción de políticas en función de los principios establecidos en los tratados.** De acuerdo al Comité este objetivo, se establece en razón a la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de "adoptar medidas... por todos los medios apropiados...".
- **Cuarto objetivo: facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes.**
- **Quinto objetivo: proporcionar una base sobre la cual el Estado se pueda medir posteriormente.** Para lo cual puede ser útil que el Estado se fije metas, sobre las cuales se podrían medir los resultados. De ese modo, es necesario contar con datos tanto cualitativos como cuantitativos a fin de evaluar de manera adecuada la situación.
- **Sexto objetivo: permitir que el Propio Estado entienda mejor cuáles son las dificultades y limitaciones.** El Comité menciona que ello es de importancia con la finalidad de alcanzar progresivamente toda la gama de los DESC.
- **Séptimo objetivo: permitir que el Comité junto con los Estados puedan comprender cuáles son los problemas comunes y apreciar qué medidas se pueden adoptar para garantizar los derechos.**

De acuerdo a los objetivos planteados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los informes son susceptibles de constituir una herramienta que posibilite realizar un balance de la situación de derechos humanos, toda vez que a partir de la elaboración de los informes los Estados debieran realizar una revisión exhaustiva de las medidas que han adoptado para la implementación de las disposiciones contenidas en los tratados. En esa línea, producto de la elaboración del informe cada Estado podrá saber qué medidas les faltan adoptar para encontrarse alineado con los estándares de derechos humanos.

De igual modo, conforme a los objetivos planteados, el proceso de elaboración de informes periódicos, implica la participación de una serie de actores a nivel nacional. No ofrece detalles de cómo realizar dicha participación, sin embargo deja una idea clara que el Estado Parte debe adoptar medidas a efectos de llevar un proceso participativo.

El proceso de presentación de informes también busca garantizar que el Estado parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos, en esa línea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que es imprescindible realizar un diagnóstico prestando especial atención a las zonas menos favorecidas, así como a los grupos que se encuentran en mayor situación particularmente vulnerable. Agregando a lo anterior, en la Observación General N° 1 del Cmté.DESC se afirma que el contar con una visión detallada de la situación existente servirá para elaborar políticas claramente formuladas.

El proceso de elaboración de informes no se reduce de ese modo, a meramente cumplir con remitir la información al respectivo Comité, la observación general advierte a los Estados que el proceso ofrece varias posibilidades para que efectivamente se mejore en la implementación de los derechos humanos en el terreno. De ese modo, el proceso de presentación de informes se constituye en una herramienta que en la práctica es susceptible de ayudar a los/as funcionarios/as en su labor de implementación de políticas públicas efectivas que garanticen los derechos de todos los individuos bajo la jurisdicción del Estado Parte.

2.2.1.6 Recomendación General N° 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1997)

La RG N° 23, denominada “Vida Política y Pública” fue aprobada en el 16° periodo de sesiones del Comité para la Eliminación contra la Mujer en 1997.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer establece en su artículo 8° que: *“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”*.

Al respecto, el Comité en su RG N° 23 expresa que en virtud de dicho artículo los Estados Partes deben garantizar la presencia de la mujer en todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales. Esta obligación exige que las mujeres sean incorporadas entre otras representaciones en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales.

Estos alcances dados por el Comité son relevantes toda vez que, las delegaciones que representan a los Estados Partes ante los Comités durante el proceso de revisión de informes periódicos, deben tomar en cuenta esta observación, la cual refuerza y brinda mayor detalle acerca de la disposición contemplada en la Convención.

En tal sentido, el Comité señala que al presentar los informes periódicos los Estados Partes deben proporcionar estadísticas relativas al porcentaje de mujeres que participen en la representación internacional, entre ellas las que integren delegaciones gubernamentales, así como las medidas para establecer criterios para su participación en delegaciones oficiales (Cmté.EDCM, 1997, párr. 50).

2.2.1.7 Observación General N° 30 del Comité de Derechos Humanos (2002)

La OG N° 30, denominada “Obligación de los Estados de presentar informes de conformidad con el artículo 40 del Pacto” fue aprobada en el 75° periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos en el 2002.

Periodicidad en la presentación de informes

Esta observación general sustituye a la aprobada en 1981, a través de esta nueva OG el Comité reitera la problemática de que un número reducido de Estados presenta sus

informes de manera oportuna, pese a que de acuerdo al artículo 40 del PIDCP los Estados Partes se han obligado a presentar sus informes en el plazo de un año después de que entre en vigor el Pacto en su jurisdicción y posteriormente cuando el Comité lo solicite.

Conforme lo expresado en la OG N° 30, la problemática de la no presentación sigue latente, el Comité precisa que los Estados han presentado sus informes de manera sostenida con un retraso que oscila entre algunos meses y varios años. La mencionada problemática fue enunciada en su oportunidad por el Comité en su OG N° 1, en 1981, es por ello que el Comité en aras de contribuir a solucionar la problemática consideró adoptar nuevas reglas, las cuales se plasman en la OG bajo análisis.

De acuerdo a la OG N° 30, en el supuesto que el Estado haya presentado el informe correspondiente al Comité y, que su delegación no haya concurrido al diálogo interactivo con el Comité, tiene dos opciones:

- Opción A
El Comité podrá notificar al Estado acerca de la fecha que se propone examinar el informe, u
- Opción B
El Comité podrá examinar el informe en la sesión que estaba prevista inicialmente.

El Comité bajo la opción A tendrá la prerrogativa de fijar una nueva fecha, mientras que la opción B implica que el Comité pueda examinar al Estado, aun a pesar de que no haya concurrido la delegación. Esta medida se puede considerar disuasiva, en el sentido que los Estados deberán tener en cuenta que al no enviar a una delegación para que sustente su informe, el Comité de modo discrecional podrá optar por examinar el informe aun en su ausencia.

En el supuesto que el Estado no haya presentado informe, el Comité podrá a su discreción notificarle al Estado cuándo procederá a realizar el examen sobre las medidas que haya adoptado el Estado a efectos de garantizar el cumplimiento del Pacto. En este supuesto se pueden generar dos situaciones:

- Opción X

Cuando se encuentre presente la delegación, el Comité realizará el examen en presencia del Estado en la fecha fijada.

- Opción W

En caso de que el Estado no se encuentre representado, el Comité podrá discrecionalmente tener dos opciones:

- El Comité podrá proceder a examinar al Estado en la fecha prevista inicialmente, o
- Notificar al Estado una nueva fecha para el examen.

Estas opciones (X y W) implican que el Comité procederá a realizar el examen de las medidas implementadas por el Estado para hacer efectivas las disposiciones del Pacto, aun ante la falta de la presentación de su informe, e incluso de su delegación, esto significa que el proceso de presentación de informes será impulsado no obstante la inacción por parte del Estado Parte.

2.2.1.8 Observaciones Generales que se refieren a la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos

Todos los órganos de tratados invitan regularmente a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y al representante en Ginebra del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos a que presenten información a los órganos de tratados y asistan a sus períodos de sesiones (OACDH, 2013, párr. 33-34). Algunos de los Comités inclusive, han optado por generar observaciones generales en las cuales se refieren expresamente acerca del rol de las INDH en el proceso de elaboración de informes.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 10 establece que las INDH tienen la función de vigilar la observancia de derechos específicos que se reconocen en el PIDESC. En su Observación General N° 17, sobre el establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señala que una de las funciones que las INDH deben asumir es ayudar a los gobiernos a preparar informes periódicos. De igual modo, el Comité de los Derechos del Niño establece que estas instituciones deben contribuir de manera independiente al proceso de elaboración de informes, así como supervisar la integridad de los informes del gobierno a los órganos de tratados, con respecto a los derechos del niño. También el Cmté.DN señala que resulta conveniente que los Estados Partes consulten a las INDH al preparar sus informes al Comité. Sin embargo, los Estados Partes deben respetar la independencia de esos órganos, no siendo apropiado delegar en ellas la preparación de informes.

2.2.1.9 Observación General N° 05 del Comité de los Derechos del Niño (2003)

La Observación General N° 5, denominada “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)” fue aprobada por el Comité de los Derechos del Niño en el año 2003. El mencionado Comité preparó dicha Observación para describir la obligación de los Estados Partes de adoptar lo que han denominado “medidas generales de aplicación”.

Difusión de las Observaciones Finales

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 44º, inciso 6, que los Estados partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos. En tal sentido, el Comité en su OG N°5 precisa que las observaciones finales deberían divulgarse entre el público, incluidos los/as niños/as, y ser objeto de un debate detallado en el Parlamento. Las organizaciones, en particular las ONG, independientes que se ocupan de los derechos humanos pueden desempeñar un papel fundamental al dar una mayor difusión al debate. En tal sentido el Comité afirma lo siguiente:

El proceso de preparación de informes proporciona una forma singular de rendir cuentas en el plano internacional sobre la manera en que los Estados tratan a los niños y sus derechos. Sin embargo, **a menos que los informes se divulguen y se debatan constructivamente a nivel nacional, es poco probable que ese proceso tenga consecuencias notables sobre las vidas de los niños** [el destacado es mío]. (Cmté.DN, 2003, párr. 70)

De igual modo la OG mencionada señala que las actas resumidas del examen de los representantes del Gobierno por el Comité ayudan a comprender el proceso y las exigencias del Comité y también deberían difundirse y debatirse.

Revisión General de toda la legislación Interna

El Comité considera que la revisión general de toda la legislación interna y las directrices administrativas conexas para garantizar el pleno cumplimiento de la Convención constituyen una obligación.

En esa línea la experiencia adquirida durante el examen de los informes indica que el proceso de revisión a nivel nacional se ha iniciado, en la mayoría de los casos, pero debe ser más riguroso, según afirma el Comité.

El Comité en la OG N° 5 ofrece un conjunto de características que debiera tener la revisión:

- En la revisión se debe examinar la Convención no sólo artículo por artículo sino también globalmente, y se debe reconocer la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos.
- La revisión debe ser continua en vez de única, y en ella se debe examinar tanto la legislación propuesta como la legislación en vigor.
- Es importante que ese proceso de revisión se incorpore a las actividades de todos los departamentos gubernamentales competentes, también conviene que lleven a cabo una revisión independiente los comités y reuniones de los parlamentos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las ONG, los intelectuales, y los niños y jóvenes afectados, entre otras entidades y personas.

Con estos puntos se destaca nuevamente que el proceso de elaboración de informes periódicos debiera permitir una revisión periódica, en la cual se debe tomar en cuenta la interdependencia de los derechos humanos, es por ello que el Comité hace énfasis en que el examen que se realiza a la Convención no solo se dé artículo por artículo, sino también de forma global.

Cuadro N° 06

OBSERVACIONES GENERALES VINCULADAS CON LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Número, Comité y año de aprobación de la Observación General	Título de la Observación General	Temas que aborda
OG N° 1 (Cmté.DH) -1981 (*)	Obligación de presentar informes	El Comité indica que los Estados Partes deberían poder cumplir normalmente la obligación de presentar los informes dentro del plazo prescrito en el párrafo 1 del artículo 40, y que redundaría en su propio beneficio hacerlo así en el futuro.
OG N° 2 (Cmté.DH) -1981 (**)	Orientaciones para presentar informes	El Comité indica que el informe del Estado Parte debiera incluir información de jure y de facto, asimismo ofrece pautas acerca de composición de la delegación.
RG N° 1 (Cmté.EDCM) - 1986	Presentación de Informes por los Estados Partes	El Comité indica que el informe del Estado Parte debe incluir los obstáculos en relación a la implementación de la Convención y las medidas para frenar dichas problemáticas.
RG N° 2 (Cmté.EDCM) - 1987	Presentación de Informes por los Estados Partes	El Comité indica que los Estados Partes deben seguir las directrices preparadas por el Comité a efectos de preparar sus informes.
OG N° 1 (Cmté.DESC) - 1989	Presentación de Informes por los Estados Partes	El Comité indica los objetivos del proceso de presentación de informes periódicos.
RG N° XVII (Cmté.EDR) - 1993	Recomendación general N° XVII relativa al	El Comité señala que una de las funciones que las INDH deben asumir es ayudar a los gobiernos a preparar informes periódicos.

	establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención	
RG N° 23 (Cmté.EDCM) - 1997	Vida Política y Pública	El Comité señala que en virtud del artículo 8° de la CEDM la mujer debe ser incorporada en las delegaciones que asisten a conferencias regionales e internacionales.
OG N° 10 (Cmté.DESC) - 1998	La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales	Establece que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos- INDH tienen la función de vigilar la observancia de derechos específicos que se reconocen en el PIDESC.
OG N° 30 (Cmté.DH) - 2002	Obligación de los Estados de presentar informes de conformidad con el artículo 40 del Pacto	El Comité adopta medidas disuasivas para que los Estados Partes presenten sus informes oportunamente.
OG N° 05 (Cmté.DN) - 2003	Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)	El Comité resalta la importancia de difundir las Observaciones Generales. El Comité ofrece algunos criterios para una revisión general de la legislación interna.

Fuente: Elaboración Propia.

(*) Reemplazada por la OG N° 30 del Comité de Derechos Humanos, aprobada en el 2002.

(**) Sustituida por las Directrices Consolidadas para los Informes de los Estados presentados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1999. (CCPR/C/66/GUI)

2.2.2 Compilación de Directrices

En este apartado se analizarán los principales temas abordados por la “Compilación en un solo volumen de las directrices de forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes conforme lo establecen los principales tratados Internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, para lo cual primero se señalan unos breves antecedentes que han permitido de la aprobación del referido documento.

2.2.2.1 Antecedentes

En la década de los 80´ como respuesta a que los informes presentados al Comité de Derechos Humanos eran excesivamente breves y de carácter demasiado general, el mencionado Comité preparó unas orientaciones generales, en cuanto a la forma y el contenido de los informes, denominadas directrices.

En el devenir del tiempo, cada uno de los Comités ha ido aprobando orientaciones generales para la elaboración de dichos informes, siendo su finalidad que los informes se presenten de manera uniforme. Actualmente, todos los órganos de tratados han aprobado sus directrices y en un esfuerzo por unificar criterios incluso se han realizado Compilaciones de las mismas.

En sus esfuerzos para armonizar el proceso de presentación de informes, los órganos de tratados adoptaron en el 2006 las "Directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas orientaciones relativas a la preparación de un documento básico común y de informes sobre tratados específicos" (HRI/MC/2006/3). Posteriormente, en el 2009, atendiendo al pedido que realizó la Asamblea General de la ONU a la Secretaria General en sus resoluciones: A/RES/52/118, de fecha 23 de febrero de 1998, así como de la A/RES/53/138, de fecha 1 de marzo de 1999, se aprobó la "Compilación en un solo volumen de las directrices de forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes conforme lo establecen los principales tratados Internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas" (en adelante, Compilación de Directrices), signada como HRI/GEN/2/Rev.6 .

La mencionada Compilación incluye no solo las "Directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas orientaciones relativas a la preparación de un documento básico común y de informes sobre tratados específicos" (HRI/MC/2006/3), adoptadas en el 2006, sino además las Directrices sobre los documentos específicos que los Estados deben presentar a los siguientes Comités: Cmté.DH, Cmté.DESC, Cmté.EDR, Cmté.EDCM, Cmté.CT, Cmté.TMF y Cmté.DN.

La mencionada compilación representa uno de los mayores esfuerzos por armonizar los métodos de trabajo de los Comités y ofrecer a los Estados una guía en el cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes. Las mencionadas Directrices tienen por objeto fortalecer la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes de manera puntual y efectiva, inclusive evitar la duplicación innecesaria de información (AGNU, 2009, Pág. 05).

En la presente tesis, se destaca los aspectos que se refieren tanto a pautas de carácter general que el Estado debe seguir a nivel interno durante el proceso de elaboración de informes, así como cuestiones de contenido y forma en relación al informe que debe preparar cada Estado Parte y que son comunes a los diferentes métodos de trabajo que emplea cada Comité.

2.2.2.2 Principales temáticas abordadas por la Compilación de Directrices

En el presente apartado se analizan y agrupan los principales lineamientos que orientan a los Estados Partes en el proceso de presentación de informes:

A. Oportunidad de realizar un balance de Derechos Humanos

La ONU en el documento bajo análisis relleva la importancia del proceso de preparación de informes periódicos como una oportunidad para efectuar un balance de la protección de los derechos humanos dentro de su jurisdicción, teniendo como miras la planificación y aplicación de políticas, destacando, de ese modo, que el mencionado proceso no solo debe ser enfocado como un aspecto del cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

En esa línea se afirma que la preparación de un informe ofrece una ocasión para que el Estado:

- a) Lleve a cabo un **examen exhaustivo de las medidas adoptadas para armonizar las leyes y políticas nacionales con las disposiciones de los tratados** internacionales de derechos humanos pertinentes en los que sea parte;
- b) **Verifique los progresos logrados** en el disfrute de los derechos establecidos en los tratados, en el contexto de la promoción de los derechos humanos en general;
- c) **Señale los problemas y deficiencias** que hubiere en su enfoque de la aplicación de los tratados; y
- d) **Planifique y elabore políticas apropiadas** para alcanzar esos objetivos [el destacado es mío] (AGNU, 2009, pág. 06).

De acuerdo a la Compilación de Directrices (Capítulo I), la elaboración de los informes periódicos trae consigo la posibilidad de que se lleve a cabo un exhaustivo examen de las políticas del país en materia de derechos humanos, que se verifique el progreso en la implementación de las disposiciones de los tratados, se vislumbren los nudos críticos en la aplicación efectiva de derechos, así como que se planifique y elaboren políticas adecuadas a partir del examen realizado.

Al respecto, resulta importante hacer mención que lo antes mencionado se encuentra contenido en la primera sección del Capítulo I de la Compilación de Directrices, la cual se aplica a todos los informes que se preparan para presentarlos a alguno de los órganos de tratados. Asimismo, es de mencionar que esta información ha sido anteriormente recogida por los Comités a través de sus observaciones Generales, a través de lo cual se constata que en el devenir del tiempo estas cuestiones se han venido reafirmando y plasmando en documentos como lo son las Directrices.

Si bien años atrás en la Observación General N° 1 (1989) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se dio a conocer en líneas generales los mismos criterios mencionados supra, resulta importante que estos se hagan mención en la Compilación de Directrices, porque enfatiza el hecho que son aplicables a todas las obligaciones de presentación de informes establecidas en los tratados de derechos humanos.

Ahora bien, en la sección de la Compilación de Directrices en donde se encuentran los documentos específicos para cada tratado se recogen cuestiones que abonan a ratificar que el proceso de elaboración de informes implica un conjunto de posibilidades para los Estados y su deber de implementar los tratados de derechos humanos. En esa línea, cabe mencionar que en las directrices específicas para la presentación de informes publicadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se establece que:

(...) los Estados deberán considerar que el **proceso de presentación de informes, incluido el proceso de preparación**, no sólo es un medio para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sino también **una oportunidad para entender plenamente la situación de la protección de los derechos humanos** en su jurisdicción a fin de que la planificación de sus políticas y la aplicación de la Convención sean más eficaces [el destacado es mío]. (AGNU, 2009, pág. 52).

De igual modo que en las observaciones generales, el Cmté.EDR enfatiza en sus directrices que el proceso de presentación de informes ofrece una oportunidad para entender plenamente la situación de la protección de derechos humanos, más allá del mero cumplimiento formal que involucra la entrega y examen del informe.

El Comité de los Derechos del Niño también, reafirma que el proceso de elaboración de informes brinda una excelente oportunidad para llevar a cabo un examen exhaustivo de todas aquellas medidas que ha adoptado el Estado Parte, a efectos de implementar las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, así como verificar los progresos logrados en el devenir del tiempo (AGNU, 2009, pág. 88)

B. Periodicidad de presentación de informes

El primer informe que el Estado remite a un Comité se denomina “informe inicial”, este por lo general, debe presentarse a los dos años de la aceptación del tratado fundamental de derechos humanos. Los informes que se presenten en lo sucesivo, se denominan informes periódicos y se presentan según el requisito de periodicidad que establezca el tratado o conforme lo requiera el Comité⁴² (AGNU, 2009, pág. 07), en suma el plazo de presentación varía de acuerdo a cada Comité. Algunos de los órganos de tratados, como el Comité de Derechos Humanos, han adoptado la práctica de indicar, en sus observaciones finales, la fecha en que deberá presentarse el siguiente informe (AGNU, 2009, pág. 45).

Al respecto, cabe señalar que la Compilación de Directrices podría desarrollar con mayor énfasis la importancia de que los informes sean entregados de manera oportuna, teniendo en cuenta que la remisión periódica de los informes activa todo el mecanismo del procedimiento de presentación de informes y permite que los Comités realicen de manera óptima la vigilancia de la implementación de los derechos reconocidos en cada Convención o Pacto.

C. Reunión de datos y redacción del informe: Información necesaria para un diálogo constructivo

Estructura de los informes

En cuanto a la estructura de los informes las Directrices Armonizadas señalan que estos constan de dos partes: (1) el documento básico común y (2) el documento específico para cada tratado, ambos forman parte integrante de los informes de cada Estado (AGNU, 2009, pág. 08).

El documento básico común deberá contener información general y concreta sobre la aplicación de los tratados en los que el Estado es parte, que puede ser pertinente a todos o a varios órganos de tratados⁴³, este servirá de base para las exámenes de

⁴² La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial especifica una periodicidad de cada dos años para sus informes periódicos sucesivos, sin embargo permite unir dos informes en uno solo, es decir con una periodicidad de cuatro años. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no especifica ninguna periodicidad, pero da potestad al ECOSOC para firmar su propio programa de informes. El artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos da potestad al Comité de Derechos Humanos para decidir la fecha de entrega de los informes periódicos; en general se piden cada cuatro años. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y la Convención contra la Tortura establecen una periodicidad de cuatro años para sus informes periódicos posteriores. La Convención de los Derechos del Niño y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares establecen una periodicidad de cinco años. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía establecen una periodicidad de cinco años o bien junto con el siguiente informe relativo a la Convención de los Derechos del Niño. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas según lo estipulado en su artículo 29.4.

⁴³ Según las “Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos” el documento básico común debe estructurarse en tres partes: la primera denominada “Información general sobre el Estado”, en la segunda

cada uno de los Comités. En cuanto al documento específico debe incluir toda la información relativa a la aplicación del tratado en particular, esta parte del informe permite a los Estados centrar su atención en cuestiones concretas relativas a la aplicación de la respectiva Convención o Pacto.

De ese modo, si un Estado es parte de los nueve tratados fundamentales de la ONU tendrá que presentar un documento específico para cada uno de ellos y solo un documento básico común, el mismo que será utilizado por todos los Comités, pues este brinda un marco general de la situación de los derechos humanos en el país. Al respecto cabe precisar que cuando los Estados sean examinados por el Comité correspondiente, éste evaluará no solo el documento específico del tratado examinado, sino también el documento básico común (AGNU, 2009, pág. 08-16).

Usualmente, el documento específico a ser presentados ante el respectivo Comité debe estructurarse siguiendo el orden de los artículos. De ese modo, el Estado deberá indicar en su informe el artículo del tratado al cual se está refiriendo e incluir información sobre cómo es que cumple con implementar la disposición a la cual hace mención. Esta metodología otorga a los Estados la libertad para escoger y priorizar qué logros y desafíos informar al Comité. Bajo este sistema, los Comités no solicitan que los Estados se pronuncien sobre alguna política específica, solo es necesario que al elaborar el informe se considere sus observaciones y directrices de forma y fondo, puesto que en ellas se establece lineamientos de carácter general de qué tipo de información se espera que los Estados incluyan en sus informes, a fin de que el mismo otorgue un panorama acerca de la situación de derechos humanos en el país y de ese modo, posteriormente emitir recomendaciones adecuadas.

Información a incluir en los informes periódicos

En cada una de las directrices relativas al documento específicamente destinado a cada Comité se destaca que es necesario contar con información de iure y de facto, lo que permitirá la realización de un diálogo constructivo, toda vez que se tendrá información suficiente que aliente la discusión y que refleje lo avanzado, así como las dificultades que aun presenta el Estado parte para la implementación de las disposiciones que están contenidas en los tratados.

Muchas veces la información que se presenta en los informes es básicamente jurídica, por lo que las Directrices mencionan que lo importante es poder mostrar cuál es la situación existente en la práctica (AGNU, 2009, pág. 94). Sobre este aspecto, los Comités también se han pronunciado desde las Observaciones Generales, en tanto la falta de información adecuada es una problemática recurrente.

Los informes deben contener información suficiente para que cada respectivo órgano de tratados comprenda a fondo la aplicación del tratado pertinente en el Estado de que se trate” (AGNU, 2009, Pág.08). En tal sentido, se recomienda que cada Estado facilite información sobre el seguimiento, la vigilancia, la asignación de recursos, los datos estadísticos y las dificultades con que se tropieza para la aplicación.

Si bien cada Comité tiene sus propias particularidades y requiere a los Estados distinta clase de data, de la lectura de las Directrices Armonizadas, es posible extraer que los Comités coinciden en señalar que los Estados deben proporcionar información para cada artículo o grupo de artículos, según corresponda, sobre lo siguiente:

parte, el informe ha de referirse al “Marco General de Protección y Promoción de los Derechos Humanos” y la tercera parte consignar “Información sobre no discriminación, igualdad y recursos eficaces”.

Información sobre los factores y dificultades que puedan enfrentar los Estados para aplicar cada disposición del tratado, para lo cual se explicará la naturaleza y el alcance de cada uno de esos factores y dificultades, si existieren, junto con sus motivos. Se especificarán, de igual modo, las medidas adoptadas para superarlos. Cabe precisar que los informes no solo darán a conocer las medidas que se prevé adoptar en el futuro para superar esas dificultades, sino también en los logros alcanzados durante el periodo del que se informa.

- Información sobre la cuantía y porcentajes de los presupuestos nacionales o regionales o del producto interno bruto (PIB), desagregadas por sexo y edad, referidas específicamente al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y los resultados de las estimaciones de las repercusiones presupuestarias correspondientes
- Información sobre datos estadísticos anuales y comparativos sobre el disfrute de cada derecho consagrado en el Pacto, desglosados por edad/grupo de edad, sexo, zona urbana/rural, pertenencia a una minoría y/o grupo indígena, etnia, discapacidad, religión u otra categoría pertinente. Ello con el objeto de que el Comité pueda evaluar los progresos realizados en el disfrute de los derechos del Pacto en relación con los artículos pertinentes.
- Información sobre las medidas concretas que se hayan adoptado en relación con las observaciones finales (en particular "Motivos de preocupación" y "Recomendaciones") aprobadas por el Comité respecto del informe anterior.

Por lo antes expuesto, se afirma que los informes periódicos deben contener información que ofrezca luces acerca de cuánto ha mejorado el país en los últimos años. Esto no solo para rendir cuentas ante los órganos de tratados especializados, sino principalmente a efectos de que al interior de los países las personas estén al tanto de cómo el Gobierno está cumpliendo con sus obligaciones internacionales y puedan evaluar los progresos en la implementación de los tratados, por lo cual es muy importante que los Estados se aseguren de dar en sus informes data confiable y fidedigna.

D. Límite de páginas

En cuanto al límite de páginas la Compilación de Directrices señala que los documentos básicos comunes no deberán superar las 60 a 80 páginas, de ser posible. Mientras que los documentos iniciales específicos para los tratados las 60 páginas, y los documentos periódicos ulteriores deberán limitarse a 40 páginas (AGNU, 2009, Pág.19).

Este rango de páginas que establece la ONU en la Compilación de Directrices ha quedado desfasado con la reciente aprobación de Resolución 68/268 de Asamblea General mediante la cual se establecen límites diferentes, como veremos más adelante.

E. Participación Interinstitucional en el proceso de la elaboración de informes

La participación a nivel interinstitucional en la preparación de los informes es otro de los elementos que destaca las Directrices, es así que se requiere que los Estados proporcionen información de cómo se preparan a nivel nacional los informes, para lo cual se solicita que se informe sobre lo siguiente:

La **participación de departamentos, instituciones y funcionarios a nivel nacional, regional y local** y, cuando proceda, a nivel federal y provincial [el destacado es mío].

Si los informes se ponen a disposición de los órganos legislativos nacionales o son examinados por éstos antes de presentarse a los órganos de supervisión de tratados (AGNU, 2009, Pág.15).

De acuerdo a lo establecido en las Directrices se puede apreciar la relevancia que tiene que los Estados involucren, en la medida de lo posible, a las diferentes entidades a nivel del Estado en el proceso de elaboración de informes periódicos. De los dos puntos supra, se puede también rescatar el hecho que no solo la participación se debe limitar a los/as funcionarios de nivel central, sino que la participación debiera incluir a todos los niveles de gobierno. Incluso hace referencia al Poder Legislativo, el cual según la información que solicita la ONU, debiera por lo menos conocer de los informes de manera previa al examen ante el órgano de tratado correspondiente.

En las Directrices Específicas aprobadas por el Comité contra la Tortura y que se encuentran en el Capítulo VI de la Compilación de Directrices se señala que el Estado Parte ha de incluir en la introducción del documento específico información de cómo se ha desarrollado el proceso de preparación del informe. En tal sentido, estima que sería ventajoso en dicho proceso que se hayan celebrado amplias consultas. Es por ello que, pide que se incluya información específica sobre todas aquellas consultas que hayan podido realizar en el ámbito del Gobierno con las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones (AGNU, 2009, Pág.76).

En la sección III del primer capítulo de la Compilación de Directrices, referida al documento básico común, se señala que los Estados deben proporcionar información de cómo preparan a nivel nacional sus informes, en particular lo siguiente:

Actividades, tales como debates parlamentarios y conferencias gubernamentales, talleres, seminarios, programas de radio o televisión y publicaciones en que se explique el informe, o cualesquiera otras actividades análogas realizadas durante el período que abarca el informe (AGNU, 2009, Pág.15).

Queda claro de ese modo, que el proceso de presentación de informes debe ser un proceso difundido por el Estado a través de las diversas instancias de gobierno, para que no solo los/as funcionarios/as públicos/as tengan conocimiento, sino además que surja el debate de las políticas públicas, a nivel nacional.

F.Participación de la sociedad Civil en el proceso de la elaboración de informes

Las Compilación de Directrices en su Capítulo I (sección I) establece que los Estados deben propiciar y alentar que el proceso de elaboración de informes en el nivel interno cuente con la participación de la sociedad civil, de manera que facilite el examen público de las políticas gubernamentales y el compromiso constructivo con agentes pertinentes de la sociedad civil, en un espíritu de cooperación y respeto mutuo, y con el fin de progresar en el disfrute de todos los derechos protegidos por las convenciones pertinentes (AGNU, 2009, párr. 10).

La participación de los organismos no gubernamentales según las directrices tendrá un efecto directo en la calidad de los informes pues estos recibirán una retroalimentación que redundará en el disfrute de los derechos amparados en las Convenciones (AGNU, 2009, párr. 52).

Teniendo eso en cuenta es que en las directrices establecen que los Estados deben proporcionar información de cómo preparan a nivel nacional sus informes, en particular lo siguiente:

- c) **Carácter de la participación de entidades fuera del gobierno u organismos independientes pertinentes en diversas etapas del proceso de preparación del informe o de su seguimiento, inclusive la supervisión**, el debate público de los proyectos de informe, la traducción, la difusión o la publicación, u otras actividades en que se explique el informe o las observaciones finales de los órganos de tratado. **Entre los participantes podrían figurar instituciones de derechos humanos (nacionales o de otro tipo), ONG y otros agentes pertinentes de la sociedad civil, incluidas las personas y grupos más afectados por las disposiciones pertinentes de los tratados** [el destacado es mío]. (AGNU, 2009, pág. 15).

La participación de la sociedad civil no se restringe al momento de la redacción del informe, según las Directrices relativas al documento específicamente destinado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (ver Capítulo IV de la Compilación de Directrices) también, la sociedad civil debe participar en el seguimiento a las observaciones finales, es por ello que incluso en las directrices se solicita incluir información en el informe periódico sobre la participación de la sociedad civil en ese proceso (AGNU, 2009, pág. 53).

G. El examen de los informes

Tanto las Directrices Específicas del Comité de Derechos Humanos, como del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (ver Capítulos 3 y 5 de la Compilación de Directrices, respectivamente) detallan las etapas que sigue todo Estado Parte en relación al examen de los informes. Ambos Comités coinciden en afirmar que el examen de los informes debe implicar un diálogo constructivo con la delegación del Estado Parte, con objeto de mejorar la aplicación de la Convención por el Estado parte.

En esa línea, el diálogo entre el Estado y los/as integrantes de los Comités debería implicar un aprendizaje para el Gobierno en relación a la implementación de los estándares internacionales de derechos humanos contenidos en los tratados de derechos humanos (AGNU, 2009, pág.75).

H. Lista de cuestiones

Tanto las Directrices Específicas del Comité de Derechos Humanos, como las del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer se refieren expresamente a la lista de cuestiones y preguntas, señalando que estas se emiten con el objeto de aclarar y completar información que figure en el informe periódico o informe básico común sobre la aplicación del tratado respectivo. Precisa además, que cada Estado Parte deberá entregar con meses de anticipación la respuesta por escrito (AGNU, 2009, pág.75 y pág. 50).

I. Conformación de la delegación del Estado Parte

Las Directrices específicas del Comité de Derechos Humanos establecen que para asegurarse que los Estados partes que presenten sus informes obtengan el máximo de los beneficios la delegación debe estar integrada por personas que conozcan a fondo la situación de los derechos humanos y que puedan responder a las preguntas que el Comité formule oralmente o por escrito, acerca de todos los derechos del Pacto (AGNU, 2009, pág.50).

Las Directrices Específicas del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer también hacen referencia a qué personas deberían integrar la delegación del Estado Parte que debatirá con los/as integrantes de los órganos de tratados. Al respecto, señala que la delegación debiera estar compuesta por personas que, debido a sus conocimientos y su competencia y por la posición de autoridad o responsabilidad que ocupen, puedan explicar todos los aspectos de la situación de los derechos humanos en el Estado que presente el informe y responder a las preguntas y observaciones del Comité respecto de la aplicación de la Convención (AGNU, 2009, pág.75).

J. Difusión de las Observaciones finales

Conforme lo señalado expresamente en las Directrices Específicas del Comité de Derechos Humanos, así como del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, después del examen del respectivo informe, el Comité procede a aprobar y hacer públicas sus observaciones finales sobre el informe mismo y el diálogo constructivo con la delegación del Estado Parte. Estas observaciones se publican en el informe anual presentado por el Comité a la Asamblea General. Asimismo, ambos Comités esperan que el Estado parte difunda ampliamente esas observaciones finales, en todos los idiomas correspondientes, con fines informativos y de debate público para lograr su aplicación.

Asimismo las Directrices Armonizadas, en el apartado referido al Documento Básico Común, señalan que los Estados Partes deben informar respecto a la adopción de medidas para garantizar un seguimiento eficaz de las Observaciones Finales emitidas por cualquiera de los Comités. (AGNU, 2009, pág.15).

K. Estructura nacional de coordinación para la presentación de informes

En la Compilación de Directrices (Capítulo I) se establece que sería conveniente que los Estados establezcan un marco institucional apropiado para la preparación de sus informes, estableciendo por ejemplo, un comité de redacción interministerial o centros encargados de coordinar la presentación de informes en cada departamento gubernamental, los cuales podrían encargarse de todas las obligaciones de presentación de informes. La idea es que puedan recabar información de manera eficiente de todas las instituciones pertinentes e inclusive en las directrices se señala que no solo se podrían dedicar a la preparación de informes, sino también a coordinar el seguimiento de las observaciones finales de los órganos de tratados (AGNU, 2009, párr. 13-15).

Una de las ventajas de establecer estructuras institucionales como las mencionadas sería la posibilidad de desarrollar un sistema eficiente que permita la recopilación de datos estadísticos y otros pertinentes a la aplicación de los derechos humanos, de manera exhaustiva y continua. Otra de las ventajas del establecimiento de un mecanismo nacional de coordinación, de acuerdo con las Directrices Armonizadas es que dichos mecanismos coadyuvarían a la elaboración de otros informes relativos a Convenios conexos como los relativos a la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros (AGNU, 2009, pág. 06).

La recomendación acerca de la creación de una estructura nacional de coordinación para la presentación de informes, refuerza que el proceso de elaboración de informes periódicos debe caracterizarse por ser participativo.

De acuerdo a la Compilación de Directrices (Capítulo I) todos los informes han de incluir información sobre la existencia de una estructura nacional de coordinación para la presentación de informes en virtud de tratados.

2.2.3 Resoluciones de la Asamblea General de la ONU

2.2.3.1 Resolución 43/115: Obligaciones en materia de presentación de informes de los Estados partes en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y funcionamiento eficaz de los órganos establecidos con arreglo a tales instrumentos

En 1988 la Asamblea General (en adelante, también, AG) de Naciones Unidas aprobó la resolución 43/115 que lleva por título: “Obligaciones en materia de presentación de informes de los Estados partes en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y funcionamiento eficaz de los órganos establecidos con arreglo a tales instrumentos”.

Esta resolución insta y solicita una serie de encargos tanto a los Estados como a órganos dentro de la ONU a fin de mejorar el funcionamiento de los órganos de tratados. Para efectos de la presente tesis se destacan ciertos elementos que se refieren a los Estados.

A. El SPIP como valiosa oportunidad de examinar políticas

En relación al preambullo vale destacar que en esta Resolución se reconoce que:

(...) la aplicación efectiva de los instrumentos sobre derechos humanos, que comprende **la presentación de informes periódicos** por los Estados partes a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y el funcionamiento eficaz de los propios órganos, no solamente aumenta la responsabilidad internacional respecto de la protección y promoción de los derechos humanos sino que además **ofrece a los Estados partes una valiosa oportunidad para examinar las políticas y los programas que afectan a la protección y promoción de los derechos humanos y hacer los ajustes necesarios**

De este modo, la Asamblea General de la ONU destaca la importancia del procedimiento de presentación de informes, reconociendo que la aplicación efectiva de los instrumentos sobre derechos humanos comprende la presentación de informes periódicos. Asimismo, se hace énfasis en que el mencionado procedimiento ofrece a los Estados una valiosa oportunidad para examinar las políticas y programas en derechos humanos. Al respecto, cabe referir que la Observación General N° 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1989 reitera lo mencionado en el párrafo citado para referirse al proceso de presentación de informes. De igual modo, esta misma idea se recoge en la Compilación de Directrices.

B. Acumulación de informes atrasados

Una de las preocupaciones que se expresan en la Resolución 43/115 es la acumulación cada vez mayor de informes atrasados relativos a la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. A efectos de atender, la mencionada problemática, la resolución 43/115 insta a los Estados partes, entre otras cuestiones que procuren cuanto antes presentar sus informes atrasados y que aprovechen las oportunidades de consolidarlos.

C. Revisión de procedimientos para la elaboración de informes

Cada Estado Parte tiene procedimientos que, a nivel interno, realiza a efectos de cumplir con sus obligaciones internacionales de informar periódicamente. Al respecto resulta importante destacar que a través de esta resolución los Estados son llamados a

examinar los procedimientos que utilizan para la elaboración de sus informes en su jurisdicción. La resolución establece lo siguiente:

(2)... examinen los procedimientos utilizados para la **elaboración de sus informes periódicos, con objeto de garantizar el cumplimiento de las directrices pertinentes, mejorar la calidad de la exposición y el análisis y limitar razonablemente la extensión de los informes**, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de tales instrumentos [el destacado es mío].

En nuestra opinión, el pedido demuestra que más allá de los métodos de trabajo que establezcan los Comités en relación al proceso de elaboración de informes, cada Estado sigue ciertos procedimientos internos que les permite cumplir con la presentación de informes. Por tanto, no solo los Comités deben revisar sus métodos de trabajo, sino también los Estados puedan hacer lo propio, con sus procedimientos internos. Esto se sustenta en la medida que son los Estados los beneficiarios del SPIP, y es a través de este procedimiento que los Comités buscan asesorar a los Estados Partes con la finalidad de que puedan cumplir con sus obligaciones de garantía y protección de los derechos humanos, de acuerdo a los estándares internacionales.

2.2.3.2 Resolución 68/268: Fortalecimiento y mejoramiento del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

Recientemente, la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 66/254 titulada “Proceso intergubernamental de la Asamblea General para fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”, de fecha 23 de febrero de 2012, solicitó al Presidente de la AG que pusiera en marcha un proceso intergubernamental abierto a fin de celebrar negociaciones abiertas, transparentes e inclusivas sobre el modo de fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

El proceso de reflexión intergubernamental se extendió alrededor de dos años e incluyó alrededor de 20 consultas realizadas a distintos actores como: Estados partes, expertos en órganos, instituciones nacionales de derechos humanos, sociedad civil y entidades de las Naciones Unidas. El mencionado proceso culminó con la expedición de la resolución 68/268 denominada: “Fortalecimiento y mejoramiento del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”, la cual fue adoptada por la Asamblea General de la ONU el 09 de abril de 2014.

En la mencionada resolución, en su parte considerativa se reafirma que el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos es indispensable para la aplicación plena y efectiva de tales instrumentos. De igual modo, se relievra la importancia, el valor y la singularidad de la función que desempeñan cada uno de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y su contribución a la promoción y protección de los derechos humanos. Asimismo, se reconoce la importancia de seguir tratando de mejorar la eficiencia de los métodos de trabajo del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Entre otras cuestiones, para la presente investigación vale destacar que mediante la resolución 68/268 se mencionan los siguientes aspectos:

A. Sobre el procedimiento simplificado de presentación de informes

En la resolución se alienta a los Estados partes a considerar la posibilidad de utilizar el procedimiento simplificado de presentación de informes cuando los Comités lo propongan, a fin de facilitar la preparación de sus informes y el diálogo interactivo sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados.

Este procedimiento simplificado permite a los Estados que su debate se centre en temáticas específicas, las cuales son planteadas por los Comités. El abordar temáticas específicas permite además, que los informes periódicos no sean tan extensos.

B. Asistencia técnica en el proceso de elaboración de informes

Un aspecto que se refuerza en la resolución bajo análisis es el referido a la asistencia técnica a la que pueden acceder los Estados, en cuanto a la elaboración de informes. De ese modo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ayudará a los Estados partes a desarrollar su capacidad para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados, prestando servicios de asesoramiento, en consulta con el Estado de que se trate y con su consentimiento.

C. Diálogo interactivo

Mediante la Resolución A/RES/68/268 también se ha solicitado a la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos que, con ayuda de los equipos de las Naciones Unidas en el país, se faciliten las instalaciones de videoconferencia, a los países que lo soliciten, a fin de que aquellos miembros parte de la delegación del Estado examinado que no han podido acudir al diálogo interactivo participen por videoconferencia.

D. Informe combinado

La resolución señala que en aras de cumplir mejor las obligaciones relacionadas con la presentación de informes y eliminar el retraso actual, invita a los Estados partes a que, cuando se aplique y como medida excepcional, y con el acuerdo del órgano creado en virtud de un tratado correspondiente, presenten un informe combinado que se considerará cumple las obligaciones del Estado Parte con ese Comité para el período entero en que hay informes pendientes al momento de la aprobación de esta resolución.

E. Límite de Páginas

Mediante la referida resolución se ha establecido que los informes iniciales no deben exceder de 31, 800 palabras, mientras que los informes periódicos de 21, 200 palabras y 42, 400 palabras en el caso del documento básico común. Los informes iniciales tienen una mayor extensión toda vez, que a través de dicho documento el respectivo Comité evalúa por primera vez al Estado, por lo que necesita mayores elementos que le permitan tener una visión acerca de la situación de los derechos humanos del país examinado.

F. Precisión y calidad de las recomendaciones

Esta resolución asimismo alienta a los Comités "(...) a formular observaciones finales breves, centradas y concretas, con recomendaciones, que reflejen el diálogo con el Estado parte correspondiente". De igual modo, los órganos de tratados son alentados a adoptar directrices comunes para la elaboración de sus observaciones finales.

No obstante, las medidas que adopten los Comités, en virtud a dicha resolución, hay que tener presente que la imprecisión de las recomendaciones se relaciona, también, con la cantidad y calidad de la información que brinden los Estados en sus informes. Con frecuencia, los órganos creados en virtud de tratados no tienen información

suficiente para realizar un análisis completo del cumplimiento, en la legislación y en la práctica, de las obligaciones jurídicas estipuladas en los tratados. Ello afecta negativamente a la calidad del diálogo y las recomendaciones de los Comités. (OACDH, 2006, párr. 25). En esa línea, resulta trascendental, que los reportes logren dar una visión clara del disfrute de derechos en el país, lo cual permitirá al Comité tener mayores elementos para formular recomendaciones más precisas.

2.2.4 Documentos derivados de Procesos de Reforma del STDH

2.2.4.1 Documento de exposición de conceptos sobre la propuesta de la Alta Comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de tratados

El informe sobre la propuesta de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, presentado en el 2006, relativo al establecimiento a un órgano permanente unificado, tuvo por objetivo presentar una exposición de conceptos en el que se detalla la propuesta y se ofrece una base para estudiar las opciones de reforma. En la presente tesis nos interesa destacar algunas de las afirmaciones realizadas en el mencionado informe, relativo al SPIP.

A. Implementación de Recomendaciones

Las recomendaciones ofrecen al Estado orientaciones que sirven para dar eficacia al tratado y que han sido dadas en el marco de una revisión, donde no solo se ha recogido la información oral y escrita dada por la Delegación del Estado Parte, sino además la señalada por organizaciones no gubernamentales, que si bien no participan en el diálogo interactivo, sí lo hacen a través de la remisión de informes, por lo general.

Dada la importancia de las recomendaciones en el informe se señala que la eficacia del sistema de tratados se debe medir por el grado de cumplimiento nacional de las recomendaciones resultantes del diálogo constructivo entre el Comité y el Estado examinado (HRI/MC/2006/2, párr. 04). Por ende, la no implementación de las recomendaciones significaría que el SPIP realmente no está teniendo el efecto esperado.

B. Revisión de las políticas de DDHH y la participación de diversos actores

Según el documento presentado por la Alta Comisionada, el proceso de presentación permite que los Estados puedan realizar ***“un examen amplio de las medidas que han adoptado para ajustar su legislación y políticas nacionales a las disposiciones de los tratados en que son parte [el destacado es mío]”*** (HRI/MC/2006/2, párr. 08).

Se relieves que el proceso de presentación de informes alienta y facilita el examen público, en el plano nacional. Asimismo, lo que se espera que el proceso constituya ***“una vía de diálogo nacional sobre derechos humanos”*** entre los diversos interesados de cada uno de los Estados Partes” (HRI/MC/2006/2, párr. 08). En otras palabras, se debe procurar efectuar un examen que involucre a diversos actores interesados. Es por ello que el proceso de elaboración de informes debiera estimular los debates constructivos con la sociedad civil sobre el modo de promover el disfrute generalizado de los derechos que se enuncian en las diversas convenciones.

De lo anteriormente señalado se advierte que el proceso de elaboración de informes periódicos importa un conjunto de posibilidades para que diferentes actores a nivel nacional sean partícipes de este procedimiento, en el cual pueden aportar para que el mismo sea efectivamente un amplio proceso de revisión de políticas públicas.

Por otro lado, se destaca las bondades de los informes periódicos, señalando que ofrece tanto al Gobierno, como a otras entidades, incluida la sociedad civil, una base sobre la cual elaborar políticas claras y con metas bien definidas que incluyan prioridades acordes con las disposiciones de los tratados (HRI/MC/2006/2, párr. 08). Esto se entiende en la medida que cada informe debe mostrar la situación actual de la aplicación del tratado, por lo que a partir del mismo, los interesados deberían estar en la posibilidad de fijar metas, en tanto tienen una línea base, a partir de la cual realizar una medición.

C. Diálogo Interactivo

En el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos se señala que el diálogo interactivo que se lleva a cabo entre el Estado y los/as integrantes del Comité permite intercambiar experiencias sobre los problemas a que se enfrentan en la aplicación de los instrumentos y sobre las buenas prácticas que facilitan la mejora de la aplicación, destacando además que de cada diálogo interactivo no solo se beneficia el Estado examinado sino también los Estados en su conjunto. De igual modo, la sustentación de los informes periódicos al ser de carácter público posibilita una observación internacional rigurosa, que, a su vez, subraya la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas que tienen los Estados respecto de la protección de los derechos humanos” (HRI/MC/2006/2, párr. 08).

2.2.4.2 Reforma de las Naciones Unidas: Medidas y Propuestas (A/66/860)

En el marco del proceso de reflexión sobre la forma de simplificar y fortalecer el sistema de los órganos de tratados iniciado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el 2009, a partir de la resolución 66/254 de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos presentó en el año 2012 el Informe: “Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas”. Cabe mencionar que dicho informe se basa en las propuestas formuladas por una amplia gama de interesados (órganos creados en virtud de tratados, Estados, entidades de las Naciones Unidas, la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos) en el contexto de unas 20 consultas celebradas entre 2009 y 2012.

A. Consultas nacionales y mecanismo de coordinación nacional permanente

En el citado informe, entre otras cuestiones, se da a conocer la imagen del futuro del sistema de tratados de derechos humanos. En cuando al proceso de presentación de informes, a nivel nacional, se ve a futuro como el:

(...) proceso que está suponiendo mejoras significativas para los Estados, en la forma como se comprometen con y en la forma en que se benefician de los órganos creados en virtud de los tratados. Cada Estado parte, consciente de sus obligaciones de presentación informes, **será alentado a sistematizar la preparación de sus informes a través de la creación o fortalecimiento de un mecanismo para la presentación de informes y de coordinación nacional permanente, y tendrá así la capacidad de racionalizar su trabajo, incluidas las consultas nacionales esenciales que dan vida al proceso de presentación de informes y que son la verdadera esencia del mismo, puesto que permiten realizar autoevaluaciones, revisar las políticas y crear un sistema permanente de diálogo nacional constructivo** [el destacado es mío]. (AGNU, 2012, pág. 12).

Este enunciado sobre cómo se ve a futuro el proceso de presentación de informes encierra dos aspectos o ideas centrales, que para efectos de esta tesis resulta importante señalar:

- Se le otorga una especial preponderancia en este enunciado a la realización de consultas nacionales, puesto se señala que dichas consultas “*dan vida al proceso de presentación de informes*”. Si bien en los documentos anteriores, también se señala la importancia del diálogo nacional, en este enunciado lo consignan como un elemento central del proceso, debido a que dicho diálogo permitiría realizar autoevaluaciones, revisar las políticas y crear un sistema permanente de diálogo nacional constructivo.
- De acuerdo a la cita realizada supra, cada Estado Parte será alentado a sistematizar la preparación de informes, de ese modo se reafirma la importancia de que el proceso sea más expeditivo y eficiente, mediante el establecimiento de un mecanismo nacional que coordine de manera permanente.

Sobre la constitución de un mecanismo nacional a efectos de que coordine la preparación del informe, es una propuesta que también se menciona en el Capítulo I de la Compilación de Directrices. De acuerdo al informe analizado, los Estados que se orienten a establecer mecanismos que no sean de carácter permanente para la redacción de sus informes afrontarán mayores retos para el cumplimiento de sus obligaciones, toda vez que los Estados tendrán que constituir un mecanismo ad hoc cada vez que deban presentar un informe. De ese modo, continuamente se tendrá que invertir en capacitación para el personal sobre la temática de elaboración de informes. Si bien la OACDH ofrece cooperación a los Estados con el fin de fortalecer las capacidades de los funcionarios sobre la temática en cuestión, dicha entidad no se encuentra en la posibilidad de ofrecer la ayuda necesaria por falta de recursos a todos los Estados que lo necesiten a la vez. Además cabe relieves que bajo el modelo de un mecanismo ad hoc, según Naciones Unidas, las actividades de cooperación técnica de la OACDH no sirven para reformar progresivamente dichas capacidades (AGNU, 2012, pág. 28).

En esa línea, la OACDH propone, como medida para el fortalecimiento de la capacidad de implementar tratados, alentar a los Estados para que establezcan un mecanismo para la presentación de informes y de coordinación nacional permanente, el cual tendrá como objetivo facilitar tanto la presentación oportuna de informes y el mejoramiento de la coordinación en el seguimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados. Este mecanismo serviría como una base de núcleo central o facilitador central de varios subcomités de redacción que también tengan que recurrir a un grupo mayor de expertos especializados pertinentes para informes concretos. La mayoría de los órganos de tratados recomiendan que el mencionado mecanismo reciba también los aportes de los diferentes interesados. En esa línea el informe establece que:

Tal y como se recomienda por todos los órganos creados en virtud de los tratados, **los Gobiernos deberán garantizar el involucramiento permanente de todos los poderes del Estado — el judicial y el legislativo, así como el ejecutivo— además, las INDH, cuando existan, la sociedad civil, la academia y otros que puedan ofrecer información y puntos de vista valiosos** también habrán de incluirse aunque las organizaciones específicas que los representan en el mecanismo cambien en función de los temas que vayan a abordarse [el destacado es mío] (AGNU, 2012, pág. 98).

El Comité Interministerial de Redacción debe ser instruido para que consulte a nivel nacional y abra un diálogo sobre las principales temáticas del informe. Este comité en relación a temáticas específicas podría solicitar el apoyo de alguna institución académica o invitar a miembros de la sociedad civil, siempre considerando que la edición final sobre cualquier temática la define el Estado. Al respecto, es importante mencionar que en los últimos tiempos, los Estados han empezado incluir a

representantes que no son parte del Gobierno como miembros del Comité de Redacción. (AGNU, 2012, pág. 96-98).

Una vez que se logre reunir toda la información para un primer informe, la preparación de los sucesivos será menos gravosa de redactar. Toda información que se consiga para un primer informe servirá para los demás informes dado que con el tiempo estos mecanismos nacionales van a poder identificar las relaciones existentes en los tratados, fortaleciendo la memoria institucional (AGNU, 2012, pág. 13).

(...) esto supone un cambio paradigmático porque ya no se percibirá como una “pesada carga informativa” o un “ejercicio burocrático”, sino lo que se supone que debe ser un informe: la oportunidad de generar un debate nacional, una herramienta para revisar regularmente las políticas y una ocasión para aprovechar las buenas prácticas y los consejos a nivel internacional (AGNU, 2012, pág. 13).

B. El proceso de presentación de informes se basa en fases interconectadas

Otro concepto que refuerza el informe bajo análisis es que el proceso de presentación de informes se basa en fases interconectadas, que se plantea como un continuo en el que cada ciclo se basa en el anterior (AGNU, 2012, pág. 53). Las fases interconectadas son las siguientes:

- La fase de preparación y envío del informe por parte del Estado.
- Diálogo cara a cara con el órgano de tratado.
- Seguimiento de la implementación de las recomendaciones adoptadas por los órganos de tratados

En el escenario ideal estas fases debieran darse de manera periódica, de ese modo, el proceso se enriquecería con información regular y la interacción de las diversas partes interesadas, lo que redundaría en mejoras sostenibles en la protección de las personas.

C. Integrantes de la Delegación en el Diálogo Interactivo

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, denominado: “Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas” recomienda a los Estados que las delegaciones comprendan tanto funcionarios de alto nivel como expertos técnicos. En el caso de que la delegación no tenga la experiencia pertinente, deberá garantizarse una comunicación directa con la capital (AGNU, 2012, pág. 66).

D. Objetivo e Importancia de las Recomendaciones

El principal objetivo de las recomendaciones es identificar, de una manera constructiva, los problemas y desafíos que existen en los Estados partes relativos a la protección de los derechos humanos, así como facilitarles que puedan hacerle frente a través de su implementación (AGNU, 2012, pág. 68).

Las recomendaciones se enfocan en los principales temas de preocupación en materia de derechos humanos, por lo que el Estado examinado debiera considerarlas para cambios legislativos, elaboración de programas, proyectos, así como la adopción de cualquier otra política pública que implique el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas. En tal sentido, las recomendaciones suelen servir a los Estados de alerta temprana y de herramientas para implementar los derechos contenidos en los Pactos y/o Convenciones (AGNU, 2012, pág. 08).

En suma, estas recomendaciones constituyen relevantes documentos para los Estados, puesto que provienen de un análisis y evaluación que ha realizado cada Comité en base a información escrita y oral presentada por los Estados acerca de las medidas adoptadas para implementar los tratados de derechos humanos de los cuales son Partes, así como información de las agencias de Naciones Unidas y de la Sociedad Civil. En otras palabras, las recomendaciones son el resultado del proceso de presentación de informes y constituyen la etapa final del ciclo.

E. Seguimiento a las recomendaciones del Comité

Si bien los Comités pueden ir creando o sofisticando sus métodos para realizar un mejor seguimiento a las recomendaciones, depende básicamente del Estado Parte realizar los esfuerzos de analizar las recomendaciones que los órganos de tratados han dado a fin de implementarlas. Por esta razón, se afirma que para que los objetivos del proceso de presentación de informes se cumplan el Estado no solo se debe enfocar en una amplia participación nacional al momento de su redacción, sino también efectuar el seguimiento de las recomendaciones, siendo crucial para asegurar la protección y promoción efectivas de los derechos humanos (AGNU, 2012, pág. 07-08).

2.2.5 Otros Documentos de la ONU

2.2.5.1 Situación del Procedimiento Facultativo de presentación de informes del Comité contra la Tortura y propuestas para su revisión

Una de las principales innovaciones a este sistema de presentación de informes se dio a través del Comité contra la Tortura, que en su 38^o período de sesiones, celebrado en mayo de 2007, adoptó un nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes⁴⁴, denominado: “Lista de Cuestiones previa a la presentación de informes”⁴⁵. El mencionado procedimiento consiste en la preparación y aprobación por parte del Comité de una serie de solicitudes de información y/o preguntas específicas acerca de la implementación de políticas, leyes, proyectos del país examinado, las cuales se plasman en el documento denominado: Lista de Cuestiones previa a la presentación de informes. En ese sentido, el informe del Estado se estructurará según las respuestas a las preguntas enviadas por el Comité.

El mencionado procedimiento fue puesto en práctica por el Comité contra la Tortura con la finalidad de aumentar el cumplimiento de remisión de informes y de que los mismos sean más concisos (Cmté.CT, 2011, párr. 1-3), puesto que muchos de los informes remitidos excedían del número de páginas límite propuesto.

En mayo de 2011 se llevó a cabo el 46^o período de sesiones del Comité contra la Tortura, en el que se realizó una evaluación preliminar del procedimiento facultativo de presentación de informes respecto de los informes periódicos previstos para 2009, 2010, 2011 y 2012. Además, solicitó que se elaborara un informe sobre la situación de dicho procedimiento facultativo. En tal sentido, el Comité contra la Tortura expidió el documento CAT/C/47/2, el 27 de septiembre de 2011.

⁴⁴ El mencionado procedimiento se puso en marcha en el 2007 a título experimental para los informes periódicos que debían presentarse en 2009 y 2010. Documento de Naciones Unidas (CAT/C/47/2), párrafo 8.

⁴⁵ Este proceso implica que el órgano de tratado envíe un cuestionario al Estado parte, y luego este remita un informe periódico, basado en la resolución del cuestionario enviado. Seguidamente, se tendrá el dialogo interactivo. Actualmente, lo que sucede en la mayoría de comités es que una vez que los Estados informan el órgano de tratado prepara una lista de cuestiones (lista de temas prioritarios para el dialogo). Luego el Estado envía sus respuestas y finalmente se produce el dialogo interactivo.

De acuerdo al citado documento para los informes que se debían presentar en 2009, el Comité aprobó y envió en el 2008 listas de cuestiones previas a su presentación a 11 Estados partes, entre los cuales se encontraba Perú, el cual presentó su informe, con arreglo al nuevo procedimiento. Asimismo, el documento CAT/C/47/2 hace referencia que después que el Comité contra la Tortura sometiera a un periodo de prueba a este nuevo procedimiento se pudo comprobar su elevado índice de aceptación⁴⁶ (75%) por parte de los Estados. Por lo que, el citado Comité acordó, en su cuadragésimo segunda sesión de mayo de 2009, mantenerlo de forma estable (AGNU, 2012, pág. 54).

Cabe mencionar que si bien este procedimiento se aprobó en el 2007 por el Comité contra la Tortura, la Compilación de Directrices no lo menciona, a pesar que una última versión de las mismas data del año 2009.

2.2.6 Análisis Temático de los documentos emitidos por la ONU relativos al SPIP

Considerando los documentos analizados supra se considera conveniente agruparlos de acuerdo a las temáticas que contemplan cada uno de ellos. A continuación se exponen las siguientes temáticas abordadas por los documentos indicados.

2.2.6.1 Periodicidad en la presentación de informes

Cinco de los dieciséis documentos analizados supra se refieren a la importancia de que los informes sean presentados en los plazos previstos en los tratados o según lo demanden los Comités.

El Comité de Derechos Humanos en su primera observación general aprobada en 1981 expresa que pese a los continuos recordatorios a los Estados para que cumplan a tiempo con sus obligaciones de presentación de informes, no hay una respuesta oportuna por parte de los mismos. Años más tarde la ONU se pronuncia sobre la temática a través de la Resolución 43/115 aprobada en el 1988 por la Asamblea General, en esta se insta a los Estados a cumplir con sus obligaciones de presentación de informes e incluso se hace un llamamiento para que estos puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen los Comités para presentar informes consolidados.

Mediante la Observación General N° 31 el Comité de Derechos Humanos acordó adoptar medidas disuasivas para que los Estados cumplan con su obligación de presentar informes, es así que el Comité tiene la prerrogativa de realizar el examen al Estado aunque éste no haya remitido su informe a tiempo, de ese modo, solo se realizará el examen con la información disponible de otras fuentes y lógicamente el Estado no podrá tener el diálogo interactivo con el Comité, ante la eventual decisión del Comité de no reprogramar una nueva fecha.

En la Compilación de Directrices se informa a los Estados acerca de los plazos previstos para la presentación de cada informe, además este documento propone la posibilidad de que los Estados coordinen con los Comités para que los presenten con el intervalo más breve posible entre los diferentes informes, lo que a juicio de lo expresado en dicha compilación garantizará que los Estados aprovechen plenamente la posibilidad de presentar en un documento básico común la información requerida por diversos órganos de tratados.

⁴⁶ Para los informes que debieron presentarse en el 2009, el Cmté.CT remitió a 11 (once) Estados Partes la lista de cuestiones para su resolución⁴⁶, y de estos 8 (ocho) presentaron sus informes con arreglo al nuevo procedimiento, entre ellos, el Perú.

Por último, recientemente, mediante la Resolución 68/268 de la AG de Naciones Unidas denominada “Fortalecimiento y mejoramiento del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos” se invita a los Estados Partes a que presenten informes combinados, los cuales se refieren a documentos que contengan dos o más informes periódicos, de forma excepcional, para eliminar el retraso actual.

2.2.6.2 Asistencia Técnica para el proceso de elaboración de informes

La Resolución 68/268 de la AG de Naciones Unidas, aprobada en el 2014 hace hincapié en que los Estados pueden acceder a capacitación para la elaboración de sus informes a través de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.

Esta información es de suma relevancia, puesto que no todos los gobiernos tienen conocimiento de que la asistencia técnica que brinda la citada oficina la realiza en cumplimiento de sus objetivos y que es un servicio gratuito a favor de los Estados Partes.

2.2.6.3 Composición de la Delegación

Cinco de los dieciséis documentos analizados supra destacan la importancia de contar con una delegación multidisciplinaria y que además esté en la capacidad de dialogar con los/as expertos/as integrantes de los diferentes Comités, respondiendo para ello a las preguntas que les puedan formular en aras de conocer acerca del nivel de implementación de las disposiciones del tratado específico.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su segunda observación general, aprobada en 1981, señala que es conveniente que los y las representantes del Estado que acudan al diálogo interactivo con Comité tengan categoría, experiencia y que sean lo suficientes en número a fin de que se encuentren en la capacidad de responder a las preguntas que realicen los/as expertos/as, durante el diálogo. Por su parte, el Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer emitió la Recomendación General N° 23, mediante la cual se destaca que los Estados Partes deben considerar incorporar a la mujer toda delegación que represente al Estado a nivel internacional.

A mayor abundamiento, tanto las Directrices específicas del Comité de Derechos Humanos, como las Directrices Específicas del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer señalan que la delegación debiera estar compuesta por personas que, debido a sus conocimientos y su competencia y por la posición de autoridad o responsabilidad que ocupen, puedan explicar todos los aspectos de la situación de los derechos humanos del Estado examinado.

En el documento denominado Reforma de las Naciones Unidas: Medidas y Propuestas publicado en el 2012, se destaca que las delegaciones deben estar conformadas por funcionarios/as de alto nivel y expertos/as técnicos/as, y, en el caso, de que la delegación no tenga la experiencia pertinente, los Estados tendrán que garantizar una comunicación directa con la capital.

La Asamblea General de Naciones Unidas también, se ha manifestado al respecto, a través de su Resolución 68/268, la cual plantea como posibilidad que aquellos miembros de la delegación que no lograron viajar al diálogo interactivo puedan participar del mismo a través de una videoconferencia en las instalaciones de las oficinas de Naciones Unidas del país.

2.2.6.4 Contenido del informe

Los Estados deben dar a conocer la situación en la que se encuentran, en relación al cumplimiento de las disposiciones del Pacto, y para tal efecto, no solo deberá dar a conocer en su informe la normativa interna aprobada, sino además resulta fundamental, tal como lo señala la Observación General N° 2 del Comité de Derechos Humanos, que en los informes se consignen todos aquellos hechos relevantes que muestren la efectiva aplicación del tratado, incluso aquellas dificultades por las que tiene que atravesar el Estado Parte en aras del cumplimiento efectivo de derechos humanos.

Por su parte, en 1986 el Cmté.EDCM aprueba la Recomendación General N° 1, mediante la cual señala la importancia que los informes contengan información acerca de los retos y las dificultades en la implementación de la Convención. Un año después, el Cmté.EDCM emite la Recomendación N° 2, a través de la cual recuerda a los Estados que apliquen la Recomendación N° 1, toda vez el Comité advirtió que los informes no reflejaban la información precisa y suficiente que permita determinar la situación actual de los derechos contenidos en la Convención y qué obstáculos se presentan para su disfrute.

Al respecto, cabe señalar que la Compilación de Directrices ofrece a comparación de las mencionadas recomendaciones, información más precisa sobre qué data el Estado debe consignar en su informe, por lo que se destaca que los informes no solo deben contener información de jure, sino también de facto, sobre todo considerando que básicamente la información que suele consignarse en los informes presentados alude a la normativa aprobada por el Estado Parte.

Consideramos que para cumplir con lo establecido en los mencionados documentos se requiere un proceso de reflexión por parte del Estado, particularmente, por parte de los actores involucrados en la elaboración de las políticas públicas.

2.2.6.5 Cumplimiento de directrices

La Recomendación General N° 2 del Cmté.EDCM solicita a los Estados Partes expresamente que sigan las Orientaciones Generales aprobadas en agosto de 1983, en cuanto a la forma, el contenido y las fechas de los informes.

Al respecto, somos de la opinión que si bien estas Orientaciones ya han quedado desfasadas, es relevante hacer hincapié que mediante una observación general se refuerza el cumplimiento de las directrices sobre elaboración de los informes.

2.2.6.6 Difusión de las observaciones Finales

En la Observación General N° 05 del Comité de los Derechos del Niño se recomienda a los Estados una amplia difusión a las observaciones finales, asimismo señala la importancia de que se exista un debate constructivo a partir de dichas observaciones a nivel nacional que incluya a la sociedad en general, de lo contrario conforme el Comité lo expresa, es poco probable que el proceso de presentación de informes tenga un real impacto sobre la vida de los niños y las niñas.

2.2.6.7 Estructura Nacional de coordinación para la presentación de informes

La Compilación de Directrices señala que sería conveniente el establecimiento de una estructura nacional de coordinación de presentación de informes, de manera que se recabe información para la preparación de informes de modo más eficiente y se coordine su redacción intersectorialmente. Sobre este tema, también se pronuncia el Informe: "Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas", el cual propone una estructura a nivel interno de carácter permanente capaz de coordinar la presentación

oportuna de informes, así como facilitar la coordinación para el seguimiento de las recomendaciones, garantizando el involucramiento de todos los poderes del Estado.

2.2.6.8 Finalidad de Presentación de informes

La Resolución de la ONU 43/115 de 1988 en su preámbulo señala que el procedimiento de elaboración de informes constituye una valiosa oportunidad de efectuar un examen amplio de sus políticas públicas, esta importante afirmación encuentra un mayor detalle en la Observación General N° 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, aprobada en 1989, la misma resulta trascendente, puesto que es la única observación destinada completamente a los objetivos del procedimiento de elaboración de informes.

Mediante la citada observación se relievra que el proceso de elaboración de informes es más que un mero procedimiento, lo fundamental señala, es que a través de éste se logre efectivamente un examen amplio y público de las medidas que ha adoptado el Estado para garantizar los derechos humanos. De la misma forma, que permita entender al propio Estado cuáles son sus dificultades y limitaciones en la implementación del tratado de derechos humanos y que cuente con una base sobre la cual se pueda medir posteriormente, rescatando que el examen a las políticas debe contar con una amplia participación a nivel nacional. Por su parte, la Compilación de Directrices también cuenta con un apartado en el cual reafirma lo señalado en la mencionada Observación, siendo más breve que ésta.

La propuesta de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos titulada “Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas, presentada en el 2012, espera que en un futuro los Estados creen o fortalezcan un mecanismo de presentación de informes y de coordinación nacional permanente que les permita tener la capacidad de racionalizar su trabajo, incluidas las consultas nacionales esenciales, las cuales a juicio de la propuesta de la Alta Comisionada son las que dan vida al proceso de presentación de informes y que son la verdadera esencia del mismo, puesto que permiten realizar autoevaluaciones, revisar las políticas y crear un sistema permanente de diálogo nacional constructivo.

2.2.6.9 Implementación de las Recomendaciones

En relación a las recomendaciones de los órganos de tratados, la propuesta de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de 2006 relievra la importancia de las mismas señalando que estas sirven para dar eficacia a los tratados, y que el grado de eficacia del sistema de tratados debiera medirse por el grado de implementación de las recomendaciones. Conforme a los documentos explorados, esta es una aseveración que no se encuentra así de explícita en los otros documentos analizados, por lo que merece especial atención e inclusive desarrollo exhaustivo para otorgar la importancia debida a las recomendaciones que viene a ser el resultado del examen que realizan los Comités.

2.2.6.10 Importancia de las Recomendaciones

El documento “Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas, presentado en el 2012, destaca los objetivos de las recomendaciones haciendo énfasis en la importancia de estas en el proceso de elaboración de informes.

2.2.6.11 Límite de páginas

La Compilación de Directrices establece el número de páginas máximo que debe tener el informe básico, inicial y periódico, sin embargo este límite de páginas ha quedado desfasado en tanto que la Resolución 68/268 de Asamblea General de la ONU ha establecido límites máximos de extensión de acuerdo a la cantidad de palabras.

2.2.6.12 Participación de la Sociedad Civil

La Compilación de Directrices señala que la elaboración de los informes debiera realizarse con la participación de la sociedad civil, lo cual coadyuvará a que el Estado presente un informe de mayor calidad, de este modo, en el informe de 2006 de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos se rescata que el proceso de elaboración de informes constituye una vía de diálogo nacional sobre derechos humanos entre los diversos interesados de los Estados partes.

2.2.6.13 Participación interinstitucional en el proceso de presentación de informes

La Compilación de Directrices señala que los Estados deben dar a conocer el nivel de participación que han tenido las diferentes instancias de gobierno en el proceso de elaboración de informes. Por su parte, el informe de 2006 de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos refuerza el involucramiento de diversos actores en dicho proceso.

2.2.6.14 Procedimiento simplificado de presentación de informes

El procedimiento simplificado para la presentación de informes ha sido una de las principales innovaciones en el SPIP, de acuerdo al documento denominado "Situación del Procedimiento Facultativo de presentación de informes del Comité contra la Tortura y propuestas para su revisión". Este procedimiento, como hemos expresado se refiere a la posibilidad que tienen los Estados de que su informe periódico sea la absolución de una relación de preguntas que remita el respectivo Comité al Estado. Al respecto es de mencionar que mediante la Resolución 68/268 se alienta a los Estados a considerar la posibilidad de utilizar el procedimiento simplificado de presentación de informes cuando los Comités lo propongan.

2.2.6.15 Revisión a nivel interno del procedimiento de presentación de informes

Resulta interesante que en la Asamblea General en su Resolución 43/115 de 1988 señale que los Estados se deberían preocupar por examinar sus procedimientos internos utilizados para la elaboración de sus informes periódicos.

Cuadro N° 07

RESUMEN Y FUENTE DE LAS TEMÁTICAS INTRODUCIDAS EN LOS DOCUMENTOS ANALIZADOS

Documento	Temas
OG1/ Cmté.DH	Periodicidad de presentación de informes
OG2/ Cmté.DH	Contenido del informe Composición de la Delegación
RG1/ Cmté.EDCM	Contenido del informe
RG2/ Cmté.EDCM	Cumplimiento de Directrices
OG1/ Cmté.DESC	Finalidad de la presentación de informes
RG17/ Cmté.EDR	Función de las INDH en el proceso de elaboración de informes
RG23/ Cmté.EDR	Composición de la Delegación

Documento	Temas
OG10/ Cmté.DESC	Función de las INDH en el proceso de elaboración de informes
OG30/ Cmté.DN	Periodicidad de presentación de informes
OG5/ Cmté.DN	Difusión de las observaciones finales Revisión General de la legislación interna
Compilación de Directrices	Finalidad de la presentación de informes Periodicidad de presentación de informes Contenido del informe Participación interinstitucional en el proceso de presentación de informes Participación de la sociedad Civil en el proceso de la elaboración de informes Composición de la Delegación Difusión de las observaciones finales Límite de paginas Estructura Nacional de coordinación para la presentación de informes
Resolución 43/115	Finalidad de la presentación de informes Periodicidad de presentación de informes Revisión a nivel interno del procedimiento de presentación de informes
Resolución 68/268	Procedimiento simplificado de presentación de informes Asistencia técnica en el proceso de elaboración de informes Composición de la Delegación Periodicidad de presentación de informes Límite de paginas Contenido del informe
Propuesta de la alta comisionada relativa a un órgano permanente unificado	Implementación de las recomendaciones Participación interinstitucional en el proceso de presentación de informes Participación de la sociedad Civil en el proceso de la elaboración de informes Finalidad de la presentación de informes
Reforma de las Naciones Unidas: Medidas y Propuestas	Estructura Nacional de coordinación para la presentación de informes Importancia de las recomendaciones Composición de la Delegación
Situación del Procedimiento Facultativo de presentación de informes	Procedimiento simplificado de presentación de informes

Fuente: Elaboración Propia.

De la revisión de 16 documentos emitidos por Naciones Unidas, tenemos los siguientes datos:

- 1 (un) documento se refiere a la asistencia técnica en el proceso de elaboración de informes.
- 5 (cinco) documentos se refieren a la composición de la delegación.
- 4 (cuatro) documentos se refieren al contenido del informe.
- 2 (dos) documentos se refieren a la difusión de las observaciones finales.
- 2 (dos) documentos se refieren a la importancia de contar con una estructura nacional de coordinación para la presentación de informes

- 3 (tres) documentos se refieren a la finalidad de la presentación de informes
- 2 (dos) documentos se refieren a la función de las INDH en el proceso de elaboración de informes.
- 1 (un) documento se refiere a la implementación de las recomendaciones
- 1 (un) documento se refiere a la importancia de las recomendaciones
- 2 (dos) documentos se refieren al límite de páginas.
- 1 (un) documento se refiere a los objetivos del SPIP
- 2 (dos) documentos se refieren a la participación de la sociedad Civil en el proceso de la elaboración de informes
- 2 (dos) documentos se refieren a la participación interinstitucional en el proceso de presentación de informes
- 5 (cinco) documentos se refieren a la periodicidad de presentación de informes
- 2 (dos) documentos se refieren al procedimiento simplificado de presentación de informes
- 1 (un) documento se refiere a la importancia de la revisión a nivel interno del procedimiento de presentación de informes
- 1 (un) documento se refiere a la importancia del cumplimiento de las Directrices.

2.2.7 Conclusiones

- La obligación internacional de informar periódicamente se encuentra precisada por diversos documentos que se han ido adoptando a través de distintas instancias de la ONU. En la presente tesis se han analizado dieciséis documentos emitidos por la ONU, los cuales en su mayoría se tratan de observaciones generales emitidas por los órganos de tratados.
- Los Comités han fijado pautas en relación al proceso de presentación de informes en algunas de sus recomendaciones y observaciones generales; en la presente investigación se han identificado 10 observaciones/recomendaciones generales, las mismas que están vinculadas a 7 temáticas relativas al proceso de presentación de informes.
- De las observaciones generales que han sido examinadas se evidencia que no solo realizan recomendaciones vinculadas a la fase de redacción de los informes, además destacan temas relacionados con otras fases del SPIP. En esa línea, en las OG podemos encontrar temas como la importancia de que el Estado Parte envíe una delegación lo suficientemente preparada y de alto nivel para que sustente el informe enviado, así como la importancia de la difusión de las observaciones finales, entre otras cuestiones.
- Las temáticas que abordan las observaciones generales analizadas en la presente tesis sobre el proceso de presentación de informes son transversales, es decir las orientaciones que brinda cada Comité son de aplicabilidad a todos los órganos de tratados. De ese modo, una misma temática puede encontrarse en más de una OG o bien puede solo ser tratado por un solo Comité.
- Lo antes mencionado refleja que no ha existido suficiente coordinación entre los órganos de tratados, de igual modo esta falta de armonización entre los Comités se vislumbra en la aprobación de directrices de forma y contenido sobre los informes periódicos que a lo largo de los años los Comités han ido adoptando, cada uno por su cuenta. No obstante, un esfuerzo importante por armonizar las directrices constituye la aprobación de la "Compilación de Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos", en tanto a través de este

se cuenta con un documento único que contiene las directrices que aplican 7 (siete) de los nueve (nueve) comités facultados para realizar el examen de informes periódicos.

- La Compilación de Directrices básicamente está orientada a ser un instrumento que guíe al Estado en la redacción del informe, brindando pautas de forma y de fondo en relación a la información que debe contener el informe periódico, no se enfoca, de ese modo, en otras fases del SPIP, como el seguimiento de las recomendaciones o el diálogo interactivo.
- El mencionado documento, si bien detalla cuáles son los objetivos del SPIP, éste no se refiere al mismo de manera exhaustiva como sí lo hace el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de su Observación General N° 2. Del mismo modo, la Compilación de Directrices no desarrolla cuál es la importancia de la implementación de las recomendaciones que brindan los Comités después del examen del informe periódico.
- La preocupación por comprender y abordar la temática de la obligación internacional de informar periódicamente no se ha visto limitada a la adopción de documentos por parte de los Comités. Al respecto, es de relieves que la Asamblea General de la ONU ha emitido resoluciones en donde afirma que el SPIP es una valiosa oportunidad para examinar políticas. Asimismo, a través de resoluciones ha enfatizado que constituye un grave problema la acumulación de informes atrasados, en tal sentido a través de algunas resoluciones se ha propuesto la realización de estudios para reformar y/o reforzar del STDH.
- En la presente tesis se han identificado dos informes elaborados por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, los cuales se enmarcan dentro de procesos de fortalecimiento del Sistema de tratados de derechos humanos, por lo que es importante rescatar los lineamientos y afirmaciones que se realizan en relación al proceso de presentación de informes periódicos. Ambos informes otorgan un especial énfasis a la importancia de las recomendaciones dictadas por los Comités luego de realizar el examen. Asimismo, estos informes hacen especial énfasis que el proceso de presentación de informes brinda oportunidades de efectuar un balance de derechos humanos, para el cual es de suma importancia que se fijen mecanismos nacionales permanentes que se encarguen de la preparación del informe, así como el seguimiento de las recomendaciones, con la participación activa de la sociedad civil y de los diferentes niveles de gobierno.
- A partir de los documentos antes mencionados se observa información dispersa y de carácter general, acerca de la importancia y los objetivos de la presentación de informes periódicos, así como de los estándares mínimos acerca de la participación de las entidades públicas y sociedad civil que los Estados deben cumplir cuando preparan su informe a nivel nacional y realizan seguimiento de las observaciones finales.
- No existe, de ese modo documentos suficientes e integrales que refieran la importancia y los objetivos del proceso de presentación de informes a nivel nacional, así como las condiciones mínimas que el Estado debe seguir a fin de que el proceso de producción del informe a nivel nacional sea participativo y coadyuve a que las políticas públicas puedan alinearse con los estándares internacionales contenidos en los tratados de derechos humanos.

2.3 PROPUESTA: ELABORACION DE UNA OBSERVACION GENERAL CONJUNTA

Ante la dispersión de las pautas que deben seguir los Estados Partes en cada una de las fases del procedimiento de presentación de informes periódicos, la presente investigación propone la aprobación de una observación general conjunta que aglutine las orientaciones necesarias en los documentos analizados supra, de manera que los Estados tengan en un solo documento los lineamientos necesarios de los cuales puedan guiarse de manera más eficiente.

2.3.1 Justificación de la recomendación u observación general conjunta

Los documentos analizados supra establecen estándares mínimos que han de considerar los Estados en el proceso de presentación de informes periódicos a efectos de que el mismo cumpla con su finalidad de coadyuvar con la realización de los derechos contenidos en los principales tratados de derechos humanos.

En la Compilación de Directrices se encuentra la mayor cantidad de pautas para los Estados en relación a la presentación de informes, no obstante, también existen otros documentos como las observaciones generales, o documentos de trabajo en donde se detalla cómo debiera actuar el Estado para que el proceso de presentación de los informes cumpla con su finalidad.

A la fecha, los Comités no han elaborado un solo documento en el que se incorpore todos aquellos estándares que han de guiar a los Estados en el proceso interno de preparación, sustentación e implementación de recomendaciones, en el marco de la obligación de informar periódicamente.

Al respecto, consideramos que al encontrarse los estándares en diversos documentos dificulta que los Estados puedan cumplir con todos ellos, es más difícil que los Estados puedan consultar los diversos documentos.

Dada la dispersión de los estándares internacionales en relación al proceso de presentación de informes se advierte la necesidad de contar con un solo documento que albergue los principales elementos que logren guiar a los Estados a fin de que el proceso de presentación de informes cumpla con su finalidad.

De los documentos analizados supra se desprende que existen elementos que pueden ser aplicadas en todo el proceso de elaboración de informes, de carácter general, mientras que hay características que se aplican solo a una de las fases del proceso de presentación de informes. En ese sentido, tenemos estándares aplicables a todo el proceso de elaboración de informes, así como los estándares según la etapa del referido proceso.

En tal sentido se propone que los Comités aprueben una observación o recomendación general conjunta que recopile los estándares internacionales en relación a la obligación de informar que tienen los Estados, debiendo tenerse presente la experiencia la experiencia habida en la emisión de una OG Conjunta entre el Cmté.DN y el Cmté.EDCM⁴⁷

⁴⁷ En cuanto a la posibilidad de que los Comités emitan una Observación General Conjunta, tenemos que en la cuarta reunión de los comités se recomendó que los órganos de tratados se plantearan la posibilidad de elaborar observaciones generales conjuntas sobre temas de interés común, dicha recomendación fue reiterada en la séptima reunión de los comités (OACNUDH, 2013, párr.18). A la fecha, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niños han emitido una

2.3.2 Objetivo y alcance de la recomendación u observación general conjunta

El objetivo de la recomendación u observación general conjunta que se propone es aclarar las obligaciones de los Estados partes en relación a la presentación de informes periódicos proporcionando una orientación autorizada acerca de los estándares internacionales que han de seguir los Estados para la elaboración de sus informes periódicos.

2.3.3 Contenido de la recomendación u observación general conjunta

Las cuestiones que se proponen que deben ser incluidas, de acuerdo a la revisión de documentos analizados en el acápite 2.2, son las siguientes:

a. Lineamientos Generales para el proceso de elaboración de informes periódicos

a.1 Los Estados deben garantizar el cumplimiento de todas las fases del proceso de elaboración de informes periódicos

a.2 El proceso de elaboración de informes periódicos se debe caracterizar por realizar un examen amplio de las medidas adoptadas por el Estado Parte en materia de derechos humanos

a.3 En el proceso de presentación de informes se debe garantizar que las diferentes instancias/niveles de gobierno participen.

a.4 Durante el proceso de elaboración de informes se debe incentivar el examen público de las políticas en materia de derechos humanos entre la sociedad civil.

a.5 Garantizar la oportuna presentación de informes iniciales/periódicos según los plazos estipulados en los tratados o señalados por los Comités.

a.6 Establecer los marcos normativos necesarios para la creación o fortalecimiento de un mecanismo para la presentación de informes y de coordinación nacional permanente

b. Lineamientos Específicos según la etapa del proceso de presentación de informes

b.1 En la fase de redacción del informe y de la lista de cuestiones previas

b.1.1 El informe periódico se debe sujetar al límite de páginas preestablecido.

b.1.2 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por la participación de la sociedad civil

b.1.3 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por participación Interinstitucional

b.1.4 Los informes periódicos deben incluir Información de lure y de facto.

b.1.5 Inclusión de retos y obstáculos en los informes.

b.1.6 Difusión y debate de Informes Periódicos.

b.2 En la fase de sustentación del informe

b.2.1 Delegación Multidisciplinaria

b.2.2 Garantizar la presencia de mujeres en las delegaciones que representen a los Estados.

Observación General Conjunta, sobre las prácticas Nocivas en el 2014, a raíz de la primera reunión de un grupo de trabajo conjunto del Cmté. DN y el Cmté.EDCM, celebrada el 23 de enero de 2010.

b.3 En la fase de aprobación y seguimiento de las observaciones finales

b.3.1 El proceso de presentación de informes incluye el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de los órganos de tratados

b.3.2 Difusión de las recomendaciones a nivel nacional.

A continuación el desarrollo de los acápites vertidos *supra*.

A. Lineamientos Generales para el proceso de elaboración de informes periódicos

a.1 La obligación de presentación de informes implica un proceso de fases interrelacionadas

La obligación internacional de informar periódicamente a los Comités, en base a los principales tratados de derechos humanos, posee una naturaleza compleja, en tanto para su efectivo cumplimiento se requiere la realización de un conjunto de acciones del Estado parte, consecutivas y cíclicas. En esa línea, se establece que la presentación de informes implica un proceso de fases interrelacionadas.

Enmarcados en las funciones que les asignan los principales tratados de derechos humanos, los Comités, en el devenir del tiempo, han ido perfeccionando sus métodos de trabajo con respecto al proceso de presentación de informes. Si bien cada órgano de tratado es independiente y los procedimientos para examinar los informes pueden variar, existe consenso que el proceso de presentación de informes se inicia cuando el Estado Parte organiza su estructura orgánica a fin de redactar el informe, una vez culminado, éste es enviado al respectivo Comité para su análisis.

Posteriormente, el órgano de tratado solicita información adicional que se haya podido omitir en el informe o que se considere necesaria para evaluar al Estado, mediante el documento denominado: lista de cuestiones. Muchos Estados Partes consideran que la lista es una guía útil para los días en que tendrán que entablar el diálogo con el Comité. Este sistema permite que las delegaciones se preparen y hace que el diálogo con el comité sea más constructivo, documentado y concreto (OACDH, 2012, pág. 29). Al respecto, cabe mencionar que la lista de cuestiones no es remitida si el Estado Parte se ha acogido al procedimiento facultativo de presentación de informes⁴⁸, denominado: 'Lista de Cuestiones previa a la presentación de informes'.

La siguiente etapa, después que el Estado Parte ha cumplido con remitir su informe y contestar la lista de cuestiones, de ser el caso, al respectivo Comité, consiste en un diálogo interactivo entre la delegación del Estado examinado y los/as expertos/as integrantes del órgano de tratado respectivo.

Este encuentro se realiza con miras a sustentar el informe inicial o periódico remitido, no busca ser una interpelación para los Estados, sino más bien ayudarlos a poner en práctica el tratado de manera más completa. Es decir, permite que se genere un diálogo, acerca de cómo en la práctica el Estado se encuentra aplicando las disposiciones del

⁴⁸ El mencionado procedimiento se puso en marcha en el 2007 a título experimental para los informes periódicos relativos a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanas y Degradantes, que debían presentarse en 2009 y 2010 (Cmté.CT, 2011, párr. 08). El mencionado procedimiento consiste en la preparación y aprobación de listas de cuestiones por parte del Comité, las cuales contienen una serie de solicitudes de información y/o preguntas específicas acerca de políticas, leyes, proyectos del país examinado, acerca de la implementación de las disposiciones del tratado fundamental, sobre las cuales se debe basar el informe periódico que entrega cada Estado Parte. Bajo el procedimiento normal, los Estados no cuentan con una lista de preguntas previa a la realización del informe, sino que posterior a la remisión del mismo el respectivo Comité les remite una lista de preguntas o de cuestiones a fin de que los Estados complementen o aclaren alguna cuestión que no fue detallada en su informe periódico.

tratado, entre los/as delegados/as que representan al Estado Parte y los/as expertos/as que integran el Comité u órgano de tratado. Como se ha señalado anteriormente aunque esta práctica no se prevé en los tratados, la realización de este tipo de encuentros se originó con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en 1972 y en lo sucesivo se ha venido implementando en todos los Comités y recogido en sus respectivos reglamentos o documentos que recogen sus métodos de trabajo.

La delegación del Estado examinado se desplaza hasta Ginebra, Suiza o en Nueva York, USA, en donde se llevan a cabo las sesiones con los Comités. (OACDH, 2012, pág. 31). Una vez examinado el informe periódico o inicial del Estado Parte, a través del diálogo interactivo, el Comité expresa sus recomendaciones en un documento denominado "observaciones finales", el cual se encuentra dividido en tres partes: a) introducción, b) aspectos positivos y c) principales Motivos de Preocupación. En esta última sección el Comité detalla cada una de las recomendaciones y por cada una de estas describe de manera breve el motivo de preocupación que da origen a las mismas.

En suma el proceso de elaboración de informes implica una serie de etapas que se repiten de manera cíclica, y el Estado para cumplir con cada una de esas etapas tiene internamente que realizar diversas acciones, tal como se señala en el Cuadro N° 08.

Cuadro N° 08
PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES PERIÓDICOS ANTE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS



Fuente: Elaboración Propia.

En el Cuadro N° 09 se puede observar cuáles son los roles que le corresponde tanto al Estado Parte, como a los Comités.

Cuadro N° 09
ROLES DEL ESTADO PARTE Y DEL COMITÉ EN EL PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

Estado Parte <input type="checkbox"/>	Comité <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> El Estado prepara y presenta su informe	<input type="checkbox"/> El Comité examina preliminarmente el informe y prepara lista de cuestiones
<input type="checkbox"/> El Estado prepara la respuesta a la lista de cuestiones previas	<input type="checkbox"/> El Comité examina el informe mediante un diálogo interactivo
<input type="checkbox"/> El Estado sustenta su informe	<input type="checkbox"/> El Comité aprueba el documento de las Observaciones Finales
<input type="checkbox"/> El Estado implementa las recomendaciones	<input type="checkbox"/> El Comité realiza seguimiento a las Observaciones Finales

Fuente: Elaboración Propia.

Como se puede apreciar los roles son diferentes, el Comité es el órgano que examina, mientras que, el Estado Parte, al ser examinado por aquel, debe ofrecer información suficiente para que el Comité se encuentre en la capacidad de aprobar posteriormente un documento que contenga recomendaciones que coadyuven en la implementación de las disposiciones del tratado al cual está examinando.

Este ciclo debe repetirse de manera regular a fin de que tenga un verdadero impacto en las políticas públicas del país examinado. El flujo de información sobre las medidas adoptadas para la implementación de los tratados parte de la presentación de un informe por parte del Estado, así que es necesario que este sea presentado para que exista una dinámica regular y se desarrollen todas las etapas que encierran este proceso, y de ese modo dar vida al STDH.

a.2 El proceso de elaboración de informes periódicos se debe caracterizar por realizar un examen amplio de las medidas adoptadas por el Estado Parte en materia de derechos humanos

El proceso de elaboración de informes debe permitir realizar un examen amplio de las medidas que ha adoptado el Estado para ajustar su legislación y políticas nacionales a las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos. De ese modo, se pretende asegurar que, un Estado después de haber ratificado o adherido al tratado, revise periódicamente su legislación, políticas y programas, a efectos de que los mismos estén alineados a los estándares internacionales asumidos.

Se espera que los Estados, a través del proceso de elaboración de informes puedan realizar una evaluación acerca de su legislación y políticas públicas, en general, que les permita trazar objetivos para una aplicación más eficaz de los tratados que han ratificado.

La Compilación de Directrices, así como los documentos analizados coinciden en que el proceso de preparación de informes ofrece una ocasión para que cada Estado parte, verifique los progresos logrados en el disfrute de los derechos establecidos en los tratados, en el contexto de la promoción de los derechos humanos en general.

Es decir, el diálogo nacional que se efectúe a propósito de su elaboración debería dar luces acerca de cuánto ha mejorado el país en los últimos años en relación a la implementación de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, esto no solo para rendir cuentas ante los órganos de tratados especializados, sino principalmente a efectos de que al interior de los países las personas estén al tanto de cómo el Gobierno está cumpliendo con sus obligaciones internacionales, por lo cual es muy importante que los Estados se aseguren que sus informes contengan data confiable y fidedigna.

De igual modo, el proceso de presentación de informes periódicos ofrece la posibilidad a los Estados Partes de identificar los problemas y deficiencias que hubiere en su enfoque de la aplicación de los tratados (AGNU, 2009, pág. 06). La identificación de esos problemas proporcionará el marco en el cual podrán elaborarse políticas más apropiadas.

El reto en este proceso de elaboración de informes, en cuanto a la detección de problemas, es que se tome nota de las dificultades encontradas, a fin de establecer acciones concretas para su solución, definiendo entre otras cuestiones las entidades a quienes les compete su solución y la urgencia de las mismas.

a.3 En el proceso de presentación de informes se debe garantizar que las diferentes instancias/niveles de gobierno participen

De acuerdo a los diferentes documentos analizados, los Estados deben garantizar que el proceso de elaboración de informes periódicos incluya la participación de los diferentes niveles de gobierno, así como de todos los poderes del Estado.

El proceso de elaboración de informes implica que el Estado reporte al órgano de tratado sobre una amplia lista de temáticas, en ese sentido resulta óptimo que las diferentes entidades competentes brinden información suficiente y conozcan del proceso de elaboración de informes y efectivamente sean parte del proceso.

Un proceso amplio de consulta con los diversos actores nacionales asegura que todos conozcan de las bondades del STDH, específicamente del proceso de presentación de informes, y como es que este puede ayudarlos en la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos contenidos en los diferentes Pactos y Convenciones de Derechos Humanos de la ONU.

Al involucrar a las diferentes entidades estatales competentes desde la redacción de los informes es muy ventajoso, toda vez que posteriormente cuando se emitan las observaciones finales producto del examen al Estado parte, dichas entidades con mayor facilidad podrán verse involucradas en la implementación de las recomendaciones que aprueben los órganos de tratados.

Es importante que la participación interinstitucional no solo se de en la fase de redacción, sino también en cada una de las fases del proceso de elaboración de informes, solo de esa manera puede darse el marco suficiente para el desarrollo del diálogo nacional de las políticas en derechos humanos.

Considerando que el proceso de presentación de informes debe ser eminentemente participativo, queda descartada la posibilidad de que un solo funcionario/a público/a, ni tampoco una sola entidad estatal intervenga en el proceso, puesto que el objetivo es

que se lleve a cabo un amplio examen de las medidas que hayan sido adoptadas por los Estados para salvaguardar los derechos de las personas y en tal sentido se debe procurar que exista un diálogo entre diversos actores estatales y no estatales.

a.4 Durante el proceso de elaboración de informes se debe incentivar el examen público de las políticas en materia de derechos humanos entre la sociedad civil

La sociedad civil desempeña un papel integral en el compromiso cíclico de presentación de informes. En tal sentido, la sociedad civil debe tener la posibilidad de ser parte del diálogo nacional cuando el informe se encuentre en proceso de redacción, sin embargo su participación no se debe limitar a la mencionada etapa, su intervención en el seguimiento e implementación de las recomendaciones, también resulta fundamental, es por ello que los Estados deben adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar la participación de un abanico amplio de interesados/as, como lo son las organizaciones no gubernamentales, asociaciones, instituciones académicas, instituciones nacionales de derechos humanos, entre otros.

Si bien los documentos analizados no detallan el modo de cómo la sociedad civil debe participar, deja amplio margen a los Estados a fin de que establezcan los mecanismos que crean por conveniente. Al respecto, cabe hacer hincapié que los diferentes Comités solicitan a los Estados incluir en sus informes el nivel de participación que la sociedad civil ha tenido.

a.5 Se debe garantizar la oportuna presentación de informes iniciales/periódicos según los plazos estipulados en los tratados o señalados por los Comités.

La evaluación que tiene que efectuar cada Estado de sus políticas para elaborar el informe correspondiente, tiene naturaleza periódica. Todos los tratados de derechos humanos, salvo en el caso de la CDF y del PF de la CT, establecen un marco para que los Estados partes presenten informes periódicos sobre el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del tratado (OACDH, 2013b, párr. 07).

En la mayoría de los casos, en el tratado se fija explícitamente un plazo para la presentación del informe inicial y de los informes periódicos, lo que se suele denominar la "periodicidad" de los informes, atendiendo a la fecha de su entrada en vigor para cada Estado parte.

En el caso del PIDESC y en el PIDCP no se prevé ninguna periodicidad. Cabe mencionar, de igual modo, que el Comité de Derechos Humanos puede decidir cuándo deben presentarse los informes periódicos (Ver Cuadro N° 5 para ver periodicidad de informes iniciales y sucesivos).

Asimismo, la CDF no prevé la presentación de informes periódicos, sin embargo el Comité que supervisa dicho tratado puede pedir a los Estados partes, de conformidad con el artículo 29, párrafo 4, de la Convención, información adicional sobre la aplicación de la misma, dependiendo del grado de cumplimiento de sus disposiciones por el Estado parte (OACDH, 2013b, párr. 07).

El respeto de la periodicidad por parte de los Estados hace que el Sistema de Presentación de Informes tenga una mayor efectividad, dada su naturaleza cíclica es necesario que los Estados activen todo el circuito a través de la remisión oportuna de sus informes periódicos, por lo que en diversas oportunidades ha sido una preocupación por parte de los Comités hacer especial énfasis en relación a los Estados que tienen pendiente el envío de informes periódicos, especialmente cuando se trata de los

informes iniciales que está obligado el Estado a partir de la ratificación del instrumento internacional.

a.6 Creación o fortalecimiento de un mecanismo para la presentación de informes y de coordinación nacional permanente

Resulta idóneo que los Estados establezcan en sus jurisdicciones un mecanismo capaz de coordinar la elaboración de informes periódicos de forma permanente, su objetivo sería facilitar tanto la presentación oportuna de informes, así como el mejoramiento de la coordinación en el seguimiento de las recomendaciones de los Comités. Asimismo, este mecanismo actuaría como facilitador central de varios subcomités de redacción, los cuales a su vez podrían recurrir a un grupo mayor de expertos especializados pertinentes para obtener informes concretos y con información de calidad.

El mencionado mecanismo sería el encargado de efectuar las consultas nacionales durante el proceso de elaboración de los informes, las cuales constituyen la verdadera esencia del proceso, puesto que a través de las mismas se pueden realizar autoevaluaciones, revisar exhaustivamente las políticas de derechos humanos, así como crear un sistema permanente de dialogo nacional constructivo.

Una de las ventajas de constituir un mecanismo permanente es que se puede desarrollar un sistema eficiente de recopilación de datos tanto cualitativos como cuantitativos, de manera continua, cuestión que sería más compleja si es que solo se establecieran mecanismos ad hoc para la redacción de cada uno de los informes. Con un mecanismo de carácter permanente la preparación de informes sería una carga menos gravosa que redactar, con lo cual el equipo de elaboración de informes concentraría los esfuerzos en el dialogo nacional y el examen de políticas públicas, lo que contribuye directamente con la finalidad del SPIP.

B. Lineamientos Específicos según la etapa del proceso de presentación de informes

b.1 Lineamientos para la fase de redacción del informe y lista de cuestiones previas

b.1.1 El informe periódico se debe sujetar a al límite de páginas preestablecido

Producto de las discusiones en torno al proceso de fortalecimiento de los órganos de vigilancia, iniciado en el 2009, la Asamblea General de la ONU, adoptó el 9 abril de 2014 una Resolución mediante la cual se ha establecido que los informes iniciales no deben exceder de 31, 800 palabras, mientras que los informes periódicos de 21, 200 palabras y 42, 400 palabras en el caso del documento básico común. Los informes iniciales tienen una mayor extensión toda vez, que a través de dicho documento el respectivo Comité evalúa por primera vez al Estado, por lo que necesita mayores elementos que le permitan tener una visión acerca de la situación de los derechos humanos del país examinado.

b.1.2 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por la participación de la sociedad civil

En el proceso de redacción de informes es preciso destacar la importancia de que la sociedad civil sea consultada en relación a la información que va a consignar el Estado en sus informes. Al respecto, los Estados deben considerar que las organizaciones no gubernamentales, así como otras asociaciones generalmente académicas y organizaciones lideradas por defensores de derechos humanos tienen una interacción bastante cercana con los comités, así lo prevén los organismos internacionales en sus

métodos de trabajo. En ese sentido, presentan por ejemplo, informes sombras, es decir informes alternativos en donde dan a conocer a los Comités la situación de los derechos humanos en el país que van a examinar.

Es decir, poseen información valiosa que los Estados deberían considerar al momento de la redacción de sus informes. Así como los Comités han normado cuál es la participación de la ONGs es importante que a nivel nacional se determine qué rol va a cumplir la sociedad civil en la redacción de informes, sobre todo porque los diferentes documentos analizados destacan que la misma debe ser consultada en dicho proceso, para que se asegure que sea participativo y pueda estar informado.

b.1.3 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por participación Interinstitucional

La redacción del informe implica una consulta nacional, en la cual deben estar involucrados los/as funcionarios/as de los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, en el mencionado proceso deben participar representantes del parlamento, poder judicial y poder ejecutivo.

Considerando que en los informes se debe consignar información sobre las medidas adoptadas para hacer efectivos derechos se necesita consultar a una diversidad de actores a nivel estatal. De igual modo, la redacción de la lista de cuestiones, también es un espacio en el que debe contarse con la participación de las diversas entidades del Estado.

b.1.4 Los informes periódicos deben incluir Información de lure y de facto.

Este acápite se refiere a que la información que brinde el Estado acerca de la implementación de las disposiciones de cada tratado no solo debe contener las medidas legislativas adoptadas, sino además cómo es que en la práctica están coadyuvando en la realización de derechos humanos.

Muchas veces los Estados optan solo por mencionar o enlistar una serie de normativa aprobada por el Estado, señalando el objetivo de la norma, mas no indican si dichas leyes se están cumpliendo en la práctica, y cuan efectivas están siendo en garantizar los derechos de las personas.

Lo antes mencionado lleva a la reflexión de que una norma o política aprobada por sí misma carece de relevancia si es que no contribuye de manera efectiva a garantizar derechos. Es por eso que, los diferentes Comités de la ONU han puesto especial interés en recalcar la importancia de que los Estados consignen en sus informes data que permita evidenciar las mejoras a partir de la adopción de una medida legislativa.

b.1.5 Inclusión de retos y obstáculos en los informes

De igual modo, es importante incluir en los informes las dificultades que los Estados pudieran tener en la aplicación de alguna/s disposición/es del tratado de derechos humanos. En ese sentido los Estados tienen la posibilidad de en un diálogo nacional con representantes del Estado, así como de la sociedad civil se puedan identificar cuáles son los retos en la implementación de los derechos, así como las posibles situaciones que podrían hacer frente a las problemáticas identificadas.

Cuando el proceso de preparación de informes se ve como una vía del diálogo nacional sobre derechos humanos entre los diversos interesados (OACDH, 2006, párr. 08) el dialogo se enriquece y si bien seguramente se vayan detectando los problemas, al

mismo tiempo, se pueden encontrar soluciones que conlleven al cumplimiento de los estándares internacionales.

b.1.6 Difusión y debate de Informes Periódicos

Los informes periódicos deben ser ampliamente difundidos por los Estados no solo entre los funcionarios/as públicos/as, sino también con la sociedad civil en general. Poner a disposición de la población en general constituye un reto para el Estado. Los informes periódicos dan cuenta de cómo viene cada Estado implementando los derechos contenidas en ellos, por lo que resulta fundamental que sociedad civil conozca este mecanismo. Sin embargo, no solo deben poner a disposición dichos informes, sino a su vez, promover el debate a partir de los mismos.

b.2 Lineamientos para la fase de sustentación del informe

b.2.1 Delegación Multidisciplinaria

Conforme los documentos analizados emitidos por la ONU se prefiere que una delegación se encuentre conformada por funcionarios/as de diversos sectores, según las temáticas de cada informe periódico.

La fase de la sustentación oral o examen consiste en un diálogo interactivo entre los/as funcionario/as del Estado examinado y los/as expertos/as integrantes del respectivo Comité, en ese sentido la delegación debe estar preparada para responder a las preguntas que puedan surgir en ese espacio, que es de carácter público y donde el Estado pudiera asumir compromisos a fin de garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

b.8 Garantizar la presencia de mujeres en las delegaciones que representen a los Estados.

En cuanto a la presencia de mujeres en la delegación del Estado Parte, los Estados deben adoptar las medidas necesarias con la finalidad de prever que en la conformación de las delegaciones se incluyan a mujeres que representen al Estado en el momento de la sustentación de los informes periódicos ante los órganos de tratado correspondientes.

b.3 En la fase de aprobación y seguimiento a las observaciones finales

b.3.1 El proceso de presentación de informes incluye el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de los órganos de tratados

Las observaciones finales son producto del análisis por parte de los/as expertos/as internacionales que integran los Comités y de un análisis comparado que realizan estos. De ese modo, otorgarle un debido seguimiento e implementarlas constituye un reto para los Estados a fin de promover la tutela y vigencia de los derechos humanos.

Si bien los Comités pueden ir creando o sofisticando sus métodos para realizar un mejor seguimiento a las recomendaciones, depende básicamente del Estado Parte realizar los esfuerzos de analizar las recomendaciones que los órganos de tratados han dado a fin de implementarlas.

Algunas buenas prácticas a nivel mundial señalan la importancia de clasificar las recomendaciones. Actualmente, algunos Estados están emprendiendo esfuerzos por sistematizar las recomendaciones de los órganos de tratados, con lo cual se facilitaría su implementación.

Como sabemos la ratificación de un tratado no es suficiente para garantizar y proteger los derechos humanos, es por ello que la implementación de las recomendaciones es crucial para dar un sentido positivo al proceso de presentación de informes periódicos. En esa línea, los Estados deben adoptar medidas que permitan su implementación, no obstante, muchas veces las iniciativas para su puesta en práctica enfrentan la crítica por parte de los funcionarios/as del Estado, toda vez que se cuestiona su fuerza vinculante, por lo que le restan valor e importancia a las mismas.

b.3.2 Difusión de las recomendaciones a nivel nacional.

Las recomendaciones que brinda el Comité al Estado tienen carácter público y se encuentran alojadas en la base de datos de Naciones Unidas en su página web oficial. Para su implementación es necesario primera facie que estas sean dadas a conocer a las diferentes instituciones públicas involucradas.

Las recomendaciones dadas por los órganos de tratados pueden ser implementadas a corto o largo plazo por los Estados, según sea el grado de complejidad. En tal sentido, no se debería esperar a que sean difundidas solo cuando un Estado se encuentra en la fase de la redacción de un nuevo informe en donde tiene que dar cuenta de las mismas, puesto que no se van a poder implementar todas las recomendaciones dadas, sobre todo si requieren la adopción de políticas de mayor duración. Lo más aconsejable es que el documento que contiene las recomendaciones se difunda inmediatamente después de que los órganos de tratados comuniquen de manera oficial al Estado

De acuerdo a los documentos analizados las recomendaciones han de difundirse no solo entre los diferentes niveles de gobierno, sino también con la sociedad civil, lo cual coadyuvará a destacar la relevancia de las mismas para contar con políticas públicas alineadas a los estándares internacionales que ha asumido el Estado.

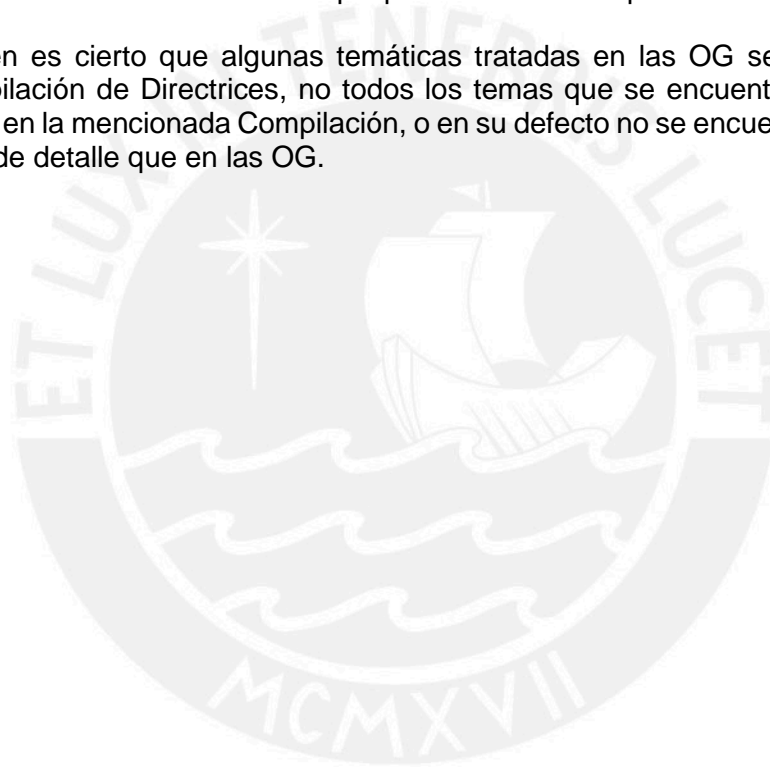
Estas no solo deben ser difundidas cuando se va a elaborar un informe, puesto que no todas las recomendaciones se van a poder implementar de manera inmediata, dado que su ejecución implica la adopción de políticas de mayor duración.

Los Estados deben tener en cuenta que el proveer de información de calidad y completa a los Comités coadyuva a que se formulen recomendaciones más precisas con la cantidad y calidad de la información que brinden los Estados en sus informes. Una información no completa afectará negativamente a la calidad del diálogo y las recomendaciones de los Comités. En esa línea, resulta trascendental, que los reportes logren dar una visión clara del disfrute de derechos en el país, lo cual permitirá al Comité tener mayores elementos para formular recomendaciones más precisas.

2.3.4 Conclusiones

- A través de la Observación General Conjunta que se propone en la presente investigación se proponen lineamientos que logren guiar a los Estados partes en el cumplimiento de cada una de las fases del procedimiento de elaboración de informes. Esto implicaría el fortalecimiento del SPIP, puesto que por primera vez, en un solo documento se estarían reuniendo todos estos datos que en la actualidad si bien existen, se encuentran dispersos.
- La OG conjunta no solo ayudaría a sistematizar los lineamientos que se encuentran en otros documentos analizados en la presente tesis, sino además significaría afianzar un enfoque que preste mayor atención a las oportunidades de debate nacional y revisión de políticas que ofrece el SPIP.

- La OG conjunta relleva que las consultas con la sociedad civil no solo se deben dar en la fase de preparación del informe, enfatiza su participación en el seguimiento de las recomendaciones y en la evaluación conjunta con el Estado de las mismas, en aras de examinar las políticas adoptadas por el Estado.
- Con esta OG queda claro que la elaboración de un informe periódico implica un proceso participativo, mediante el cual se entable un diálogo entre los diferentes sectores y poderes del Estado involucrados. La OG ofrece al Estado y a la sociedad civil la posibilidad de sustentar un procedimiento interno más participativo.
- En tal sentido, es necesario que estos órganos una vez más unan esfuerzos para presentar orientaciones comunes que van más allá de las señaladas por la Compilación de Directrices. Un documento de la naturaleza de una OG conjunta demostraría que los órganos de tratados están realizando un esfuerzo adicional por armonizar los documentos que previamente han aprobado.
- Si bien es cierto que algunas temáticas tratadas en las OG se repiten en la Compilación de Directrices, no todos los temas que se encuentran en las OG están en la mencionada Compilación, o en su defecto no se encuentran al mismo nivel de detalle que en las OG.



CAPITULO 3

SITUACION NACIONAL RESPECTO AL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE INFORMES PERIODICOS

Introducción

A la luz de los documentos analizados en el segundo capítulo, se pretende en este capítulo evaluar cómo ha sido el comportamiento del Estado peruano en relación a su obligación de presentar informes periódicos, principalmente, entre los años 2010 y 2014.

En la primera parte del presente capítulo se evaluará el desarrollo de la normativa del Estado peruano referida a la obligación de presentación de informes, así como a los organismos que se encuentran a cargo de la elaboración de informes iniciales y periódicos.

La segunda parte del capítulo se enfoca cómo en la práctica el Perú ha cumplido con su obligación de reportar. Para ello, por un lado, el análisis se centrará en dilucidar la frecuencia y oportunidad en la que el Perú ha presentado sus informes ante los respectivos Comités. Por otro, se explorará el procedimiento interno, que ha llevado a cabo el Estado peruano para cumplir con la obligación de presentación de informes, y si éste ha permitido realizar un examen amplio de las medidas que han adoptado para ajustar su legislación y políticas nacionales a las disposiciones de los tratados en que son parte y con ello coadyuvar a la efectividad de los derechos contenidos en los tratados.

En relación a este último punto, la presente investigación toma como referencia a dos informes periódicos: el relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

3.1 EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA NACIONAL RELATIVA A LA OBLIGACIÓN DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

3.1.1 Marco Normativo Nacional

En la presente sección, se analizará la normativa interna generada por el Estado, especialmente por el Poder Ejecutivo, a fin de cumplir con sus obligaciones de presentación de informes. Para lo cual, sobre todo, se analizarán las funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, establecidas en sus Reglamentos de Organización de Funciones. Además, se dará especial énfasis a la evolución normativa relativa al CNDH, así como la DGDH del MINJUS.

a) Consejo Nacional de Derechos Humanos – CNDH

- Creación del CNDH

El Consejo Nacional de Derechos Humanos es un órgano multisectorial que fue creado el 06 de septiembre de 1986 mediante Decreto Supremo N° 012-86-JUS. Resulta importante remarcar que dentro de los considerandos de la referida norma se hace alusión expresa al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señalando que:

(...) **el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas** (...) constituyen instrumentos internacionales suscritos y ratificados constitucionalmente por la República del Perú [el destacado es mío].

De igual modo, es importante destacar que en la parte considerativa se hace mención a los derechos económicos, sociales y culturales, señalando que:

Que es deber del Estado establecer las condiciones y mecanismos para que los Derechos Humanos, es decir, tanto los derechos civiles y políticos como los **derechos culturales, económicos y sociales**, tengan plena vigencia en el conjunto de la sociedad civil, y **sean conocidos, comprendidos y respetados por las autoridades y la ciudadanía en general** (...) [el destacado es mío].

En tal sentido, el Decreto Supremo que crea el CNDH señala que es obligación del Poder Ejecutivo contar con los elementos de información e ilustración necesarios para ejercer una función preventiva en la protección de los Derechos Humanos en las áreas de su competencia. Además, el Decreto advierte que, siendo el MINJUS el nexo entre el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público y el Poder Judicial resulta conveniente crear un Consejo Nacional de Derechos Humanos a fin de que se encargue de **“promover, coordinar y asesorar al Poder Ejecutivo para la tutela y vigencia plena de los Derechos Fundamentales de la persona”** (artículo 1° del DS N° 012-86-JUS). La mencionada disposición fue modificada en el año 2012, mediante el Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, bajo el siguiente texto:

Artículo 1.- Constituir en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el Consejo Nacional de Derechos Humanos, **encargado de emitir opiniones y brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo en el desarrollo de políticas, programas, proyectos y planes en materia de derechos humanos**, especialmente referido al **Plan Nacional de Derechos Humanos** [el destacado es mío].

Mediante la disposición vigente se precisa que el Poder Ejecutivo será asesorado en el desarrollo de políticas, programas y planes en materia de derechos humanos. El cambio fundamental es que, actualmente se hace referencia expresa al Plan Nacional de

Derechos Humanos⁴⁹⁵⁰. Al respecto, cabe señalar que el PNDH 2014-2016 ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, el cual fue publicado el 05 de julio de 2014, siendo el segundo Plan Nacional de Derechos Humanos que aprueba el Perú.

El Consejo Nacional de Derechos Humanos es un órgano multisectorial integrado por instituciones del Estado, así como por representantes de la sociedad civil. En el devenir de los años los integrantes del CNDH han ido variando. Inicialmente tuvo como miembros a un representante de las siguientes instituciones: Justicia, Relaciones Exteriores, Interior, Educación, Iglesia Católica del Perú, Federación Nacional de Colegios de Abogados, Universidad Peruana y un representante de las Entidades Privadas dedicadas a la protección de los Derechos Humanos. En total 04 miembros del Estado y cuatro no estatales (una iglesia, una universidad y dos organizaciones de la sociedad civil).

El 2001, mediante Decreto Supremo N° 015-2001-JUS, se aprobó una nueva versión del reglamento del Consejo Nacional de Derechos Humanos⁵¹, donde se establecía que el Consejo estaba integrado por el Ministro de Justicia o su representante, quien lo preside, los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Educación y Salud, y un representante del Poder Judicial y otro del Ministerio Público. La Defensoría del Pueblo participa como institución observadora, con derecho a voz pero sin voto. Asimismo, el citado Consejo debía mantener relaciones de cooperación con la Conferencia Episcopal Peruana, el Concilio Nacional Evangélico del Perú y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, instituciones que podían acreditar un funcionario de enlace, quien podía participar en la sesiones del Consejo como observador, si así se solicitaba (artículos 6° y 9°).

Mediante Decreto Supremo N° 008-2008-JUS, de fecha 27 de abril de 2008, se modificó el artículo 9 del Reglamento del CNDH, señalando que la Conferencia Episcopal Peruana (CEP) y el Concilio Nacional Evangélico del Perú (CONEP) no podrán participar de las sesiones del Consejo, pese a que anteriormente estaban considerados como observadores⁵².

⁴⁹ Cabe señalar que al suscribir la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993, los Estados miembros de la ONU, y el Estado peruano en particular, adoptaron el compromiso de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos. El primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 fue aprobado en el año 2005, mediante Decreto Supremo N° 017-2005-JUS. La vigencia del mencionado Plan fue ampliada, hasta el 31 de diciembre de 2011, a través del Decreto Supremo N° 021-2010-JUS, publicado el 29 de diciembre de 2010. Esta ampliación se realizó toda vez que se observó la necesidad de realizar un seguimiento y monitoreo de sus lineamientos y objetivos estratégicos, con el propósito de proponer, de ser el caso, las modificaciones urgentes destinadas para su cumplimiento. En tal sentido, el artículo 3 del mencionado Decreto señala que: *“El Secretario Ejecutivo debe presentar al Consejo Nacional de Derechos Humanos una evaluación y un informe respecto de los resultados del seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Derechos Humanos, lo que deberá efectuarse en un plazo máximo que no debe exceder del 30 de junio de 2011”*.

⁵⁰ Cabe mencionar que si bien con la modificación del artículo 1 se incluye de manera literal el Plan Nacional de Derechos Humanos, la referencia a dicho Plan ya se incluía con anterioridad en el Reglamento del CNDH, aprobado mediante DS N° 015-2001-JUS, según el cual una de las funciones del Consejo Nacional de Derechos Humanos es *“(…) proponer la política gubernamental en materia de promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos, que aprobará el Consejo de Ministros”*.

⁵¹ La anterior versión de Reglamento fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 003-2000-JUS.

⁵² De acuerdo al Decreto Supremo N° 008-2008-JUS, publicado el 27 abril 2008, el texto del artículo 9 del Reglamento del CNDH es el siguiente: *“El CNDH mantiene relaciones de cooperación con la Conferencia Episcopal Peruana, el Concilio Nacional Evangélico del Perú y otras instituciones afines a sus objetivos y funciones. El CNDH podrá suscribir acuerdos de cooperación especiales y específicos con dichas instituciones”*.

- **Reincorporación de la sociedad civil al CNDH e incorporación de nuevos miembros estatales**

El 12 de febrero de 2010 el CNDH llevó a cabo una sesión especial, la cual fue convocada luego de casi cerca de dos años de que el Consejo no sesionara. Esta sesión se caracterizó por la presencia de altos funcionarios. A la mencionada sesión acudieron 5 (cinco) Ministros de Estado, la Defensora del Pueblo, el Fiscal Supremo Adjunto y un representante del Presidente del Poder Judicial, la reunión fue presidida por el Ministro de Justicia, con la participación también del Secretario Ejecutivo del CNDH⁵³.

Resulta importante la realización de dicha sesión, pues a partir de la misma, las sesiones del CNDH se vinieron realizando con mayor regularidad. En la mencionada sesión se evaluó la reincorporación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal Peruana y el Concilio Evangélico del Perú como miembros observadores del CNDH. Asimismo, se evaluó la incorporación de otros Ministerios al CNDH.

Producto de las sesiones celebradas en el seno del CNDH su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2001-JUS y posteriormente modificado por el Decreto Supremo N° 008-2008-JUS, fue modificado en marzo de 2011 por el Decreto Supremo N° 002-2011-JUS autorizando a participar en las sesiones del CNDH, en calidad de observadores, a la Defensoría del Pueblo, la Conferencia Episcopal Peruana, el Concilio Nacional Evangélico del Perú y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Además, el Decreto Supremo que modifica el Reglamento del CNDH en el 2011 menciona que para un adecuado y eficaz ejercicio de sus atribuciones, resulta necesario también incorporar representantes de nuevos sectores en calidad de miembros plenos del mismo. De ese modo, se sumaron al CNDH como miembros por parte del Estado los siguientes Ministerios: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio del Ambiente; el Ministerio de Energía y Minas; y la Presidencia de Consejo de Ministros.

El Reglamento del CNDH, nuevamente en el 2012 fue modificado, entre otras cuestiones porque se había acordado incluir al Ministerio de Cultura como miembro. Es así que a la fecha el CNDH se encuentra integrado por 13 (trece) representantes del Poder Ejecutivo, (1) representante del Poder Judicial y (1) representante del Ministerio Público. Cabe resaltar que los 15 (quince) miembros antes señalados representan al titular de su respectiva entidad, los cuales de acuerdo al Reglamento del CNDH son miembros “plenos”, esto es tienen derecho a voz y voto en las sesiones que se celebre el CNDH. De igual modo, continúan integrando el CNDH, en calidad de miembros observadores permanentes, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de la sociedad y otras que sean invitadas; estos miembros pueden acudir a las sesiones del CNDH y tienen solo derecho a voz, mas no a voto.

- **Las atribuciones del CNDH en materia de informes periódicos**

En el año 2010 el CNDH se regía por el Decreto Supremo N° 015-2001-JUS, el cual señala que la Secretaría Ejecutiva, a través de su órgano denominado Dirección de

⁵³ El Ministro de Relaciones Exteriores, señor José Antonio García Belaunde; Ministro del Interior, Gral. Octavio Salazar; Ministro de Defensa, señor Rafael Rey; Defensora del Pueblo, señora Beatriz Merino; representante del Presidente del Poder Judicial, señor Víctor Prado Saldarriaga; Ministro de Salud, señor Oscar Ugarte; Fiscal Supremo Adjunto, señor Pablo Sánchez Velarde; y el Secretario Ejecutivo del CNDH, señor Stephen Haas del Carpio.

Promoción y Difusión de los Derechos Humanos, tiene como función la elaboración y consolidación de los informes nacionales en coordinación con las instituciones públicas que correspondan para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Perú es parte.

Artículo 14. - La Secretaría Ejecutiva tendrá a su cargo la Dirección de Promoción y Difusión de los Derechos Humanos.”

Capítulo 2: Dirección de Promoción y Difusión de los Derechos Humanos

Artículo 15.- Son funciones de la Dirección de Promoción y Difusión de los Derechos Humanos las siguientes:

(...)

c) **Elaborar y consolidar los informes nacionales en coordinación con las instituciones públicas** que correspondan para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Perú es parte; y (...) [el destacado es mío].

Si bien esta disposición ya no se encuentra vigente, es de importancia mencionarla toda vez, que esta normativa ha sido utilizada como base para la elaboración de los informes periódicos en el 2010, con el concurso de otras entidades, y posteriormente fue tomada en cuenta para la elaboración de normativa que permitió un mayor desarrollo normativo sobre la materia, especialmente cuando se elaboró el nuevo ROF del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Como se ha señalado el CNDH es el órgano multisectorial que tiene como finalidad emitir opiniones y brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo en el desarrollo de políticas públicas, programas, proyectos y planes de acción y estrategias en derechos humanos (MINJUS, 2012c). Los objetivos del Consejo se lograrán únicamente con el esfuerzo conjunto de los sectores miembros involucrados sean éstos miembros plenos y observadores en tanto las políticas de Estado respecto a los derechos humanos, son políticas de Estado elaboradas de manera conjunta y coordinada.

Para el cumplimiento de sus objetivos y metas el CNDH coordina a nivel multisectorial llevando a cabo sesiones periódicas con sus miembros donde se toman acuerdos que permiten impulsar acciones en materia de derechos humanos. Una de las atribuciones del CNDH en relación a los informes periódicos es la siguiente, de acuerdo al Reglamento Interno del CNDH, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS, de fecha 28 de junio de 2012:

Artículo 4: **Atribuciones del CNDH**

“(...) e) Emitir opinión sobre los **informes iniciales o periódicos relativos a tratados** o al examen periódico universal que el Estado peruano debe presentar ante los órganos de protección de los sistemas internacionales de derechos humanos.

Si bien en la práctica, antes que se apruebe el Reglamento Interno del CNDH, el mencionado Consejo ya venía siendo consultado sobre los informes periódicos, es a partir de la Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS que específicamente, como una atribución del CNDH emitir opinión sobre los informes iniciales o periódicos relativos a tratados que el Estado ha de presentar ante los Comités de Naciones Unidas.

a) Creación del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

En diciembre de 2011 se aprobó la Ley N° 29809, mediante la cual el Ministerio de Justicia pasó a denominarse “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. Mediante la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), Ley N° 29809, se determinó las nuevas competencias del MINJUS como ente rector en materia de Derechos Humanos, para lo cual, se dispuso la creación del “Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia” (VDHAJ), puesto que anteriormente solo existía el Viceministerio de Justicia.

Cabe señalar que la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se pronunció respecto a la creación del Nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señalando que:

Queremos felicitar fuertemente al gobierno del Perú por haber establecido y creado el nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Es un acontecimiento para el mundo de los derechos humanos sumamente importante, que nosotros valoramos significativamente”, manifestó Amerigo Incalcaterra, Representante Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). “El solo hecho de crear un ministerio con funciones de derechos humanos implica un compromiso muy grande por parte del Estado peruano y seguramente va a repercutir favorablemente en la vida de todos los peruanos y peruanas. (OACDH, 2014)

El 20 de abril de 2012 se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del MINJUS, mediante el Decreto Supremo N° 011-2012-JUS estableciendo las funciones del VDHAJ. Sobre el tema que corresponde a la presente investigación concierne citar los siguientes artículos:

Artículo 16.- Funciones: El Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia tiene como funciones específicas las siguientes

(...) g) **Aprobar el informe periódico** o eventual **requerido por los órganos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos, debidamente aprobado por el órgano rector respectivo** y mediante los canales correspondientes [el destacado es mío].

El artículo 16, inciso g), hace mención a los “órganos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos”, al respecto cabe relieves que el Perú se rige tanto por el sistema universal de protección, así como el regional, tal como se ha visto en el primer capítulo de la presente investigación.

En el artículo 16 del ROF del MINJUS se hace referencia que el DVHAJ tiene como una de sus funciones aprobar todos aquellos informes, ya sean de carácter periódico y/o eventual que sean solicitados por los sistemas de protección internacional de derechos humanos. En tal sentido, el MINJUS asume la función de aprobar todos los informes periódicos que el Estado peruano presente ante los nueve órganos de tratados de la ONU, cabe relieves que el informe periódico que apruebe el MINJUS debe, a su vez, encontrarse “(...) *debidamente aprobado por el órgano rector respectivo*”. Lo que significa que si el informe es elaborado por otra institución este igualmente, necesitará ser aprobado finalmente por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La disposición no puntualiza si el MINJUS será el encargado de la redacción en todos los

casos, solo específica que será encargado de la aprobación una vez que el órgano rector lo haya aprobado.

El órgano de línea del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia que se encarga de las tareas relativas a los informes periódicos es la Dirección General de Derechos Humanos, por lo cual es conveniente señalar las disposiciones siguientes:

Artículo 115.- **Funciones:** La Dirección General de Derechos Humanos tiene como funciones específicas las siguientes:

(...) g) **Coordinar con otras instituciones del Estado la elaboración de los informes requeridos por los órganos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos constituidos en virtud de tratados** y otros acuerdos internacionales que obligan al Estado peruano.

h) **Remitir el informe periódico** o eventual requerido por los órganos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos, debidamente aprobado por el órgano rector respectivo [el destacado es mío].

El inciso g) del artículo 115 del ROF del MINJUS establece que la DGDH coordina con otras instituciones públicas la elaboración de los informes requeridos por los órganos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos constituidos en virtud de tratados, a través de esta disposición se garantiza que los informes a ser entregados a los órganos de tratados sean coordinados multisectorialmente y es la DGDH quien asume el rol coordinador.

De acuerdo al inciso h) del mencionado artículo 115º, la DGDH es el órgano de línea que tiene la función de remitir el informe periódico, debidamente aprobado por el órgano rector respectivo. Este inciso debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo 16º, en el cual se establece que el DVHAJ es el órgano encargado de aprobar los informes para su derivación al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien formalmente trasladará el informe a Naciones Unidas.

Artículo 120.- **Funciones:** La Dirección de Asuntos Internacionales y Adecuación Normativa tiene como funciones específicas las siguientes:

a) **Elaborar y asesorar, según corresponda, los informes requeridos por el Gobierno Nacional y por los órganos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos constituidos en virtud de tratados** y otros acuerdos internacionales que obligan al Estado peruano.

b) **Asesorar jurídicamente a los representantes del Estado peruano que deberán sustentar los informes requeridos por los órganos de los sistemas de protección internacional de Derechos Humanos** y participar en audiencias y eventos internacionales sobre dicha materia.

c) **Difundir y promover el conocimiento de los informes elaborados por el Estado peruano** para los órganos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos, **así como las recomendaciones y las observaciones generales** de estos mismos órganos [el destacado es mío].

Conforme al artículo 120, inciso a) del ROF, se le asigna a la Dirección de Asuntos Internacionales y Adecuación Normativa, dependencia de la DGDH, la función de elaborar los informes periódicos a los nueve Comités de Naciones Unidas, cuando corresponda. Asimismo, a través de la mencionada Dirección se prestará asistencia técnica en la elaboración. No se especifica cuáles de los informes se encargara de elaborar y cuáles de asesorar, sin embargo, hay que la disposición señala “cuando corresponda”.

Resulta interesante, asimismo, destacar que de acuerdo al inciso b) del artículo 120° del MOF se contempla que la Dirección de Asuntos Internacionales y Adecuación tiene como función asesorar jurídicamente a los representantes del Estado peruano encargados de sustentar los informes periódicos ante los respectivos Comités.

Por otro lado, el inciso c) del mencionado artículo prevé que es deber del Estado, a través de la mencionada Dirección, la difusión y la promoción del conocimiento de los informes elaborados por el Estado peruano, así como las recomendaciones y las observaciones generales de los Comités.

b) Otros sectores que también tienen funciones en relación a la elaboración de informes periódicos

- Ministerio de Relaciones Exteriores

De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante Decreto Supremo N° 135-2010-RE, publicado el 18 de diciembre de 2010, la Dirección de Derechos Humanos, dependiente de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales, de acuerdo al artículo 99°, tiene la función de:

Formular y proponer, en coordinación con el Ministerio de Justicia y demás entidades de la Administración Pública vinculadas, la posición nacional en materia de derechos humanos en los foros multilaterales especializados. **Apoyar al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia en la elaboración de informes nacionales** [el destacado es mío].

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Mediante Decreto Legislativo N° 1098, de fecha se aprobó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, determinándose su ámbito de competencias, funciones y estructura orgánica. De ese modo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social pasó a denominarse “Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”. El Reglamento de Organización y Funciones del MIMP fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP, el cual fue publicado el 27 de junio de 2012.

La Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) de acuerdo al artículo 58° del ROF del MIMP tiene la función, a través de la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes de *“elaborar informes periódicos sobre la situación de los compromisos internacionales”*.

Cabe mencionar que una de las nuevas Direcciones Generales creadas en el 2012, producto de la modificación del ROF, es la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación, la cual es parte del Viceministerio de la Mujer, una de sus funciones es evaluar y realizar el seguimiento correspondiente a las políticas nacionales para la igualdad de género y no discriminación, por lo que se le ha venido encargando la elaboración de los informes periódicos relativos a la CEDM.

Si bien existen al interior del MIMP otras direcciones de línea que se encargan o se han encargado en la práctica de elaborar los informes periódicos, no existe una referencia expresa en el ROF de la función de elaborar los “informes periódicos” como sí la hay en el caso de la DGNNA.

c) Acuerdos adoptados por el CNDH en relación al proceso de presentación de informes ante los Comités de Naciones Unidas

En la sesión especial de fecha 12 de febrero de 2010, mencionada líneas arriba, en la cual estuvieron presentes Ministros de Estado fue de suma relevancia ya que se usó como plataforma para plantear la preocupación del retraso de algunos informes periódicos que el Perú debía presentar a varios órganos de tratados.

En ese sentido, se acordó empezar la elaboración de los informes periódicos, relativos a los siguientes tratados: **1) Pacto de Derechos Civiles y Políticos** y **2) Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes** (correspondientes a los años 2005 – 2009).

En la sesión del Consejo Nacional de Derechos Humanos de fecha 08 de noviembre del año 2011 se adoptaron los siguientes acuerdos, en relación al proceso de presentación de informes periódicos, que han servido posteriormente para dar impulso a la redacción de informes que se encontraban con varios años de retraso. Se debe considerar que cuando se adoptaron los siguientes acuerdos aún no se había aprobado la Ley que crearía el nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El acuerdo 3 adoptado en la mencionada sesión señala de modo general la actuación de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos dentro del proceso de elaboración de informes y los subsiguientes acuerdos mencionados a continuación (acuerdo 4, 5, 6 y 7) establecen qué entidad se hará cargo de coordinar la redacción de los mismos, como se transcribe a continuación:

ACUERDO 3

*“La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos **coordinará la elaboración de los informes ante los sistemas supranacionales de protección de los derechos humanos y asesorará a los órganos rectores encargados de elaborar dichos informes.** Asimismo, se prevé que el proceso de elaboración se realice en coordinación permanente y estrecha con todos los sectores involucrados de acuerdo con la temática de cada informe. Una vez culminada la redacción del informe periódico, el mismo será remitido al **Consejo Nacional de Derechos Humanos a efectos de que sus integrantes puedan dar a conocer sus observaciones y comentarios**, los cuales serán remitidos por escrito a la Secretaría Ejecutiva del CNDH. Después de que el órgano rector responsable de la elaboración haya meritado las observaciones y comentarios, presentará la versión final de documento ante el Consejo Nacional de Derechos Humanos para su revisión definitiva por éste. Finalmente, el informe será remitido por el órgano rector, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del CNDH, al Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin que se haga llegar a la entidad internacional correspondiente.*

(...)

Como se puede apreciar, según lo establecido en el acuerdo 3, no solo el MINJUS, a través de la Secretaría Ejecutiva del CNDH deberá cumplir con la elaboración de los informes periódicos, sino también se señala que hay otros órganos a los que les corresponderá la elaboración de algunos de esos informes, como se deja constancia en los acuerdos que se citan a continuación, por lo que el acuerdo 3 se tiene que leer de manera conjunta con los mismos.

Otra cuestión interesante en este acuerdo es que se logra dar pautas generales a partir de la culminación de la redacción del informe, señalando que todo informe debe pasar el filtro del CNDH, ya que a sus miembros se les faculta a realizar comentarios y observaciones por escrito sobre el informe.

Dado que el CNDH es un órgano multisectorial, que además tiene representantes de la sociedad civil, se asegura a través de este acuerdo la participación de las organizaciones no gubernamentales que se encuentren representadas ante el referido Consejo.

ACUERDO 4

*El **Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**, en su calidad de órgano rector, es el responsable de la elaboración de los informes periódicos siguientes:*

- Informe Periódico relativo a la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Informe en relación al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- Informe en relación al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
- Informe Periódico relativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Informe periódico relativo a la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad.

Cabe recalcar que antes de adoptado este acuerdo el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (ex MIMDES) ya ha venido elaborando alguno de estos informes, por lo que este acuerdo, se basó en la práctica que se estaba dando en aquella época.

ACUERDO 5

*El **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, en su calidad de órgano rector, es el responsable de la elaboración del informe periódico relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.*

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo coordinará estrechamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores a efectos de elaborar este informe periódico, en tanto RR.EE tiene una Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Internacionales.

ACUERDO 6

*El **Ministerio de Cultura**, en su calidad de órgano rector, es el responsable de la elaboración del informe periódico relativo a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.*

Respecto al acuerdo 5, cabe señalar que se asigna como responsable del informe relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares al MINTRA considerándolo “ente rector” en la temática sobre la cual versa el informe, igual es el caso del acuerdo 6º, en el que por primera vez, el Ministerio de Cultura en su calidad de órgano rector en la temática de “discriminación racial” se le ha dado la responsabilidad mediante la aprobación del citado acuerdo la elaboración del informe relativo a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

ACUERDO 7

*El **Ministerio de Justicia**, en su calidad de órgano rector, es el responsable de la elaboración de los informes periódicos relativos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así mismo, es responsable de la elaboración del Informe Nacional correspondiente al Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en junio de 2012.*

Para la elaboración de los informes, antes referidos, el Ministerio de Justicia coordinará principalmente con el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Poder Judicial y Ministerio Público.

Según los acuerdos adoptados en el Consejo Nacional de Derechos Humanos (periodo 2011 y 2012) tenemos la siguiente relación de sectores que son los encargados de la redacción de los informes (Ver Cuadro 1). Como se muestra en el CUADRO 1, el MINJUS se encarga de la redacción de tres informes, sin embargo asume la función de asesorar en la elaboración del resto de informes. Además, cabe resaltar que el MINJUS es quien otorga la aprobación final a fin de remitir el informe elaborado a Relaciones Exteriores, a efectos que este lo remita al Comité correspondiente, de acuerdo al

En este proceso de elaboración de informes periódicos la labor del MINJUS es esencial y se da a tres niveles, lo cual ha sido no solo recogido en los acuerdos antes mencionados, sino además en el nuevo ROF del MINJUS:

- 1) En algunos casos, el MINJUS será el encargado de redactar los informes periódicos e iniciales, así como presidir la delegación encargada de sustentar el respectivo informe. (ver artículo 120, inciso a, del ROF del MINJUS)
- 2) En los demás casos el MINJUS se encargara de asesorar en la elaboración de informes a los sectores correspondientes. (ver artículo 120, inciso a, del ROF del MINJUS)
- 3) En relación a todos los informes el MINJUS se encarga de aprobar todos los informes. (ver artículo 16 del ROF del MINJUS)

Cuadro N° 10
INSTITUCIONES ENCARGADAS DE COORDINAR REDACCIÓN DE INFORMES, SEGÚN ACUERDOS DEL CNDH

Tratados	Institución encargada de coordinar la redacción del informe periódico
1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Ministerio de Cultura
4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
6. Convención sobre los Derechos del Niño	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
7. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo
8. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	(*) No hay acuerdo acerca de qué sector asumirá la elaboración de los informes.
9. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
10. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
11. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Fuente: Actas del Consejo Nacional de Derechos Humanos/ Elaboración propia.

En la relación de acuerdos adoptados en la sesión del CNDH de noviembre de 2011 también se consideró la importancia de que las delegaciones del Perú que acudan a

representar el Estado debían de estar conformadas por funcionario/as del más alto nivel, esto coincide con lo mencionado por los Comités de Naciones Unidas, según se puede apreciar en el capítulo 2 de la presente investigación.

ACUERDO 8: *(Acuerdo general sobre viajes para la sustentación de informes o audiencias internacionales)*

“El Consejo Nacional de Derechos Humanos por unanimidad acuerda recomendar que, para asegurar una adecuada representación del Estado peruano con ocasión de los informes periódicos y audiencias públicas ante los sistemas supranacionales de protección de los derechos humanos, que a tales eventos la delegación esté conformada, de una parte, por funcionarios públicos del más alto nivel, como son los Ministros correspondientes a los órganos rectores concernidos por la materia del informe o audiencia pública. Que, de otra parte, vista la variedad de temáticas que los informes y audiencias comprenden, la delegación debiera incluir asesores especializados que laboren en los órganos rectores concernidos.

Se considera, finalmente, que dicha delegación se encuentre conformada por personal de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos, así como personal de la Dirección de Derechos Humanos”

El acuerdo detalla que la delegación debe incluir en lo posible a Ministros/as de Estado, así como por asesores/as especializado en la temática sobre la cual versa el informe. Asimismo se considera que la delegación también se encuentre conformada por personal de la Secretaría Ejecutiva del CNDH y de la Dirección General de Derechos Humanos acuda en representación.

3.1.2 Conclusiones

- El Consejo Nacional de Derechos Humanos ha tenido un rol fundamental para que el Estado peruano establezca acuerdos multisectoriales vinculados al cumplimiento de la obligación de presentación de informes periódicos.
- La reincorporación de la sociedad civil al Consejo Nacional de Derechos Humanos ha permitido que mediante esta instancia también puedan ser consultadas las entidades de la sociedad civil sobre el contenido de los informes periódicos.
- Se encuentra previsto normativamente que el Consejo Nacional de Derechos Humanos opine sobre los informes periódicos, en esa línea resulta de suma importancia que se hayan incluido como miembros un mayor número de instituciones públicas, así como los miembros de la sociedad civil.
- Conforme a los acuerdos adoptados en el seno del CNDH queda claro que no se le confiere toda la responsabilidad de la redacción de los informes a un solo ministerio, esta tarea implica la participación de un conjunto de actores, no obstante a través de los acuerdos del CNDH se establece quienes serán las entidades coordinadoras. En todos los casos el MINJUS tendrá la labor de asesorar en todo el procedimiento de la elaboración de los informes periódicos.
- Hasta el 2011, la función de la elaboración de informes estaba a cargo de la Dirección de Promoción y Difusión de los Derechos Humanos, la cual estaba a cargo de la Secretaría Técnica del CNDH. La creación del Viceministerio de Derechos Humanos ha permitido que se establezca con mayor precisión que la elaboración de informes periódicos ha de coordinarse multisectorialmente
- El Estado peruano ha previsto normativamente desde el año 2012 que la entidad encargada de coordinar junto con otras instituciones del Estado la elaboración

de los informes periódicos a ser presentados a los Comités sea la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUS. Sin embargo, no solo el MINJUS es el responsable de la redacción de los informes, conforme los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional de Derechos Humanos son cuatro los Ministerios que asumen dicha labor: MIMP, MCULTURA, MINTRA y MINJUS.

- Considerando las recomendaciones que brindan los Comités en relación a conformar una delegación multidisciplinaria con funcionarios de alto nivel, cabe resaltar que resultan sumamente relevantes los acuerdos adoptados en el seno del CNDH en donde se acuerda que las delegaciones deben ser multisectoriales.

3.2 EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE PRESENTACION DE INFORMES EN EL PERU

El Estado peruano con el transcurrir de los años ha ido suscribiendo tratados internacionales de derechos humanos y ratificándolos, es así que actualmente es Parte de los 11 (once) tratados que establecen la obligación de presentar informes en el marco de la ONU. Por lo que, resulta trascendental que se observe cuál ha sido el comportamiento el Estado para cumplir dicha obligación. En tal sentido, en esta sección se dará a conocer cuáles son los informes que ha presentado el Estado peruano a fin de cumplir con la obligación antes mencionada. En especial, se analizará con mayor detenimiento los últimos informes presentados, sin embargo también se hará mención a los primeros informes que el Estado peruano ha remitido a los diferentes Comités de Naciones Unidas.

La primera parte de esta sección se encuentra subdivida según Comité, por lo que se puede apreciar cuáles han sido las oportunidades en las que el Perú ha presentado un informe inicial y periódico, y con cuanto retraso los ha presentado, así como también cuáles han sido los documentos mediante los cuales los Comités han expresado sus recomendaciones para el Perú después de haberse dado la sustentación oral de los informes. Asimismo, se presta especial atención a los informes presentados por el Estado peruano a partir de 2010 hasta el 2014, sobre los cuales se ofrece mayores detalles que logran dar una visión del rol que ha jugado el Consejo Nacional de derechos Humanos-CNDH y los integrantes de este Consejo así como el Viceministerio de Derechos Humanos, para el cumplimiento de la remisión de informes.

3.2.1 Hechos y datos sobre el cumplimiento de la obligación de presentación de informes periódicos a nivel nacional

a) Informes del Estado peruano presentados al Comité de Derechos Humanos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁴ - PIDCP, a través de su artículo 28º, inciso 1, crea el Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de monitorear la implementación del mencionado Pacto. Su artículo 40º da potestad al Comité para decidir la fecha de entrega de los informes periódicos, que por lo general se solicitan cada cuatro años.

⁵⁴ El Pacto se abrió a la firma en Nueva York el 19 de diciembre 1966. A la fecha, cuenta con 168 Estados Partes, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976 con arreglo al artículo 49, para todas las disposiciones, excepto las de la sección 41, referida a las comunicaciones inter-estatales. El 28 de marzo de 1979 entró en vigor para las disposiciones del artículo 41, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 41. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&src=treaty&mtdsg_no=iv-4&lang=en.> Consulta al 06 de septiembre de 2014.

El PIDCP en el Perú entró en vigor en 1978⁵⁵; según el inciso a) del artículo 40º del mencionado Pacto el Estado peruano debió presentar su **informe inicial** en el año 1979⁵⁶, sin embargo lo presentó en 1982⁵⁷. El **segundo informe** periódico presentado por el Gobierno del Perú lleva la signatura CCPR/C/51/Add.4, el cual fue presentado en 1991. Cabe señalar que el informe del Perú signado como CCPR/C/51/Add.6 complementa información sobre las consecuencias de los incidentes del 5 de abril de 1992 en la aplicación de los artículos 4, 5, 7, 9, 19 y 25. Respecto al segundo informe, el Comité emitió sus Observaciones Finales en septiembre de 1992, mediante el documento signado como CCPR/C/79/Add.8.

El **tercer Informe** Periódico relativo al PIDCP fue entregado por el Estado peruano en 1994, el cual se debió entregar en 1993, dicho informe lleva la signatura CCPR/C/83/Add.1. Respecto a este informe el Comité de Derechos Humanos emitió sus recomendaciones para el Estado peruano en 1996 (Doc. ONU CCPR/C/79/Add.67). Cuatro años después, en 1998, el Estado peruano presentó su **cuarto informe** periódico (Doc. ONU CCPR/C/PER/98/4), asimismo alcanzó al Comité en 1999 una adición a su cuarto informe, mediante el cual realizó comentarios a las Observaciones Finales y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos en relación al tercer informe periódico de Perú, documento signado como CCPR/C/83/Add.4.

El Comité de Derechos Humanos examinó el **cuarto informe** periódico del Perú (CCPR/C/PER/98/4) en sus sesiones 1879^a a 1881^a, celebradas los días 23 y 24 de octubre de 2000, aprobando las Observaciones Finales (CCPR/CO/70/PER) en la 1892^a sesión, celebrada el 1º de noviembre de 2000. En dicho documento el Comité lamenta que el informe del Estado peruano no contenga información estadística apropiada y no trate adecuadamente las dificultades con que tropieza con respecto a la aplicación real del Pacto.

La fecha límite para la entrega del **quinto informe** fue en octubre de 2003, sin embargo el mencionado informe se presentó 08 (ocho) años después del plazo previsto, es decir el año 2011 (Doc. ONU CCPR/C/PER/5); este quinto informe periódico recibió las observaciones del Comité en el 2013 (Doc. ONU CCPR/C/PER/CO/5), en las cuales ha solicitado que el próximo informe del Perú se presente a más tardar el 28 de marzo de 2018, debiendo presentar el Estado información concreta y actualizada sobre todas sus recomendaciones y sobre el pacto en su conjunto.

Asimismo, en las observaciones generales sobre el último informe presentado por el Estado peruano, el Comité expresa lo siguiente:

(...) acoge con satisfacción la presentación del quinto informe periódico del Perú **y la información en él expuesta. Expresa su reconocimiento por el diálogo constructivo establecido con la delegación de alto nivel** del Estado parte sobre las medidas adoptadas por este durante el período al que se refiere el informe para aplicar las disposiciones del Pacto. El Comité agradece al Estado parte

⁵⁵ Suscrito por Perú el 11 de agosto de 1977. Aprobado por el Decreto Ley N° 22128, publicado el 29 de marzo de 1978 y ratificado por la Décimo Sexta Disposición General y Transitoria del Título VIII de la Constitución Política de 1979. El instrumento de adhesión del 12 de abril de 1978, se depositó el 28 de abril de 1978, el mismo que fue aceptado como ratificación por las Naciones Unidas por ser Perú signatario. Entró en vigencia el 28 de julio de 1978.

⁵⁶ De acuerdo al inciso b) del artículo 40º del PIDCP los Estados Partes se comprometen a presentar informes en el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados Partes interesados.

⁵⁷ El informe inicial presentado por el Gobierno del Perú figura en el documento signado CCPR/C/6/Add.9; en cuanto al examen del mismo por el Comité, pueden verse las actas CCPR/C/SR.430, SR.431 y SR.435. Información extraída de CCPR/C/83/Add.1. Los mencionados documentos no figuran en el Índice Universal de los Derechos Humanos.

sus respuestas escritas (CCPR/C/PER/Q/5/Add.1) a la lista de cuestiones (CCPR/C/PER/Q/5), que fueron complementadas por las respuestas orales de la delegación y la información complementaria que se le suministró por escrito (Cmté.DH, 2013, párr. 02)

Cuadro N° 11
AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES AL CMTÉ.DH

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.DH
1º	1982
2º	1991
3º	1994
4º	1998
5º	2012

Fuente: Elaboración Propia.

Mayor detalle del proceso de elaboración del último informe presentado por el Estado peruano relativo al PIDCP se ofrece en el acápite 3.1 del presente capítulo.

b) Informes del Estado peruano presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁵⁸, a través de su artículo 8º, inciso 1, crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, órgano encargado de monitorear la implementación de la mencionada Convención. Según su artículo 9º los informes periódicos deben ser entregados cada dos años y cuando el Comité lo solicite, sin embargo permite unir dos informes en uno solo, es decir con una periodicidad de cuatro años.

En el Perú la mencionada Convención entró en vigor en 1971⁵⁹; según el inciso 1) del artículo 9º de la Convención el Estado peruano debió presentar su **informe inicial** en el año 1972⁶⁰. No obstante, lo presentó en 1974 (CERD/C/R.33/Add.12), el **segundo informe** que lleva la signatura CERD/C/R.65/Add.7 y CERD/C/7 lo presentó un año después del inicial, es decir en 1975. En cuanto al **tercer informe** (CERD/C/R.88/Add.9) fue presentado en 1977, siendo que debía ser presentado un año antes; el **cuarto informe** que debió ser presentado en 1978, se presentó un año después en 1979, el cual lleva la signatura CERD/C/18/Add.7⁶¹.

En el año 1982 el Estado peruano presentó el **quinto y sexto** informe como un documento consolidado, el mismo que se encuentra signando como CERD/C/90/Add.7.

⁵⁸ La Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2106 (XX), de fecha 21 de diciembre 1965. A la fecha, cuenta con 177 Estados Partes, entrando en vigor el 04 de enero de 1969, en concordancia con el artículo 19. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en>. Consulta al 07 de septiembre de 2014.

⁵⁹ Aprobada por Perú mediante el Decreto Ley N° 18969, publicado el 22 de setiembre de 1971. El instrumento de ratificación del 22 de setiembre de 1971, se depositó el 29 de setiembre de 1971. Vigente desde el 29 de octubre de 1971.

⁶⁰ De acuerdo al inciso 1) del artículo 9º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial los Estados Partes se comprometen a presentar informes en el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor de la Convención.

⁶¹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx

Cinco años después, esto es en 1987, el Estado peruano presentó su **séptimo informe** periódico (CERD/C/117/Add.7).

El Estado peruano presentó sus **informes periódicos 8º, 9º, 10º y 11º** en un solo documento en 1994 (Doc. ONU CERD/C/225/Add.3), estos documentos debieron presentarse el 30 de octubre de 1986, 1988, 1990 y 1992, respectivamente. Al respecto, el Comité adoptó las Observaciones Finales para el documento presentado por el Estado en marzo de 1995.

En 1998 el Perú presentó sus **informes 12º y 13º** en un solo documento, que debían presentarse el 29 de octubre de 1994 y 1996 respectivamente. El Comité emitió sus Observaciones Finales respecto a este informe consolidado en 1999 (CERD/C/304/Add.69), además recomendó que el próximo informe periódico del Estado Parte, que debió haberse presentado el 29 de octubre de 1998, sea un informe de actualización y trate especialmente de las sugerencias y recomendaciones formuladas en las presentes observaciones finales (párr. 30).

El 2009 el Estado peruano presentó sus **informes 14º, 15º, 16º y 17º** en un solo documento consolidado (Doc. ONU CERD/C/PER/14-17), que debían haberse presentado el 29 de octubre de 1998, 2000, 2002 y 2004, respectivamente. Las Observaciones Finales, respecto a este informe fueron adoptadas el mismo año en que fue presentado el informe consolidado 2009, el Comité en dicho documento señaló que “(...) *acoge el informe periódico presentado por el Perú, a pesar de los 10 años de retraso en su presentación*” (CERD/C/PER/CO/14-17, párr. 02). Asimismo, recomienda que el Estado parte entregue sus informes periódicos 18º a 20º refundidos en un solo documento, a más tardar el 29 de octubre de 2012 (párr. 33).

El Estado peruano presentó en el año 2013 sus **informes periódicos del 18º al 21º** en un solo documento consolidado referidos a las medidas adoptadas por el Estado peruano durante los años 2009 a 2012. Las Observaciones Finales sobre dicho informe consolidado el Comité las emitió el 2014, documento que se encuentra signado como CERD/C/PER/CO/18-21. Cabe señalar que en el mencionado documento **el Comité manifiesta su satisfacción con el diálogo franco y constructivo que mantuvo con la delegación de alto nivel del Estado parte en los días que fue examinado los informes periódicos 18º al 21º** (CMTÉ.EDR, 2014, párr.2).

En dicho documento, también, el Comité sugiere al Estado que presente su **informe 22º y 23º, a más tardar el 29 de octubre de 2016**, teniendo en cuenta las directrices relativas al documento específicamente destinado al Comité, aprobadas por este en su 71º período de sesiones (CERD/C/2007/1), y que en dicho documento se aborden todas las cuestiones planteadas en las Observaciones Finales.

Cuadro N° 12
AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES AL CMTÉ.EDR

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.EDR
1º	1974
2º	1975
3º	1977
4º	1979
5º y 6º	1982

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.EDR
7º	1987
8º al 11º	1994
12º al 13º	1998
14º al 17º	2009
18º al 21º	2013

Fuente: Elaboración Propia.

Mayor detalle del proceso de elaboración del último informe presentado por el Estado peruano relativo al CERD se ofrece en el acápite 3.1 del presente capítulo.

c) Informes del Estado peruano presentados al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶² - PIDESC es monitoreada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al respecto cabe relieves que el mencionado Comité no técnicamente un “órgano creado en virtud de tratado”, toda vez que este no se estableció directamente en virtud de una disposición del Pacto, como los otros Comités existentes, sino que se creó en 1985 por medio la Resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social.

El PIDESC, en el Perú, entró en vigor en 1978⁶³. De acuerdo a su artículo 17º los Estados presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados. Cabe señalar que el artículo 17 del Pacto no especifica ninguna periodicidad, pero da potestad al ECOSOC para fijar su propio programa de informes.

El informe inicial presentado en 1984 por el Gobierno del Perú relativo a los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 (E/1984/6/Add.5), en cumplimiento de la primera etapa del programa establecido por el ECOSOC en su Resolución 1988 (LX), fue examinado por el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones en su período de sesiones de 1984 (E/1984/WG.1/SR.11 y 18).

El Estado peruano remitió su **informe inicial** en 1996 (E/1990/5/Add.29), informando sobre todos los artículos sustantivos del PIDESC (artículos 1º al 15º), sobre este informe el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó las Observaciones Finales pertinentes en 1997, mediante el documento signado E/C.12/1/Add.14.

El último informe presentado al Comité ha sido el documento que consolida los **informes 2º, 3º y 4º**, presentado en el 2011, el cual tenía como fecha límite de entrega junio de 2005.

⁶² El Pacto se abrió a la firma en Nueva York el 19 de diciembre 1966. A la fecha, cuenta con 162 Estados Partes, entrando en vigor el 03 de enero de 1976, con arreglo al artículo 27. Disponible en: https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=iv-3&src=treaty Consulta al 07 de septiembre de 2014.

⁶³ Suscrito por Perú el 11 de agosto de 1977 y aprobado por el Decreto Ley N° 22129, publicado el 29 de marzo de 1978. El instrumento de adhesión del 12 de abril de 1978, se depositó el 28 de abril de 1978, el mismo que fue aceptado como ratificación por las Naciones Unidas por ser el Perú signatario. Vigente desde el 28 de julio de 1978.

En la Sesión Ordinaria N° 2 del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de fecha 8 de noviembre de 2011 se recomendó que para asegurar una adecuada representación del Estado peruano con ocasión de los informes periódicos y audiencias públicas ante los sistemas supranacionales de protección de los derechos humanos, la delegación esté conformada, de una parte, por funcionarios públicos del más alto nivel, como son los Ministros correspondientes a los órganos rectores concernidos por la materia del informe. Y que, de otra parte, vista la variedad de temáticas que los informes y audiencias comprenden, la delegación debiera incluir asesores especializados que laboren en los órganos rectores concernidos.

Los días 02 y 03 de mayo de 2012, el Perú sustentó su 2º, 3º y 4º Informe Periódico combinado, ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en el marco de su 48º Período de Sesiones.

Cuadro N° 13
DELEGACIÓN PERUANA PARA SUSTENTACIÓN DE INFORMES 2º, 3º Y 4º ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Institución	Funcionario/a que formó parte de la delegación
1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Juan Jiménez Mayor, Ministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. (Presidió la delegación) ▪ Señor José Antonio Burneo Labrín, Director (e) de la Dirección General de Derechos Humanos.
2 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor José Villena Petrosimo, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo. ▪ Señor Edgardo Balbin Torres, Director General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud
3 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora Marcela Huayta Alegre, Viceministra de la Mujer ▪ Señora Ana María Mendieta Trefogli, Directora del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.
4 Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora Dalia Suarez Salazar, Directora General de la Oficina de Asesoría Jurídica.
5 Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Embajador Luis E. Chávez Basagoitia, Director General de Asuntos Multilaterales y Globales. ▪ Señora Ministra Consejera Luz Caballero de Clulow, Encargada de Negocios de la Representación Permanente Alterno de la Representación Permanente en Ginebra. ▪ Segunda Secretaria señora Magaly Traverso de la Representación Permanente del Perú en Ginebra ▪ Segunda Secretaria señora Sara Alvarado de la Representación Permanente del Perú en Ginebra.

Fuente: Elaboración Propia, en base a las resoluciones de autorización de viajes y documentación de Naciones Unidas. Consulta al 01 de octubre <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>

En junio de 2012, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió sus Observaciones Finales (E/C.12/PER/CO/2-4), a propósito del análisis del informe periódico, sustentado en mayo de 2012 por la Delegación del Perú. Entre los aspectos positivos advertidos por el Comité destacan:

- a) La aprobación de la Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Nº 28983), el 16 de marzo de 2007;
- b) La aprobación del Plan nacional de acción contra la trata de personas 2011-2016;
- c) La aprobación de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios (Nº 29785), el 6 de septiembre de 2011⁶⁴.

En el mencionado documento el Comité pide al Estado parte que presente su quinto informe periódico, preparado de conformidad con las directrices revisadas del Comité para la presentación de informes, aprobadas en 2008 (E/C.12/2008/2), a más tardar el **18 de mayo de 2017**. En el mismo documento, el Comité observa con reconocimiento el **alto nivel de la delegación del Estado parte y su actitud positiva y constructiva hacia el Comité**.

Cuadro N° 14
AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES AL CMTÉ.DESC

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.DESC
1º	1996
2º, 3º y 4º	2011

Fuente: Elaboración Propia.

d) Informes del Estado peruano presentados al Comité contra la Tortura

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes⁶⁵, a través de su artículo 17º, inciso 1, crea el Comité contra la Tortura, órgano encargado de monitorear la implementación de la mencionada Convención. Su artículo 19º establece que los Estados presenten su primer informe dentro del año siguiente de la entrada en vigor de la Convención, en lo que respecta al Estado parte interesado, los sucesivos informes se presentaran cada cuatro años.

La Convención contra la Tortura en el Perú entró en vigor en 1988⁶⁶; según su inciso 1) del artículo 19º el Estado peruano debió presentar su **informe inicial** (CAT/C/7/Add.16) en el año 1989, sin embargo lo presentó en 1994.

⁶⁴ El texto íntegro de las Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el marco del examen de los informes periódicos combinados 2º a 4º del Perú sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentra disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs48.htm>>.

⁶⁵ La Convención fue aprobada mediante Resolución 39/46 de fecha 10 de diciembre de 1984 en el trigésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Convención se encuentra abierta a la firma de todos los Estados, de conformidad con su artículo 25º. A la fecha, cuenta con 155 Estados Partes, entrando en vigor el 26 de junio de 1987, con arreglo al artículo 27(1). Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en. Consulta al 07 de septiembre de 2014.

⁶⁶ Suscrita por Perú el 29 de mayo de 1985 y aprobada por Resolución Legislativa Nº 24815, publicada el 25 de mayo de 1988. El instrumento de ratificación del 14 de junio de 1988 se depositó el 7 de julio de 1988. Vigente desde el 6 de agosto de 1988. .

El **segundo informe** del Estado se presentó a inicios de 1997 (CAT/C/20/Add.6), el cual debió ser presentado en 1993. El **tercer informe** (CAT/C/39/Add.1) fue presentado a finales de 1998, el cual debió ser presentado en 1997.

El **cuarto informe periódico** (CAT/C/61/Add.2) fue presentado el 2004, el mismo que debió ser presentado el 2003. El 2006 el Comité contra la Tortura aprobó las Observaciones Finales respecto al mencionado informe, en el cual, entre otras cuestiones, se invitó al Estado peruano a que se presente su próximo informe periódico, que será considerado como el sexto informe, a más tardar el 5 de agosto de 2009, plazo previsto para la presentación del sexto informe periódico. No obstante, este plazo propuesto por el Comité no fue cumplido, como se señala a continuación.

La última vez que el Estado ha reportado al Comité contra la tortura ha sido a través de los **informes periódicos quinto y sexto combinados** (CAT/C/PER/6), presentados en el 2011. Cabe destacar, que el Perú se acogió al procedimiento facultativo de presentación de informes, es por ello que el 5º y 6º informes combinados se basan en la resolución de la lista de cuestiones enviada al Perú por el Comité en julio de 2007⁶⁷. Después de presentado el informe, basado en el procedimiento facultativo, el Comité ya no solicita nueva información al Estado a través de una lista de cuestiones adicional, antes del examen del informe (Cmté.CT, 2011, párr. 06).

Como se ha mencionado, el CNDH adoptó un acuerdo en noviembre de 2011 a partir del cual se señaló que para asegurar una adecuada representación del Estado peruano con ocasión de los informes periódicos y audiencias públicas ante los sistemas supranacionales de protección de los derechos humanos la delegación debe estar conformada, de una parte, por funcionarios públicos del más alto nivel, como son los Ministros correspondientes a los órganos rectores concernidos por la materia del informe o audiencia pública. Así como por los asesores especializados que laboren en los órganos rectores concernidos.

En tal sentido, a fin de facilitar el proceso de conformación de la Delegación que representaría al Estado peruano en Ginebra, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Derechos Humanos remitió un oficio a las entidades concernidas a fin de que confirmaran la designación de su representante. No obstante, la falta de respuesta así como la negativa de algunas instituciones sobre la base de falta de presupuesto dificultaron esta tarea. Conforme al acuerdo adoptado el 4 de septiembre de 2012, en seno del Consejo Nacional de Derechos Humanos se adoptó el siguiente acuerdo:

“ACUERDO RELATIVO AL EPU Y SUSTENTACION DE INFORME RELATIVO A LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA

Se exhortó, reiterando el acuerdo que existe a nivel del CNDH, a fin de que el Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio Público comuniquen, antes del 12 de septiembre del año en curso, a la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los nombres de los funcionarios que formarán parte de la delegación que representará al Perú ante los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Ampliando el acuerdo anterior, se acordó invitar a que integren también la delegación la representación del Poder Judicial, Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa en atención a la temática que deberá sustentarse en ambos informes”.

⁶⁷ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fPER%2fQ%2f6&Lang=en

Finalmente, la Delegación del Estado peruano estuvo presidida por el Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, Dr. Henry José Ávila Herrera. Asimismo, los funcionarios que viajaron desde Lima en representación del Perú y que integraron dicha Delegación fueron:

Cuadro N° 15
Delegación peruana para la sustentación de informes 5° Y 6° ante el Comité contra la Tortura

Institución	Funcionario que formó parte de la delegación
1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor José Ávila Herrera, Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. (Presidió la delegación) ▪ Señor José Antonio Burneo Labrín, Director (e) de la Dirección General de Derechos Humanos.
2 Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Víctor Manuel Cubas Villanueva, Fiscal Superior. ▪
3 Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Manuel Gustavo Mesones Castelo, Secretario General ▪ Señor Crl. EP Eduardo Hurtado Riquelme, Director del Centro de Derecho Internacional Humanitario Y DDHH
4 Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Alejandro Delgado Gutiérrez, Director de la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la gobernabilidad ▪ Señor Walter Chiara Bellido.
5 Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora Dalia Suarez Salazar, Directora General de la Oficina de Asesoría Jurídica.
6 Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Embajador Luis E. Chávez Basagoitia, Director General de Asuntos Multilaterales y Globales

Fuente: Elaboración Propia, en base a las resoluciones de autorización de viajes y documentación de Naciones Unidas. Consulta al 01 de octubre <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>

Respecto a estos informes, el referido Comité aprobó las observaciones finales el 2012 (CAT/C/PER/CO/5-6). En este documento se sugiere al Perú, entre otras cuestiones, que presente su próximo informe periódico, que será el séptimo, a más tardar el **23 de noviembre de 2016**. Para ello, el Comité transmitirá al Estado parte, a su debido tiempo, una lista de cuestiones previa a esa presentación, teniendo en cuenta que el Estado parte ha convenido en presentar su informe con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. Por otro lado, se solicitó al Estado que a más tardar el 23 de noviembre de 2013, le proporcione información sobre el seguimiento que haya dado a las recomendaciones del Comité⁶⁸. Al respecto, cabe informar que el Perú cumplió con

⁶⁸ En el párrafo 26 de sus observaciones finales, el Comité pidió al Estado Parte que, a más tardar el 23 de noviembre del 2013, le proporcionase información sobre el seguimiento que haya dado a las recomendaciones del Comité relativas a:

- a) La realización sin demora de investigaciones imparciales y eficaces;
- b) El respeto o refuerzo de las salvaguardas legales de las personas privadas de libertad;
- c) El enjuiciamiento de los sospechosos y la sanción a los autores de actos de tortura o de malos tratos;
- d) La modificación de la prohibición general del aborto de forma que se autorice el aborto terapéutico y el aborto en casos en que el embarazo sea resultado de violación o de incesto;

remitir la información adicional solicitada por el Comité se presentó en enero de 2014, documento que se encuentra signado como CAT/C/PER/CO/5-6/Add.1.

En las observaciones finales aprobadas por el Comité contra la Tortura en el 2012 el Comité agradeció el diálogo franco y constructivo mantenido con la delegación de alto nivel del Perú, así como la información complementaria proporcionada (Cmté.CT, 2012, párr. 03).

Cuadro N° 16
AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES AL CMTÉ.CT

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.CT
1º	1994
2º	1997
3º	1998
4º	2004
5º y 6º	2011

Fuente: Elaboración Propia.

e) Informes del Estado peruano presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer⁶⁹, a través de su artículo 17º, inciso 1, crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, órgano encargado de monitorear la implementación de la mencionada Convención. Su artículo 18º establece que los Estados presenten su primer informe dentro del año siguiente de la entrada en vigor de la Convención, en lo que respecta al Estado parte interesado, los sucesivos informes se presentarán cada cuatro años.

La CEDAW en el Perú entró en vigor en 1982⁷⁰; según el inciso a) del artículo 40º del Pacto, el Estado peruano debió presentar su **informe inicial** (CEDAW/C/5/Add.60) en el año 1983, sin embargo lo presentó en 1988. El **segundo informe** periódico fue presentado en 1991 por el Gobierno del Perú, el cual lleva la signatura CEDAW/C/13/Add.29. En relación a este informe, el Comité en sus Observaciones Finales encomia al Gobierno del Perú por haber ratificado sin reservas la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. No obstante, en dicho documento se señala que el informe presentado por el Perú no se adecúa a las directrices generales sobre elaboración de informes aprobadas por la CEDAW, no proveyendo, además, suficiente estadística comparada de distintos períodos, ni información solicitada con anterioridad por el Comité (Cmté.EDCM,, 1995, párr. 432).

En el año 1995 también se presentaron los informes **tercero y cuarto** en un solo documento consolidado (CEDAW/C/PER-3-4), en el que se incluyó data respecto del

e) La asignación de recursos financieros y humanos suficiente para la aplicación del Plan Integral de Reparaciones.

⁶⁹ La Convención se abrió a la firma en la Sede de las Naciones Unidas el 01 de marzo 1980, entrando en vigor el 03 de septiembre de 1981 en concordancia con el artículo 27. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-8&chapter=4&lang=en>. Consulta al 06 de septiembre de 2014.

⁷⁰ Suscrita por Perú el 23 de julio de 1981 y aprobada por Resolución Legislativa N° 23432, publicada el 5 de junio de 1982. El instrumento de ratificación del 20 de agosto de 1982, se depositó el 13 de setiembre de 1982. Vigente desde el 13 de octubre de 1982.

periodo 1990 a 1994. En 1998 el Comité aprueba sus observaciones respecto de los informes señalados (Cmté.EDCM, 1998, párr.292).

Asimismo, cabe señalar que el **quinto informe periódico** (CEDAW/C/PER/5) que fue presentado el año 2000, recoge los principales logros alcanzados en el periodo de julio de 1998 a julio de 1999, especialmente, en el ámbito legal, en sus primeros dieciséis artículos. Respecto de este informe, el Comité aprueba en el 2002 sus observaciones finales, en las cuales se solicita que el Perú responda, en su próximo informe periódico, a los temas concretos planteados en las observaciones finales (Cmté.EDCM, 2002, párr. 500).

En el 2004 el Estado peruano presentó el **sexto informe** periódico. La primera parte del informe contiene el avance realizado en la implementación de las recomendaciones realizadas por el Comité en el año 2002; mientras que la segunda, presenta la información sobre los avances del Estado en relación a la Convención, ordenada en función de sus artículos. Al respecto, cabe mencionar que las Observaciones Finales, en relación al sexto informe fueron aprobadas en el 2007, en el cual se invita al Estado Parte a que presente su séptimo informe periódico, previsto para octubre de 2007, y su octavo informe periódico, previsto para octubre de 2011, en un informe combinado en octubre de 2011. No obstante, el **séptimo y octavo** informe consolidado (CEDAW/C/PER/7-8) fue presentado en septiembre del 2012.

En el mencionado informe consolidado, el Estado da cuenta de los avances y desafíos en el cumplimiento de las obligaciones de respetar, promover y garantizar el derecho de las mujeres a la igualdad y no discriminación contempladas en la Convención, de los últimos ocho años, es decir en el periodo 2003-2011, con énfasis en los años 2007 al 2011 desde un enfoque de gestión por resultados.

La Lista de Cuestiones fue aprobada por el Grupo de Trabajo anterior al 58° Periodo de Sesiones, celebrado del 21 al 25 de octubre de 2013, asimismo fue publicada en la página oficial del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas el 27 de octubre de 2013. La Lista de Cuestiones fue respondida por el Perú en marzo de 2014.

Cuadro N° 17

DELEGACIÓN PERUANA PARA LA SUSTENTACIÓN DEL SÉPTIMO Y OCTAVO INFORME CONSOLIDADO ANTE EL CMTÉ.EDCM

Institución	Funcionario/a que formó parte de la delegación
1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor José Ávila Herrera, Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. (Presidió la delegación) ▪ Señor Roger Rafael Rodríguez Santander, Director de la Dirección General de Derechos Humanos.
2 Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora Nora Victoria Miraval Gambini, Fiscal Suprema. ▪ Señor Víctor Manuel Cubas Villanueva, Fiscal Superior. ▪ Señora Luz del Carmen Ibañez Carranza, Fiscal Superior
4 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora Grecia Rojas Ortiz, Directora General de Igualdad de Género y No Discriminación.
5 Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor José Carlos del Carmen Sara, Viceministro de Salud Pública.

- | | | |
|---|-------------------------------------|--|
| 6 | Ministerio de Relaciones Exteriores | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Embajador Luis E. Chávez Basagoitia, Representante Permanente del Perú. ▪ Señor Ministro Hubert Wieland Conroy, Representante Permanente Alternativo del Perú |
|---|-------------------------------------|--|

Fuente: Elaboración Propia, en base a las resoluciones de autorización de viajes y documentación de Naciones Unidas. Consulta al 01 de octubre <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>

Las Observaciones finales (CEDAW/C/PER/CO/7-8) en relación al citado informe el Comité las emitió el 2014, en el que, entre otras cuestiones, se invita al Estado parte a que presente su noveno informe periódico en julio de 2018.

Cuadro Nº 18

AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES EL AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES EL CMTÉ.EDCM

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.EDCM
1º	1988
2º	1991
3º y 4º	1995
5º	2000
6º	2004
7º y 8º	2012

Fuente: Elaboración Propia.

f) Informes del Estado peruano presentados al Comité de los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño⁷¹ crea el Comité de los Derechos del Niño, a través de su artículo 43º, inciso 1, como el órgano encargado de monitorear la implementación de la mencionada Convención. Conforme lo establece su artículo 44º, inciso 1 los Estados deben presentar su primer informe en el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención y en lo sucesivo, cada cinco años.

La mencionada Convención en el Perú entró en vigor en 1990⁷² y de acuerdo al inciso 1) de su artículo 44º, la fecha límite para que el Estado peruano presente su primer informe era el 03 de octubre de 1992, no obstante el Perú presentó su **informe inicial** en el año 1992, el cual se encuentra signado como CRC/C/3/Add.7 y Add.24. El Comité aprobó las Observaciones Finales (CRC/C/15/Add.8), en relación al referido informe en 1993.

⁷¹ La Convención sobre los Derechos del Niño se adoptó mediante la resolución 44/252 de 20 de noviembre de 1989 en el cuadragésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Convenio está abierto a la firma de todos los Estados en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Ha entrado en vigor el 02 de septiembre de 1990, en concordancia con el artículo 49. Cuenta actualmente con 194 Estados Partes. Disponible en: < https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en>. Consulta al 12 de septiembre de 2014.

⁷² Suscrita por el Perú el 26 de enero de 1990, y aprobada mediante Resolución Legislativa Nº 25278, publicada el 4 de agosto de 1990. El instrumento de ratificación del 14 de agosto de 1990 fue depositado el 4 de setiembre de 1990. Vigente desde el 4 de octubre de 1990. El texto de la Convención fue publicado en la Separata Especial del 22 de noviembre de 1990.

El **segundo informe periódico** (CRC/C/65/Add.8) fue presentado en 1998, a través del cual se informó en relación al periodo 1993-1997. El año 2000 el Comité aprobó las Observaciones Finales (CRC/C/15/Add.120), respecto al mencionado informe, en ellas se establece que las Observaciones Finales aprobadas por el Comité debieran ser ampliamente difundidas a efectos de suscitar el debate y aumentar el conocimiento de la Convención sobre los derechos del Niño, de su aplicación y de la supervisión por el Gobierno, el Parlamento y el público en general, en particular las organizaciones no gubernamentales interesadas (Cmté.DN, 2000, párr. 29).

El **tercer informe periódico** fue presentado por el Perú en el año 2004 y lleva la signatura CRC/C/125/Add.6, en virtud del examen que hiciera el Comité de los Derechos del Niño aprobó las Observaciones Finales en el año 2006, en el cual se invitó al Perú a que presente 18 (dieciocho) meses antes de la fecha establecida, es decir, el 3 de abril de 2011, un informe consolidado en el que se incluyan los informes cuarto y quinto. De igual modo, en el mismo documento, el Comité señaló que espera que, a partir de entonces, el Estado peruano presente sus informes cada cinco años, según lo previsto en la Convención.

No obstante, que el Comité estableciera como fecha límite el 2011, recién en octubre de 2013, el Estado peruano remitió al Comité de los Derechos del Niño, el **cuarto y quinto informe periódico**. El mismo, aún no ha sido examinado por del Comité, es por ello que no cuenta con Observaciones Finales aprobadas.

El Perú al ser Parte también del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados⁷³ (OP-AC) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía⁷⁴ (OP-CP), se encuentra en la obligación de informar periódicamente ante el Comité de los Derechos del Niño, respecto de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento de las disposiciones de los Protocolos.

Caber referir que, el primer informe que presenten los Estados sobre la aplicación de cada uno de ellos se remite al Comité de forma separada, sin embargo en lo sucesivo los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos del Niño, incluirán en sus informes relativos a la citada Convención, información sobre la aplicación de los Protocolos Facultativos.

Considerando que ambos **Protocolos Facultativos** entraron en vigor para el Perú en el 2002⁷⁵, sus **informes iniciales** debieron ser presentados en el 2004. El Estado

⁷³ El Protocolo Facultativo fue adoptado mediante la Resolución A/RES/54/263, de fecha 25 de mayo de 2000, en el quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De acuerdo con su artículo 9º (1), el Protocolo Facultativo estará abierto a la firma de todo Estado que sea Parte de la Convención o que la haya suscrito. Ha entrado en vigor el 12 de febrero de 2002, en concordancia con el artículo 10 (1). Cuenta actualmente con 156 Estados Partes. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=iv-11-b&chapter=4&lang=en> Consulta al 12 de septiembre de 2014.

⁷⁴ El Protocolo Facultativo fue adoptado mediante la Resolución A/RES/54/263, de fecha 25 de mayo de 2000, en el quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De acuerdo con su artículo 13º (1), el Protocolo Facultativo estará abierto a la firma de todo Estado que sea Parte de la Convención o que la haya suscrito. Ha entrado en vigor el 18 de enero de 2002, en concordancia con el artículo 14 (1). Cuenta actualmente con 168 Estados Partes. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=iv-11-c&chapter=4&lang=en> Consulta al 12 de septiembre de 2014.

⁷⁵ Los 2 (dos) Protocolos Facultativos fueron suscritos por Perú el 1 de noviembre de 2000. Aprobados por Resolución Legislativa N° 27518, publicada el 17 de setiembre de 2001, y ratificados por el Decreto

peruano presentó ambos informes iniciales al Comité de los Derechos del Niño a inicios del año 2014⁷⁶, con lo cual el Perú ha cumplido con su obligación, estando pendiente por parte del Comité el examen correspondiente a ambos informes, así como la oportuna aprobación de las observaciones finales. Cabe resaltar que en adelante le corresponde reportar sobre la implementación de las disposiciones que integran ambos protocolos en el mismo informe que elabore en virtud del art. 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Cuadro N° 19
AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES AL CMTÉ.DN

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.DN
1º	1988
2º	1991
3º y 4º	1995
5º	2000
6º	2004
7º y 8º	2012

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 20
AÑO DE REMISIÓN DEL INFORME INICIAL DEL PROTOCOLO FACULTATIVO RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS EN CONFLICTOS ARMADOS

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.DN PF de la CDN
1º	2014

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 21
AÑO DE REMISIÓN DEL INFORME INICIAL DEL PROTOCOLO FACULTATIVO RELATIVO A LA VENTA DE NIÑOS, LA PROSTITUCIÓN INFANTIL Y LA UTILIZACIÓN DE NIÑOS EN LA PORNOGRAFÍA

Nº de informe	Año de remisión al Cmté.DN PF de la CDN
1º	2014

Fuente: Elaboración propia.

Supremo N° 078-2001-RE, publicado el 6 octubre de 2001. Ambos se encuentran vigentes desde el 12 de febrero de 2002.

⁷⁶ El informe Inicial del Estado peruano sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía lleva la signatura CRC/C/OPSC/PER/1, mientras que el Informe Inicial presentado por el Estado peruano sobre el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados, se encuentra signado como CRC/C/OPAC/PER/1.

g) Informe del Estado peruano presentado al Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷⁷ (CRPD), a través de su artículo 34^o, inciso 1, crea el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, órgano encargado de monitorear la implementación de la mencionada Convención. Su artículo 35^o, establece que los Estados presenten su primer informe en el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención y en lo sucesivo cada cuatro años, así como en las demás ocasiones que el Comité lo solicite.

La CRPD en el Perú entró en vigor en el 2008⁷⁸; según el inciso 1) del artículo 35^o de la Convención, la fecha límite para que el Estado peruano presente su primer informe era 03 de junio de 2010, al respecto cabe resaltar que el retraso fue mínimo, ya que el **informe inicial** fue presentado el 08 de julio de 2010, el cual lleva la siguiente signatura CRPD/C/PER/1.

A partir de la sustentación del Informe Inicial del Perú efectuada el 17 de abril de 2012, el Comité emitió, el 20 de abril de 2012, un conjunto de observaciones finales (CRPD/C/PER/CO/1), entre ellas, la que se detalla a continuación: “35. *El Comité insta al Estado parte que derogue las directivas administrativas en materia de esterilización forzada de las personas con discapacidad*” (Cmté.DN, 2012).

En cumplimiento de la citada observación final, el Ministerio de Salud, mediante Resolución Ministerial N° 603-2012/MINSA, publicada el 21 de julio de 2012, suspendió “*los efectos del literal m) del numeral 1) de las Disposiciones Generales del rubro A) Disposiciones para la atención en los servicios de planificación familiar, del acápite VI Componente Técnico de la NT N° 032-MINSA/DGSP-V.01, Norma Técnica de Planificación Familiar*”⁷⁹.

Esto es un ejemplo de que el Estado peruano tomó acciones a partir de las recomendaciones del Comité de manera inmediata, porque la idea es poder llegar a determinar cuáles de las recomendaciones dadas al Estado se puede cumplir a corto, mediano y largo plazo y a partir de ello adoptar medidas que coadyuven con garantizar derechos.

Por otro lado, mediante las observaciones finales el Comité también expresa su agradecimiento al Estado por la presentación de su informe inicial, preparado con arreglo a las directrices para la presentación de informes del Comité (CRPD/C/2/3), así como por las respuestas facilitadas por escrito a la lista de cuestiones (CRPD/C/PER/Q/1/Add.1). Asimismo, el Comité agradece la presencia de la delegación

⁷⁷ La Convención se adoptó el 13 de diciembre de 2006 durante el sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General mediante la Resolución A/RES/61/106. Ha entrado en vigor el 03 de mayo de 2008, en concordancia con el artículo 45 (1). Cuenta actualmente con 150 Estados Partes. Disponible en: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=iv-15&chapter=4&lang=en>. Consulta al 12 de septiembre de 2014.

⁷⁸ Aprobada por Perú mediante Resolución Legislativa N° 29127, publicada el 1 de noviembre de 2007 y ratificada por Decreto Supremo N° 073-2007-RE, publicado el 31 de diciembre de 2007. Vigente desde el 3 de mayo de 2008.

⁷⁹ *El literal m) del numeral 1) de las Disposiciones Generales del rubro A) Disposiciones para la atención en los servicios de planificación familiar, del acápite VI Componente Técnico de la NT N° 032-MINSA/DGSP-V.01, Norma Técnica de Planificación Familiar, señalaba lo siguiente: “Para los casos comprobados de incapacidad mental, las condiciones a considerar para la realización de AQV (anticoncepción quirúrgica voluntaria), la determinará una junta médica conformada por tres médicos con por lo menos un médico psiquiatra y el consentimiento del familiar más cercano, o del tutor legal, quienes firmarán la solicitud de intervención. El Familiar o tutor se responsabilizará de llevar a la persona usuaria al establecimiento de salud para los controles y seguimiento post-quirúrgico”.*

de alto rango, con el Viceministro de Poblaciones Vulnerables, y el Presidente del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), este último un experto con discapacidad, entre sus destacados miembros.

El Comité ha solicitado al Estado parte que presente su próximo informe periódico en abril de 2016, el cual vendría a ser su **segundo informe** periódico (Cmté.DPD, 2012, párr. párr. 2016).

Cuadro N° 22
AÑO DE REMISIÓN DE INFORMES AL CMTÉ.DPD

N° de informe	Año de remisión al Cmté.DPD
1°	2010

Fuente: Elaboración Propia.

h) Informe del Estado peruano presentado al Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus Familiares

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares⁸⁰, a través de su artículo 72º, inciso 1(a), crea el Comité de Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, órgano encargado de monitorear la implementación de la mencionada Convención. Su artículo 73º, inciso 1 establece que los Estados presenten su primer informe en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención, para el Estado Parte de que se trate y en lo sucesivo, cada cinco años, así como cada vez que el Comité lo solicite.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares en el Perú entró en vigor en 2006⁸¹; el Estado peruano debió presentar su **informe inicial** en el año 2007, sin embargo lo presentó a finales del 2013, el cual lleva la signatura CMW/C/PER/1, es decir con seis años de retraso.

A la fecha, el Comité ha aprobado la lista de cuestiones, la cual se encuentra publicada en el portal de la ONU, por lo que se espera que el Estado peruano responda, para posteriormente someterse al dialogo interactivo con los expertos del Comité, el cual se prevé realizarse en la sesión 22ª del Comité el año 2015.

⁸⁰ La Convención se aprobó mediante la Resolución 45/1581, de fecha 18 de diciembre de 1990, en el cuadragésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Convenio está abierto a la firma de todos los Estados de conformidad con el artículo 86º, inciso 1. Ha entrado en vigor el 01 de julio de 2003, en concordancia con el artículo 87 (1). Cuenta actualmente con 47 Estados Partes. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-13&chapter=4&lang=en>. Consulta al 14 de septiembre de 2014.

⁸¹ Suscrita por Perú el 22 de setiembre de 2004. Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 28602, publicada el 13 setiembre de 2005, y ratificada por Decreto Supremo N° 071-2005-RE, publicado el 13 setiembre de 2005. Por comunicado, publicado en las normas legales del diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2005, se informó que la fecha de entrada en vigencia para el Perú sería el 1 de enero de 2006.

i) Informes del Estado peruano al Comité contra la Desaparición Forzada

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas⁸², a través de su artículo 26º, inciso 1, crea el Comité contra la Desaparición Forzada, órgano encargado de monitorear la implementación de la mencionada Convención. Su artículo 29º, inciso 1 establece que los Estados presenten su primer informe dentro del plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Convención, en el Estado Parte de que se trate y en lo sucesivo, cada cinco años, así como cada vez que el Comité lo solicite.

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas en el Perú entró en vigor en 2012⁸³; el Estado peruano debe presentar su **informe inicial** en octubre de 2014.

Cuadro N° 23
RESUMEN DE SEGUIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES PERIÓDICOS DEL ESTADO PERUANO

	Comité u órgano creado en virtud de tratado	Tratado ONU y año en que entró en vigencia en el Estado peruano	Último informe del Estado peruano presentado al respectivo Comité	Lista de cuestiones, a partir de último informe presentado	Respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones	Sustentación oral de último informe presentado	Próximo informe a ser presentado por el respectivo Comité
1	Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1971)	Se presentaron los informes 18º al 21º en un solo documento consolidado en abril de 2013. (El plazo para la entrega venció en octubre 2012)	La lista de temas se publicó en junio 2014.	El Cmté.EDR no solicita se responda por escrito la lista de temas.	La sustentación se llevó a cabo los días 14 y 15 de agosto de 2014 en Ginebra, Suiza.	29 de octubre de 2016
2	Comité de Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1978)	Se presentó el 5º Informe periódico en junio de 2011. (Debió ser presentado en octubre 2003 ⁸⁴)	La lista de cuestiones se publicó en agosto de 2012.	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó en enero de 2013.	La sustentación se llevó a cabo el 19 y 20 de marzo de 2013 en Ginebra, Suiza.	28 de marzo de 2018

⁸² La Convención se aprobó mediante la Resolución 45/1581, de fecha 18 de diciembre de 1990, en el cuadragésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Convenio está abierto a la firma de todos los Estados de conformidad con el artículo 86º, inciso 1. Ha entrado en vigor el 23 de diciembre de 2010, en concordancia con el artículo 39º (1). Cuenta actualmente con 43 Estados Partes. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-16&chapter=4&lang=en>. Consulta al 14 de septiembre de 2014.

⁸³ Aprobada por Perú mediante Resolución Legislativa N° 29894, publicada el 6 de julio de 2012 y ratificada por Decreto Supremo N° 040-2012-RE, publicado el 16 de agosto de 2012. El instrumento de adhesión se depositó el 26 de setiembre del 2012. Por comunicado, publicado en las normas legales del diario oficial El Peruano el 7 de noviembre de 2012, se informó que la fecha de entrada en vigencia para el Perú sería el 26 de octubre de 2012. El texto íntegro de la Convención se publicó el 9 de noviembre de 2012.

⁸⁴ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx

	Comité u órgano creado en virtud de tratado	Tratado ONU y año en que entró en vigencia en el Estado peruano	Último informe del Estado peruano presentado al respectivo Comité	Lista de cuestiones, a partir de último informe presentado	Respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones	Sustentación oral de último informe presentado	Próximo informe a ser presentado por el respectivo Comité
3	Comité de Derechos Económicos y Sociales	Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (1978)	Se presentaron los informes 2º al 4º como un solo Informe consolidado en mayo de 2009. (El plazo para la entrega venció el 30 de junio de 2005 ⁸⁵)	La lista de cuestiones se publicó en junio de 2011.	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó en febrero de 2012.	La sustentación del informe se llevó a cabo los días 2 y 3 de mayo de 2012, en Ginebra, Suiza.	18 de mayo de 2017
4	Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1982)	Se presentó el 7º y el 8º Informe Consolidado en septiembre de 2012 (El plazo para la entrega venció el 13 de octubre de 2011)	La lista de cuestiones se publicó en octubre de 2013.	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó en marzo de 2014.	La sustentación del informe se llevó a cabo el 01 de julio de 2014, en Ginebra, Suiza.	Julio 2018
5	Comité contra la Tortura	Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes (1988)	Se presentó el 5º y el 6º Informe Consolidado en julio de 2011 (El plazo para la entrega venció el 05 de agosto de 2009)	El Comité no remitió Lista de cuestiones, puesto que el Perú se acogió al Procedimiento Facultativo de presentación de informes.		La sustentación del informe se llevó a cabo los días 30 y 31 de octubre de 2012, en Ginebra, Suiza.	23 de noviembre de 2016
6	Comité de los Derechos del Niño	Convención sobre los Derechos del Niño (1990)	Se presentó el 4º y 5º Informe Consolidado en noviembre de 2013 (El plazo para la entrega venció el 03 de abril de 2011)	La lista de cuestiones se publicó en junio de 2015	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó en noviembre de 2015.	La sustentación se llevará a cabo el año 2016. Aun no se publica fecha exacta.	No hay fecha aún

⁸⁵ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx

	Comité u órgano creado en virtud de tratado	Tratado ONU y año en que entró en vigencia en el Estado peruano	Último informe del Estado peruano presentado al respectivo Comité	Lista de cuestiones, a partir de último informe presentado	Respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones	Sustentación oral de último informe presentado	Próximo informe a ser presentado por el respectivo Comité
	Comité de los Derechos del Niño	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2002)	Se presentó el Informe inicial en febrero de 2014 (El plazo para la entrega venció el 08 de junio de 2004)	La lista de cuestiones se publicó en junio de 2015	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó en noviembre de 2015.	La sustentación se llevará a cabo el año 2016. Aun no se publica fecha exacta.	No hay fecha aún.
		Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2002)	Se presentó el Informe inicial en febrero de 2014 (El plazo para la entrega venció el 08 de junio de 2004)	La lista de cuestiones se publicó en junio de 2015	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó en noviembre de 2015.	La sustentación se llevará a cabo el año 2016. Aun no se publica fecha exacta	No hay fecha aún.
7	Comité para los Trabajadores Migratorios y de sus familiares	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (2006)	Se presentó el Informe inicial en agosto de 2013 (El plazo para la entrega venció el 01 de enero de 2007)	La lista de cuestiones se publicó en septiembre de 2014.	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó el 2 de abril de 2015.	La sustentación del informe se llevó a cabo los días 15 y 16 de abril de 2015, en Ginebra, Suiza.	No hay fecha aún.
8	Comité de los derechos de las personas con discapacidad CRPD	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2008)	Se presentó el Informe inicial en julio de 2010 (El plazo para la entrega venció el junio de 2010)	La lista de cuestiones se publicó en octubre de 2012.	La respuesta a la lista de cuestiones se presentó en marzo de 2012.	La sustentación del informe se llevó a cabo el 17 de abril de 2012, en Ginebra, Suiza.	Abril 2016

	Comité u órgano creado en virtud de tratado	Tratado ONU y año en que entró en vigencia en el Estado peruano	Último informe del Estado peruano presentado al respectivo Comité	Lista de cuestiones, a partir de último informe presentado	Respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones	Sustentación oral de último informe presentado	Próximo informe a ser presentado por el respectivo Comité
9	Comité contra la Desaparición Forzada (Com.DF)	Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2012)	El informe inicial se debió haber presentado el 26 de octubre de 2014.	La lista de cuestiones aún no se publica.	La lista de cuestiones aún no se publica.	La sesión en la que el Comité revisara el informe inicial aún no se publica.	No hay fecha aún.

Fuente: Elaboración Propia, basada en los datos contenidos en la página web oficial del ACNUDH http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx Consulta al 30 de noviembre de 2015.

3.2.2 Retraso en la presentación de informes del Estado peruano

A continuación se presenta año por año desde el 2010 al 2014 los informes que ha remitido el Estado peruano, los informes pendientes con retraso a finales de cada año examinado, así como las sustentaciones ante los respectivos Comités a las cuales ha acudido el Estado en el periodo de tiempo mencionado.

AÑO 2010:

- **Informes remitidos en el 2010**

No se registra que ningún informe haya sido remitido durante el 2010 a alguno de los Comités.

- **Informes pendientes a finales de 2010**

A finales del 2010, el Estado peruano tenía **pendiente la entrega de 5 (cinco) informes**. Los 3 (tres) informes que contaban con mayor retraso eran: el 5º informe periódico relativo al PIDCP, que llevaba 7 (siete) años, así como los dos informes iniciales relativos a los Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño, los cuales llevaban 6 (seis) años de retraso.

El informe inicial relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares debió ser entregado en el 2007, por lo que a finales de 2010 contaba con 3 (tres) años de retraso. El 5º y 6º informe periódico relativo a la Convención contra la Tortura se encontraba también pendiente de ser entregado a finales de 2010, puesto que la fecha que había programado el Comité contra la Tortura para su entrega era el 2009.

- **Sustentaciones orales ante los Comités en el 2012**

No se registra ninguna sustentación oral del Perú ante los Comités de Naciones Unidas.

AÑO 2011:

- **Informes remitidos en el 2011**

En el 2011 el Estado elaboró 2 (dos) informes periódicos, que llevaban varios años de retraso. En junio de 2011 presentó ante el Comité de Derechos Humanos su 5º informe periódico, y en julio del mismo año remitió su 5º y 6º informe consolidado en un solo documento al Comité contra la Tortura.

- **Informes con retraso a finales de 2011**

El Estado peruano si bien había cumplido en el 2011 con remitir dos informes periódicos, que tenían varios años de atraso, **a finales de 2011 el Perú debía nuevamente 5 (cinco) informes** puesto que, la fecha prevista para la presentación de dos informes, había vencido. Los mencionados informes son los 7º y 8º informes que el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer había solicitado que se remita como máximo el 13 de octubre de 2011; así como los informes 4º y 5º que el Comité de los Derechos del Niño había solicitado que se entreguen en un informe consolidado el 03 de abril de 2011.

Asimismo, a finales de 2011, el Estado peruano seguía teniendo pendiente la entrega de los 2 (dos) informes iniciales relativos a los Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño, los cuales al 2011, llevaban 7 (siete) años de retraso; y el informe inicial relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, que llevaba 4 (cuatro) años de retraso a finales de 2011.

- **Sustentaciones orales ante los Comités en el 2012**

No se registra que ninguna sustentación oral del Perú ante los Comités de Naciones Unidas.

AÑO 2012:

- **Informes remitidos en el 2012**

El Estado peruano remitió su 7º y 8º informes en un solo informe consolidado en septiembre de 2012 al Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el cual había solicitado que se remita como máximo el 13 de octubre de 2011.

- **Informes con retraso a finales de 2012**

Hacia finales de 2012, 5 (cinco) informes por parte del Estado peruano se encontraban con retraso, en cuanto a su presentación ante los respectivos Comités.

Los informes iniciales relativos a los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Niños son los que se encontraban en el 2012 con mayor retraso, esto es 8 (ocho) años; mientras que el informe inicial relativo a la Com.TMF llevaba 6 (seis) años de retraso.

El informe 4º y 5º consolidado relativo a la Convención de los Derechos del Niño, también se encontraba con un atraso de aproximadamente de 2 (dos) años. Asimismo, en octubre de 2012 venció el plazo en el cual debía hacerse la entrega del informe

relativo a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

- **Sustentaciones orales ante los Comités en el 2012**

En febrero de 2012, el Estado peruano remitió la respuesta a la lista de cuestiones previas al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los días 2 y 3 de mayo se realizó la sustentación oral del 2º, 3º y 4º informe periódico consolidado, el mismo que fue remitido en el 2009, al mencionado Comité.

El 17 de abril de 2012 el Perú sustentó su informe inicial relativo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el cual había presentado julio de 2010.

Los días 30 y 31 de octubre de 2012 se realizó la sustentación oral del 5º y 6º informe periódico consolidado ante el Comité contra la Tortura, el referido informe se había presentado en julio de 2011.

AÑO 2013:

- **Informes remitidos en el 2013**

En abril de 2013 el Estado peruano presentó sus informes 18º al 21º, relativos a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en un solo documento consolidado. El citado informe llevaba menos de un año de retraso. Asimismo, en noviembre del mismo año se presentó los informes 4º y 5º en un documento consolidado al Comité de los Derechos del Niño, el cual llevaba (2) dos años de retraso.

En agosto de 2013 se remitió al respectivo Comité, el informe inicial relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, este informe se remitió con un atraso de seis años.

En total durante el 2013, se presentaron 3 (tres) informes.

- **Informes con retraso a finales de 2013**

Hacia finales del año 2013, el Estado peruano solo tenía **2 (dos) informes pendientes**. Estos debían ser presentados en virtud de que el Estado peruano es Parte tanto del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; así como del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y a la utilización de los niños en la pornografía.

- **Sustentaciones orales ante los Comités en el 2013**

El 19 y 20 de marzo de 2013 el Estado peruano sustentó su informe 5º informe periódico relativo al PIDCP, el cual había sido remitido al respectivo Comité en junio de 2011.

AÑO 2014:

- Informes remitidos en el 2014

En febrero de 2014 el Perú remitió al Comité de los Derechos del Niño los dos informes iniciales relativos a los dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño.

- Informes con retraso a finales de 2014

El Perú tiene pendiente de presentar en octubre de 2014 el informe inicial relativo a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

- Sustentaciones orales ante los Comités en el 2014

El 14 y 15 de agosto de 2014 se llevó a cabo la sustentación oral de los informes periódicos 18º al 21º, que el Estado peruano había remitido al Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, los cuales habían sido consolidados en un solo documento.

De igual modo en el 2014 se produjo la sustentación de los informes 7º y 8º, los cuales habían sido presentados en el 2012 por el Estado peruano ante el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

En total se realizaron 2 (dos) sustentaciones orales ante los respectivos Comités.

Perú en la Lista de Estados que no deben informes:

Considerando la información antes mencionada, Naciones Unidas a través de su página web oficial del ACNUDH señala al Perú como uno de los Estados miembros que no tiene informes con retraso. A continuación se aprecia el cuadro que ha publicado la ONU y que es de consulta pública, la misma que corresponde al mes de septiembre de 2014.

Cabe destacar que, de la lista de países que no tienen informes con atraso, el Perú es el Estado que ha ratificado o se adherido a una mayor cantidad de tratados que contemplan el proceso de remisión de informes periódicos, en relación a los Estados que se muestran a continuación.

Estados partes	Number of ratification or accession of human rights treaties and optional protocols that have reporting procedures	Estados partes	Number of ratification or accession of human rights treaties and optional protocols that have reporting procedures
 Bélgica	10	 Perú	11
 Canadá	9	 Portugal	10
 Guatemala	10	 Federación de Rusia	9
 Santa Sede	5	 Singapur	4
 Iraq	10	 Eslovaquia	9
 Kuwait	9	 España	10
 Lituania	10	 Tuvatu	3
 Montenegro	10	 Estados Unidos de América	5
 Niue	1	 Uzbekistán	8
 Noruega	9	 Venezuela (República Bolivariana de)	9

(Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx?Lang=Sp Consulta al 02 de octubre de 2014)

3.2.3 Nivel de Avance y dificultades

- Ha sido una práctica continua desde la ratificación de los primeros tratados de derechos humanos que el Estado peruano no entregue en la oportunidad debida los informes periódicos a los respectivos Comités. En muchos casos han pasado más de dos ciclos es por ello que se han presentado informes consolidados, esto es informes agrupados.
- No solo el Estado ha incumplido con la presentación de los informes en la oportunidad debida, sino además varios Comités han manifestado sobre todo antes de 2010 que el Estado peruano no ha provisto en muchos casos de información suficiente y de calidad para que los/as expertos puedan realizar los exámenes correspondientes.
- Hacia finales del 2010, el Estado peruano se encontraba atrasado en relación a la presentación de 5 (cinco) informes, de los 10 (diez) que le correspondía presentar⁸⁶. Los 3 (tres) informes que contaban con mayor atraso eran: el 5º informe periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP) que llevaba 7 (siete) años pendiente. Los otros 2 (dos) informes con mayor retraso eran los relativos a los Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño, los cuales debieron ser entregados hacia 6 (seis) años, tomando como referencia el 2010.
- Otros informes, con menor cantidad de años de retraso, pero que también ejemplifican la dimensión de la problemática del Perú en el 2010, en relación al cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes, son: el informe inicial relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el cual debió ser entregado en el 2007 al Comité correspondiente, y el informe periódico relativo a la Convención contra la Tortura, que debía haberse entregado en el 2009.
- En los últimos años, sobre todo desde el 2010, el Perú se ha puesto al día en la remisión de informes periódicos a los Comités de Naciones Unidas. Los 9 (nueve) informes presentados durante el periodo 2010-2014 tienen como factor común que la Secretaria Ejecutiva (hoy denominada, Secretaría Técnica) del Consejo Nacional de Derechos Humanos y la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos han intervenido en cada uno de ellos de alguna forma, ya sea asumiendo su redacción o brindado asesoría técnica a otros Ministerios para su elaboración o sustentación.
- A octubre de 2014 Perú aparecía en la lista de países que no tenía pendiente ningún informe. Además, cabe resaltar que de dicha lista de 20 (veinte) países era el único que ha ratificado un total de 11 tratados. Actualmente, el Estado peruano solo debe un informe inicial el cual debe ser entregado al Comité contra la desaparición forzada.

⁸⁶ Cabe precisar que en el 2010 el Perú no era Estado Parte de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. La misma fue aprobada por Perú mediante Resolución Legislativa N° 29894, publicada el 6 de julio de 2012 y ratificada por Decreto Supremo N° 040-2012-RE, publicado el 16 de agosto de 2012. El instrumento de adhesión se depositó el 26 de setiembre del 2012. Por comunicado, publicado en las normas legales del diario oficial El Peruano el 7 de noviembre de 2012, se informó que la fecha de entrada en vigencia para el Perú sería el 26 de octubre de 2012. El texto íntegro de la Convención se publicó el 9 de noviembre de 2012.

- Las delegaciones que se han conformado desde el 2012 han sido conformadas por funcionarios/as de diversas carteras del poder Ejecutivo, así también dependiendo de la temática se ha incorporado en las delegaciones a representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público. Además, los Comités han felicitado al Estado por sus delegaciones multidisciplinarias, dejando constancia de ello por escrito en las Observaciones Finales remitidas al Estado peruano. De igual modo han agradecido a las delegaciones por la información ofrecida durante el diálogo interactivo.

3.2.4 Análisis de los procedimientos utilizados por el Perú para la elaboración de informes periódicos

En los últimos años (sobre todo desde el 2010) el Perú como se ha señalado *supra* ha realizado importantes esfuerzos para cumplir con su obligación de remitir informes periódicos a los respectivos Comités de Naciones Unidas, de ese modo a septiembre de 2014, no debe ningún informe periódico o inicial. Lo mencionado anteriormente es un indicador que nos muestra la voluntad política del Estado en el cumplimiento de la obligación de remisión de informes periódicos, sin embargo no es el único indicador a considerar, puesto que se tiene que evaluar de igual modo si la metodología que emplean los Estados para elaborar sus informes coadyuva con los objetivos del proceso de elaboración de informes.

Como se ha señalado en el segundo capítulo de la presente investigación el proceso de elaboración de informes ofrece la oportunidad para que los Estados partes realicen un amplio examen de las medidas que han adoptado a fin de alinear sus políticas y leyes a lo establecido en las disposiciones de los tratados en los que son Parte, siendo además que la preparación de un informe debe constituir una vía para el dialogo nacional. Considerando esto, resulta trascendental que los Estados puedan analizar si efectivamente el procedimiento que utilizan internamente para cumplir con el proceso de elaboración de informes está coadyuvando con los objetivos del proceso de presentación de informes, como procedimiento de vigilancia de los derechos humanos

Queda claro entonces, que la elaboración de los informes no es un fin en sí mismo, constituye un proceso que el Estado debe de aprovechar a efectos de que sus políticas públicas logren estar alineadas a los estándares internacionales, para lo cual es necesario que el procedimiento que realice el Estado permita realizar un balance de derechos humanos, en el cual no solo participe el Gobierno, sino también la sociedad civil.

En tal sentido, esta investigación en la presente sección propone dar alcances sobre cuál ha sido el procedimiento de presentación de informes empleado por el Perú a la luz de la experiencia de la elaboración y sustentación respecto del 5º Informe periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del 18º-20º Informe Periódico relativo a la Convención de todas las formas de Discriminación Racial. Cabe relieves que la presentación de ambos informes, como sus sustentaciones se han realizado en el periodo 2010-2014.

3.2.4.1 Procedimiento de elaboración del 5º Informe Periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En este apartado se realizará una descripción detallada de cuál ha sido el procedimiento que ha empleado el Perú tanto como para la redacción del 5º Informe Periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como para el documento que

da respuesta a la Lista de Cuestiones, aprobada por el Comité de Derechos Humanos. De igual modo, se describe las acciones que el Estado emprendió en el marco de la sustentación de dicho informe.

a) En cuanto a la fase de redacción del 5º informe periódico

- Entidad coordinadora del proceso

El Ministerio de Justicia, a través de la Secretaría del Consejo Nacional de Derechos Humanos lideró el proceso de elaboración del V informe periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). La SECNDH junto con la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encargaron de la redacción del citado informe, no obstante se propició que en el proceso de elaboración del informe intervengan de manera activa las diferentes entidades públicas a las cuales se les solicitaría la información pertinente.

- Capacitación sobre elaboración de informes

Con la finalidad de que los funcionarios/as se encuentren capacitados sobre la elaboración de informes periódicos, el MINJUS con cooperación de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, organizó el “Taller sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sus Observaciones Generales y sus Directrices”, el cual se llevó a cabo el 23 y 24 de septiembre de 2010⁸⁷, en la sede del Ministerio de Justicia⁸⁸ en Lima, Perú.

En el mencionado taller se capacitó a un total de 32 funcionarios/as sobre el funcionamiento de los órganos de tratados encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos y cómo es que los Estados partes tienen que preparar los informes que éstos órganos requieren, haciendo especial énfasis en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de cara a la elaboración del V Informe periódico que el Estado peruano debía presentar ante el Comité de Derechos Humanos.

- Metodología para recopilar información

Como parte de la metodología de la elaboración del informe, desde el MINJUS se procedió a solicitar a los Ministerios (Poder Ejecutivo), Poder judicial, Poder legislativo y órganos autónomos que nombrasen a un/a funcionario/a⁸⁹ por entidad, a fin de que haya una persona responsable encargada de remitir al equipo de trabajo del MINJUS y MRE la información necesaria respecto de su institución y de validar el contenido de cada artículo, sobre el cual se debía reportar. Es así que la información contenida en el informe corresponde a los insumos que proveyeron los enlaces de cada institución que intervino en este proceso.

Los funcionarios de enlace ayudaron a trabajar más coordinadamente y definir de manera conjunta el contenido del informe, lo cual coadyuvó a que los/as mismos/as funcionario/as permanecieran durante el proceso de redacción. De igual modo, el que hubieran funcionarios de enlace nombrados facilitó una coordinación más estrecha entre el MINJUS y los demás sectores, en tanto se estaba elaborando el informe de forma

⁸⁷ Como expositor estuvo el señor Humberto Henderson, Representante Regional Adjunto de ACNUDH para América del Sur.

⁸⁸ Disponible en: <http://sistemas3.minjus.gob.pe/cndh/programas-planes/talleres-2010>.

⁸⁹ A dicho funcionario se le denominó, funcionario de enlace.

participativa, no solamente solicitando información de modo escrito, sino además propiciando reuniones que permitían ir validando la información que se consignaba en relación a cada disposición del Pacto.

La estructura del 5º informe periódico, de acuerdo a las directrices de la ONU, debía seguir el orden de los artículos, lo cual deja un amplio margen para que el Estado incluya información sobre las medidas adoptadas para hacer efectiva cada disposición del PIDCP. Considerando lo antes mencionado la Secretaria Ejecutiva formuló un conjunto de preguntas en relación al cumplimiento de cada artículo, puesto que de esta manera se podría recoger información puntual de parte de las instituciones a las cuales se solicitara la información. Para el proceso de la formulación de preguntas, desde la SECNDH, se realizó una revisión exhaustiva de las Directrices de Forma y Contenido en relación a la elaboración de informes, las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Humanos, el IV informe presentado por el Estado relativo al PIDCP, así como las últimas Observaciones Finales que había aprobado el mencionado Comité, e inclusive informes periódicos de otros Estados. Esta revisión coadyuvó a que las preguntas se formulen considerando los estándares de derechos humanos.

Al tener el conjunto de preguntas elaboradas, se pudo identificar con claridad qué entidades tenían que reportar en relación a cada artículo. En esa línea, se procedió a dividir las preguntas referentes a cada artículo del PIDCP de acuerdo a las entidades que tenían competencia para su resolución. Una vez clasificadas, el MINJUS derivó un oficio a cada entidad con la relación de preguntas, vinculándolas con uno o más artículos, según fuera el caso, a fin de que las resuelvan. Cada una de las respuestas de las entidades constituyó el insumo para redactar el V informe. Cabe añadir que en el oficio que se dirigió a cada entidad se hacía saber que dichas preguntas estaban enmarcadas dentro del proceso de formulación del V informe periódico y la importancia de dicho proceso como obligación del Estado peruano.

Cabe señalar que no solo, se requirió información por escrito, sino también se llevaron a cabo reuniones, principalmente con los funcionario/as de enlace que permitieron conseguir con mayor rapidez la información así como reuniones para la validación de la información y el contenido de cada artículo. El equipo encargado de la redacción, tanto del MINJUS, como del MRE, fueron alrededor de 8 (ocho) funcionarios/as públicos, las cuales no tenían dedicación exclusiva para realizar dicha función.

No obstante, se invirtió tiempo a fin de elaborar las preguntas, en muchas ocasiones, las no pudieron ser contestadas por las entidades públicas competentes. En resumen se puede señalar que los siguientes fueron falencias que se evidenciaron en relación al pedido de información⁹⁰:

- Muchas de las preguntas eran más extensas de lo requerido.
- Se evidenció dificultad para conseguir algunos estadísticos, sobre todo de años anteriores al 2010.
- No todas las preguntas fueron contestadas.
- La calidad de respuestas elaboradas variaban según la entidad que las remitiera.
- Se presentó dificultad para evidenciar logros.
- En muchas ocasiones se consignaba la normativa, política o proyecto aprobado, sin embargo había dificultad para expresar cuál era el impacto positivo para la población.

⁹⁰ Estas falencias las pude detectar desde mi posición de abogada de la Secretaría Ejecutiva del CNDH.

- Había información que no era consignada como problemática o logro de parte de las entidades competentes, sin embargo desde el MINJUS se cruzó información muchas veces con la información de organizaciones no gubernamentales.

- Rol de la sociedad civil

En el 2011, una vez finalizada la redacción del 5º Informe Periódico relativo al PIDCP es puesto a consideración por la Secretaría Ejecutiva del CNDH ante los miembros⁹¹ y observadores del Consejo Nacional de Derechos Humanos. Cabe señalar que, entre los que se encontraban como observadores eran: la Defensoría del Pueblo y los representantes de la sociedad civil, representada a través de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Comisión Episcopal Peruana y el Concilio Evangélico del Perú.

Mediante Sesión Ordinaria N° 2 del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de fecha 19 de abril de 2011, el Secretario Ejecutivo del CNDH, presentó el V Informe Periódico relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Una vez puesto a consideración en el seno del CNDH.

- -Aprobación del Informe

Después de socializar el informe y recibir las observaciones tanto de las entidades públicas, así como de la sociedad civil representada en el CNDH la Secretaria presentó la versión final del informe al mencionado Consejo y en la Sesión Ordinaria N° 03 de fecha 25 de abril de 2011 se acordó aprobarlo.

Posteriormente, la Ministra de Justicia, Dra. Rosario Fernandez Figueroa, mediante oficio N° 239-2011-JUS/DM, remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores el citado informe, y éste a su vez lo envió al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, cumpliendo así el Estado Peruano con la obligación internacional asumida al haber ratificado el PIDCP.

b) En cuanto a la fase de redacción de la respuesta de la Lista de Cuestiones Previas

Poco más de un año después de que fuera presentado por el Perú el 5º Informe Periódico relativo al PIDCP, el Comité de Derechos Humanos en su 105º Periodo de Sesiones (9-27 de julio) aprobó la lista de cuestiones (CCPR/C/PER/Q/5) relativas al informe mencionado, las mismas que fueron publicadas en la página web oficial de la ONU en agosto de 2012, la cual debía ser resuelta a más tardar el 14 de enero de 2013, en un documento máximo de 30 páginas versión Word, debiendo cada párrafo ser numerado.

La mencionada Lista de Cuestiones se encuentra dividida en 25 párrafos siguiendo los siguientes subtítulos, los cuales se encuentran ordenados según el orden consecutivo de los artículos del Pacto:

- Marco constitucional y legislativo (arts. 1 y 2)
- Principio de no discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, y violencia contra las mujeres (artículos 3, 6, 7, 25, 26 y 27)

⁹¹ El CNDH en ese momento se encontraba conformado por la Presidencia del Consejo de Ministros, y los ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Educación, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Mujer y Desarrollo Social, Ambiente, Energía y Minas, Poder Judicial y Fiscalía de la Nación.

- Estado de excepción (artículo 4)
- Derecho a la vida, prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y lucha contra la impunidad (arts. 2, 6 y 7)
- Eliminación de la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados y libertad de movimiento (art. 8)
- Derechos de las personas privadas de la libertad (art. 10)
- Juicio justo y garantías procesales (art. 14)
- Libertad de opinión y de expresión (art. 19)
- Protección de la niñez (art. 24)
- Derecho de los pueblos indígenas (art. 27)
- Divulgación de información sobre el Pacto y el Protocolo Facultativo (art. 2)

En cada subtítulo se encuentra al menos un párrafo, a través de los cuales se solicita al Estado que remita información nueva o que complemente el entendimiento de las medidas adoptadas por el Estado a fin de hacer efectiva la disposición.

A continuación se transcribe el párrafo N° 6 de la Lista de Cuestiones:

Principio de no discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, y violencia contra las mujeres (artículos 3, 6, 7, 25, 26 y 27)

6. Sírvanse indicar las medidas adoptadas para dar seguimiento a las recomendaciones del Comité y otros órganos de tratado en materia de aborto, de tal manera que se prevean y se implementen de manera efectiva excepciones adicionales a la prohibición y penalización del aborto en los casos tales como los embarazos por violación o incesto. Informar sobre los protocolos adoptados para regularizar la implementación del aborto terapéutico a nivel nacional. Sírvanse indicar qué medidas se han tomado para informar adecuadamente a todas las mujeres y adolescentes sobre los métodos de contracepción y para evitar los embarazos no deseados, así como para promover la educación sobre la salud sexual y reproductiva de los adolescentes de ambos sexos en los planes de estudios. Sírvanse informar sobre las medidas adoptadas para evitar que el aumento de 14 a 18 años de la edad a partir de la cual es válido el consentimiento para tener relaciones sexuales, por la Ley N.º 28704 de 2006, no tenga impactos negativos sobre la disposición de las niñas a acudir a los servicios de planeación familiar y de maternidad.

Como se puede apreciar un párrafo contiene en muchas ocasiones más de una solicitud puntual de información, por lo que para solicitar la información a las entidades públicas concernidas desde el MINJUS, a través de la Dirección General de Derechos Humanos se procedió a realizar un desagregado de cada párrafo a fin de analizar a qué entidad le corresponde proveer la información y si es que el Estado había respondido con anterioridad la misma solicitud de información en el marco de otro Comité, a fin de considerar la respuestas dada.

La redacción dependió de la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUS, para lo cual se solicitó la información pertinente a cada una de las entidades competentes, a partir de la información recabada se hizo una primera propuesta de respuesta.

Algunas de las recomendaciones que se dieron a las recomendaciones para la mejor resolución de las preguntas y/o solicitudes de información de la Lista de Cuestiones fueron:

1. El **número máximo de páginas por pregunta es 2 (dos)**. En tal sentido, se deberá contestar, de forma breve y concisa, los datos e información solicitada.
- 2.- **Consignar** data suficiente que permita **comparar** lo avanzado.

3.- Al consignar la información requerida, se deberá tomar en consideración lo siguiente:

3.1.- Cuando se enuncie una norma, programa, proyecto, o plan; se deberá indicar brevemente el **propósito** del/la mismo/a; así como la fecha de creación.

3.2.- A efectos de poder dar cuenta de los avances reales del Estado peruano, debe consignarse información relacionada a la **implementación** de cada norma, programa, proyecto, o plan creado en el periodo XXX a la fecha.

3.3.- Asimismo, se deberá señalar el **presupuesto asignado** para la implementación del programa, proyecto, o plan desde el XXX a la fecha, de modo que la información permita realizar comparaciones.

3.4.- La información deberá dar cuenta de los beneficiarios o **resultados concretos** alcanzados en el proceso de implementación del programa, proyecto, o plan

4.- Cuando se cite información estadística, se deberá consignar la **fuentes** de obtención de la misma.

A partir de dicha primera propuesta de redacción de la respuesta de la Lista de Cuestiones previas, desde el Despacho Viceministerial de Derechos Humanos se convocaron a reuniones en las que conjuntamente con los/as funcionarios/as de diferentes sectores se fue revisando el documento hasta conseguir el texto final que dio respuesta a la lista de cuestiones.

De ese modo, desde el MINJUS se trabajó conjuntamente con las diversas entidades competentes, principalmente a través de los/as funcionarios/as que son representantes de sus instituciones ante el CNDH para la validación de la respuestas a la lista de cuestiones previa.

La respuesta a la Lista de Cuestiones fue remitida por el Estado peruano al Comité de Derechos Humanos el 15 de enero de 2013, publicándose el mencionado documento en la página oficial de la ACNUDH el 04 de febrero de 2013.

c) En cuanto a la fase de sustentación oral del 5º informe

- Conformación de la delegación que representó al Perú en la sustentación del 5º Informe Periódico

En diciembre de 2012 se comunicó al Estado peruano que durante su 106º Periodo de Sesiones el Comité de Derechos Humanos confirmó su intención de considerar su quinto informe periódico del Perú durante su 107º periodo de sesiones en marzo de 2013, el cual tuvo lugar en la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra, en el Palacio Wilson en la sala de conferencias de la planta baja, el martes 19 de marzo de 2013 de 3:00 p.m. a 6:00 p.m. y el miércoles 20 de marzo de 10 a.m. a 1 p.m.

En el seno del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) el año 2011 se adoptó un acuerdo señalando la importancia de que las delegaciones que representen al Perú ante los organismos internacionales de derechos humanos sean de carácter multisectorial, a la cual deben acudir funcionarios públicos del más alto nivel, como son los Titulares y/o Ministros correspondientes a los órganos rectores concernidos por la materia del informe, así como los profesionales especializados que laboren en los órganos rectores concernidos.

A partir de la comunicación de la fecha exacta de la sustentación oral la DGDH del MINJUS realizó las coordinaciones necesarias a fin de que los sectores más

concernidos sean parte de la representación del Perú ante el Comité de Derechos Humanos. A continuación se muestra la lista de funcionarios/as que conformaron la delegación:

Cuadro N° 24
DELEGACIÓN PERUANA PARA SUSTENTACIÓN DEL 5º INFORME PERIÓDICO ANTE EL CMTÉ.DH

Institución	Funcionario/a que formó parte de la delegación
1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora Eda Adriana Rivas Franchini, Ministra de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. (Presidió la delegación) ▪ Señor Henry José Avila Herrera, Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.
2 Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor José Antonio Peláez Bardales, Fiscal de la Nación. ▪ Señor Víctor Manuel Cubas Villanueva, Fiscal Superior Titular de Lima
3 Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Víctor Roberto Prado Saldarriaga, Juez Supremo ▪ Señor Duberlí Apolinar Rodríguez Tineo, Juez Supremo ▪ Señor Manuel Enrique Valverde Gonzales, miembro del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial
4 Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Manuel Gustavo Mezones Castelo, Secretario General ▪ Señor Crl. EP Rolando Ernesto Loyola Cepero, Director General del Centro de Derecho Internacional Humanitario.
5 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora María del Carmen Santiago Bailetti, Directora de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes. ▪ Señora Flor de María Valdez, Asesora del Despacho Viceministerial de la Mujer.
6 Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Embajador Luis E. Chávez Basagoitia, Director General de Asuntos Multilaterales y Globales.

Fuente: Elaboración Propia, a partir de la Información disponible en <
http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PER/INT_CCPR_LOP_PER_14417_E.pdf
>

Nota: Los cargos que se consignan son a la fecha del periodo de sustentación del 5º informe periódico.

- Reuniones previas de preparación de la Delegación que representó al Perú en la sustentación del 5º Informe Periódico

Desde el MINJUS a través de la DGDH se impulsó que se llevaran a cabo reuniones con los miembros de la Delegación que representaría al Perú, con anterioridad a la sustentación del 5º Informe Periódico, a efectos de coordinar la presentación del Estado peruano ante el Comité de Derechos Humanos. Esto resulta acorde con lo que establece la normatividad vigente, toda vez que el ROF del MINJUS señala que la Dirección de Asuntos Internacionales, Promoción y Adecuación Normativa tiene la función de asesorar a los representantes del Estado peruano que deberán sustentar los informes

requeridos por los órganos de los sistemas de protección internacional de Derechos Humanos (Art. 120, inciso c).

Las reuniones estuvieron dirigidas por el señor Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, y coordinadas por la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En estas reuniones se tuvo la oportunidad de visibilizar la importancia del proceso de elaboración de informes, hacer de conocimiento el 5º informe presentado ante el Comité de Derechos Humanos el 2011, así como la lista de cuestiones previas remitidas en enero de 2013. A partir de dicha información se trabajó en posibles preguntas adicionales que pudieran ser efectuadas los días de la sustentación, por lo que desde el MINJUS se preparó un material adicional que llevarían los/as funcionarios/as parte de la delegación.

- Sustentación del 5º Informe Periódico

El Perú fue sometido al escrutinio del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas los días martes 19 y miércoles 20 de marzo, cuyas reuniones fueron transmitidas en vivo a través de Internet, las cuales actualmente se pueden tener acceso mediante <http://www.treatybodywebcast.org/tag/peru/>. La última vez que Perú fue examinado por este Comité en el año 2000.

Grupo de apoyo en Lima

Cabe destacar que con miras a que la presentación del Estado peruano ante el Comité contra de Derechos Humanos sea adecuada se estableció un Grupo de apoyo en Lima que siguió en línea la sustentación del Estado peruano en Ginebra, gracias a que las reuniones son transmitidas en vivo. El objeto de la conformación de este grupo integrado por funcionarios/as de diferentes sectores fue el de prestar asesoramiento técnico, vía internet, durante la presentación del Perú y proporcionar mayor información a la delegación en Ginebra.

Este grupo de apoyo estuvo liderado por la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUS y conformado por representantes de algunas de las instituciones que viajaron a Ginebra, así como representantes de otras instituciones cuyas temáticas les correspondían por competencias y de las cuales los miembros del Comité podían hacer preguntas.

Desarrollo de la Sustentación

La sustentación oral del 5to informe relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ante el Comité de Derechos Humanos se desarrolló en las siguientes fechas y horas:

- **Primer día de sustentación:** martes 19 de marzo de 2013
De 03: 00 p.m. y 6 pm.-Hora Ginebra (8: 00 a.m. - 11: 00 a.m. –Hora de Perú
Lugar: Palacio Wilson, Ginebra, Suiza.
- **Segundo día de sustentación:** miércoles 20 de 2013 (Continuación de la Sustentación del 5º Informe relativo al PIDCP).
De 10: 00 a.m. y 1 pm.-Hora Ginebra (03: 00 a.m. - 6:00 a.m. –Hora de Perú)

Lugar: Palacio Wilson, Ginebra, Suiza.

En el Palacio Wilson de Ginebra, sede del Alto Comisionado de las *Naciones Unidas* para los Derechos Humanos, siendo las 3:00 pm se dio inicio a la sustentación del 5to Informe Periódico del Estado peruano, sesión que se caracteriza por ser de carácter público, a la cual acudió no solo la delegación del Estado peruano, sino también organizaciones no gubernamentales, como observadoras, dado que las mismas no participan en el dialogo interactivo con el Comité.

Una vez iniciada la sesión el Comité dio la bienvenida a la Delegación del Estado peruano señalando que era una delegación muy nutrida, seguidamente se dio la palabra a la jefa de la delegación, representada por la señora Ministra de Justicia y Derechos Humanos, Eda Rivas Franchini, para que el Estado realice una presentación con una introducción general sobre el informe periódico, luego de cual la jefa de delegación le dio la palabra al señor Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia., señor Henry José Ávila Herrera quien presentó oralmente un resumen de las respuestas a la lista de cuestiones. Ambas presentaciones duraron alrededor de 30 minutos.

Siguiendo lo establecido en la Guía de Procedimiento para los Estados Parte sobre el examen de los informes ante el Comité de Derechos Humanos, los miembros del Comité plantearon preguntas a los representantes de la Delegación, con miras a aclarar o entender mejor cuestiones relativas a la aplicación y disfrute de los derechos consagrados en el Pacto en el Estado parte.

Luego de realizadas las preguntas y considerando el tiempo restante se le otorgó la palabra a la Jefa de la Delegación, puesto que ella no iba estar presente en el segundo día de la sustentación, a fin de que responda algunas de las inquietudes planteadas en la sesión por parte de los miembros del Comité, su intervención duró aproximadamente 15 minutos, por lo que según lo señalado por el presidente del Comité en el segundo día de la sustentación se espera el resto de las respuestas del Estado a las preguntas realizadas por los/as expertos del Comité.

En el segundo día de sustentación la delegación tuvo un espacio para contestar las preguntas planteadas en el día anterior, seguidamente los miembros del Comité tuvieron espacio para hacer repreguntas y finalmente el Estado tuvo la oportunidad de responder a estas últimas preguntas formuladas.

- Difusión de Recomendaciones

El MINJUS en su portal institucional (www.minjus.gob.pe) posee una plataforma virtual denominada "Observatorio de Derechos Humanos" en la cual ha puesto a disposición de las recomendaciones de los órganos de tratados, así como información vinculada a la presentación de informes periódicos.

- Seguimiento a las Recomendaciones

El 24 de julio de 2014 se llevó a cabo una sesión ordinaria del Consejo Nacional de Derechos Humanos en la cual se informó los avances en relación a la implementación del sistema de seguimiento de recomendaciones emitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos. Reunión de intercambio de experiencias con Paraguay y Colombia.

Cuadro N° 25
**RESUMEN DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS
GENERALES APLICABLES AL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL 5º
INFORME PERIÓDICO RELATIVO AL PIDCP**

Lineamientos Generales aplicables a todas las fases del proceso de elaboración de informes	Nivel de Cumplimiento
a.1 Los Estados deben garantizar el cumplimiento de todas las fases del proceso de elaboración de informes	-El Estado peruano cumplió con la fase de redacción, aunque con varios años de retraso, y remisión del informe al respectivo Comité, también cumplió con enviar a una delegación a la sustentación oral del informe. Se registran avances aún limitados acerca de la difusión y seguimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité.
a.2 El proceso de elaboración de informes periódicos se debe caracterizar por realizar un examen amplio de las medidas adoptadas por el Estado Parte en materia de derechos humanos, que incluya la detección de progresos logrados, así como la detección de problemas y deficiencias.	No hay evidencia de que se realizara un dialogo acerca de los progresos y retos pendientes acerca de la implementación de las disposiciones del tratado. Es decir no se registra un examen amplio o balance de derechos humanos que haya tenido repercusiones directamente en el cambio de políticas.
a.3 En el proceso de presentación de informes se debe garantizar que las diferentes instancias/niveles de gobierno participen.	- Se garantizó la participación de instituciones del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, así como el Ministerio Público tanto en el proceso de redacción del informe, como en el de su sustentación. No se garantizó participación en todos los niveles de gobierno.
a.4 Durante el proceso de elaboración de informes se debe incentivar el examen público de las políticas en materia de derechos humanos entre la sociedad civil.	- La participación de la sociedad civil se realizó a través de las instituciones que la representan en el Consejo Nacional de Derechos Humanos.
a.5 Garantizar la oportuna presentación de informes iniciales/periódicos según los plazos estipulados en los tratados o señalados por los Comités.	- El informe se presentó con varios años de retraso, no obstante se cumplió con el plazo de remisión de la lista de cuestiones previas.
a.6 Establecer los marcos normativos necesarios para la creación o fortalecimiento de un mecanismo para la presentación de informes y de coordinación nacional permanente	- La Secretaría Ejecutiva del CNDH cumplió las veces del mecanismo de coordinación para la elaboración del informe. Posteriormente, asumió la coordinación la Dirección General de Derechos Humanos, de acuerdo a la normativa que se revisó en la primera parte del capítulo.

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro N° 26
**RESUMEN DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS
ESPECÍFICOS, SEGÚN LA ETAPA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL 5º
INFORME PERIÓDICO RELATIVO AL PIDCP**

Lineamientos Específicos según la etapa del proceso de presentación de informes	
Lineamientos para la fase de redacción del informe y de la lista de cuestiones previas	Nivel de Cumplimiento
b.1 El informe periódico se debe sujetar al límite de páginas prestablecido.	El documento remito al Comité se ajusta al número de páginas establecido.
b.2 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por la participación de la sociedad civil	En el informe se consigna que la redacción del informe fue de forma participativa.
b.3 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por participación Interinstitucional	Para la redacción del informe se establecieron reuniones con diversos sectores mediante las cuales se consensuaron los temas a incluir en el informe.
b.4 Los informes periódicos deben incluir Información de iure y de facto.	No en todos los casos se menciona información de iure y de facto por la falta de información estadística disponible.
b.5 Inclusión de retos y obstáculos en los informes.	En informe periódico se registran algunos de los retos y obstáculos que tiene el Estado para el cumplimiento de las disposiciones del Pacto.
b.6 Difusión y debate de Informes Periódicos.	Se ha creado una plataforma virtual para la difusión de los informes periódicos.
Lineamientos para la fase de sustentación del informe	Nivel de Cumplimiento
b.7 Delegación Multidisciplinaria	La delegación del Estado estuvo conformada por una delegación multidisciplinaria y de alto nivel.
b.8 Garantizar la presencia de mujeres en las delegaciones que representen a los Estados	12 (doce) personas conformaron la delegación, solo 2 (dos) mujeres.
Lineamientos para la fase de aprobación y seguimiento de las observaciones finales	Nivel de Cumplimiento
b.9 El proceso de presentación de informes incluye el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de los órganos de tratados	Se registra que se ha presentado ante el CNDH una estrategia para cumplimiento de recomendaciones sobre derechos humanos emitidas al Estado peruano por organismos internacionales.
b.10 Difusión de las recomendaciones a nivel nacional.	Se ha creado una plataforma virtual para la difusión de los informes periódicos.

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro N° 27
CUADRO RESUMEN DE LAS FASES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL 5º INFORME PERIÓDICO RELATIVO AL PIDCP



Fuente: Elaboración propia.

3.2.4.2 Análisis del proceso de elaboración 18º-20º Informe Periódico relativo a la Convención de todas las formas de Discriminación Racial

En este apartado se realizará una descripción detallada de cuál ha sido el procedimiento que ha empleado el Perú para la redacción del 18º-20º Informe Periódico combinado relativo a la Convención de todas las formas de Discriminación Racial, así como de las acciones que el Estado emprendió en el marco de la sustentación de dicho informe ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

a) En cuanto a la fase de redacción del 18º -20º informe periódico

- Difusión de las Observaciones Finales

En julio de 2010 el MINJUS organizó una Jornada de trabajo denominada “Evaluación de la situación actual de la discriminación racial en el Perú”. La misma se realizó en las instalaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y tuvo como objetivo dar a conocer las recomendaciones que ha dado el Comité para la Eliminación Racial de las Naciones Unidas, con respecto al Informe presentado por el Estado peruano en el 2009, en virtud de su obligación internacional producto de la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Asimismo, se buscó propiciar un espacio de diálogo y reflexión con altos/as funcionarios/as respecto a las principales acciones que el Estado peruano ha realizado sobre la materia, destacando aquellas a favor de la población amazónica, indígena y afroperuana. No se registra mayores acciones de seguimiento al respecto.

- Entidad coordinadora

Como se mencionó en la primera parte del presente capítulo el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) acordó en el 2011 designar al Ministerio de Cultura como el ente responsable de coordinar la redacción de los informes periódicos que se presenten ante el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial, siendo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), a través de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), el encargado de asesorar en lo que respecta a la elaboración de los informes, que el Estado presente a los órganos de tratados de Naciones Unidas.

- Capacitación previa a la redacción del informe

Con la finalidad de brindar capacitación La Secretaría Técnica del CNDH junto con la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos organizó un taller que tuvo por objeto capacitar a funcionarios/as de varios ministerios e instituciones del Estado peruano, sobre la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, su Comité y sus directrices para la elaboración de informes periódicos. El taller se realizó los días 21 y 22 de marzo de 2012.

El taller fue impartido por el Representante Regional Adjunto de ACNUDH para América del Sur, señor Humberto Henderson. La actividad contó con la participación de 18 funcionarios de los ministerios de Educación, Trabajo, Salud, Relaciones Exteriores, Cultura, Defensa, Desarrollo Social, Vivienda, Justicia y Derechos Humanos, y del Interior. Asimismo, representantes del Congreso, Poder Judicial, Ministerio Público, y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) también asistieron a la actividad.

Siguiendo las directrices del Cmté.EDR y teniendo en consideración sus últimas observaciones finales para el Perú, los funcionarios se reunieron en grupos temáticos, cuyo trabajo dio origen a un documento preliminar que orientará la preparación de insumos para el informe final del Estado. Durante 2012, Perú deberá enviar sus informes periódicos 18º-20º (OACDH, 2012, pág. 11).

- Metodología para la recopilación de información

El proceso de elaboración del Informe Periódico consolidado 18º a 20º del Estado peruano se ha caracterizado por ser participativo y planificado. El Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura fue el encargado de coordinar su redacción. A efectos de iniciar con la redacción de la versión preliminar del informe inicial el MCULTURA elaboró un cuestionario que fue enviado a los sectores, a fin de que las mismas provean información suficiente y oportuna, que constituya insumo para la redacción del informe y cumplir así con la obligación internacional que nos demanda la Convención.

Asimismo, se coordinó permanentemente con las entidades gubernamentales con el objetivo de identificar los principales logros, avances y desafíos en materia de discriminación racial e igualdad de oportunidades para todos, especialmente en relación a la situación de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

En este proceso el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Derechos Humanos coordinó reuniones con el Ministerio de Cultura a fin de orientarlos en el proceso de redacción del mencionado informe periódico y le proporcionó información básica para tales fines.

El Ministerio de Cultura a través del Viceministerio de Interculturalidad remitió al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en octubre de 2012 la primera versión borrados al Ministerio de Justicia. Al respecto, cabe señalar que la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUS, conforme lo acordado en sesión del Consejo Nacional de Derechos Humanos⁹² solicitó opinión respecto del Primer Borrador del mencionado Informe a todas las instituciones que integran el CNDH, entre las cuales se encuentran organización de la sociedad civil⁹³.

En esa línea, y de conformidad con el mencionado acuerdo la mencionada Dirección remitió todos los aportes, recibidos al Ministerio de Cultura a efectos de que pueda evaluarse su incorporación en la segunda versión del informe.

Finalmente, el informe fue aprobado por el Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del MINJUS.

b) Remisión de la Lista de Temas por parte del Relator

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, no prepara listas de cuestiones respecto de los informes tanto iniciales como periódicos, no obstante cabe mencionar que en el marco de su 76º periodo de sesiones celebrado en febrero de 2010,

⁹² En Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) celebrada los días 08 y 11 de noviembre del año en curso, se adoptó el siguiente acuerdo: **“Acuerdo 3: (...) una vez culminada la redacción del informe periódico, el mismo será remitido al Consejo Nacional de Derechos Humanos a efectos de que sus integrantes puedan dar a conocer sus observaciones y comentarios, los cuales serán remitidos por escrito a la Secretaría Ejecutiva del CNDH. Después de que el órgano rector responsable de la elaboración haya meritado las observaciones y comentarios, presentará la versión final de documento ante el Consejo Nacional de Derechos Humanos para su revisión definitiva por éste”**.

⁹³ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Concilio Evangélico del Perú, Asociación Episcopal Peruana, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, y Consejo de Prensa Peruana.

adoptó un nuevo enfoque basado en una “lista de temas”, las cuales son preparadas por un relator que designa el Comité y que son alcanzadas a los Estados, lo cuales no se encuentran obligados a presentar una respuesta por escrito. Estas listas se centran en los temas principales que serán abordados en las sustentaciones orales. Sin embargo no impide que el Comité aborde otras cuestiones en el dialogo interactivo con el Estado (OACDH, 2013b, pág. 09).

El CERD remitió al Estado peruano la Lista de Temas en relación al informe periódico combinado 18º al 21º en junio de 2014 (CERD/C/PER/Q/18-21).

c) En cuanto a la fase de sustentación oral del Informe periódico 18º al 21º

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se reunió en Ginebra (Suiza) entre el 11 y el 29 de agosto de 2014, para revisar los avances y desafíos de varios países en la materia, incluyendo a Perú.

El diálogo entre el Comité y la delegación del Estado peruano se llevó a cabo los días 14 y 15 de agosto entre las 10 y las 18 horas, horario de Ginebra, en el cual se conversó en forma dinámica sobre los principales temas que influyen en la implementación de las disposiciones de la Convención en el país, a partir del último informe (18º a 21º combinados) presentado por el Perú en el 2013.

La delegación del Estado peruano estuvo representada por los siguientes funcionarios/as:

Cuadro N° 28
**DELEGACIÓN PERUANA PARA LA SUSTENTACIÓN DEL INFORME PERIÓDICO
18º AL 21º ANTE EL CMTÉ.EDR**

Institución	Funcionario/a que formó parte de la delegación
1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Henry José Avila Herrera, Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. (Presidió la delegación) ▪ Señora Rosa Elena Arias (e), Directora de la Dirección de Asuntos Internacionales, Promoción y Adecuación Normativa.
2 Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Señora Patricia Balbuena Palacios, Viceministra de Interculturalidad.
2 Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señora Azucena Inés Solari Escobedo, Fiscal Superior de Lima. ▪ Señora María del Rosario Lozada Sotomayor, Fiscal Superior de Arequipa.
6 Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Señor Embajador Luis E. Chávez Basagoitia, Representante ▪ Señora Ministra Antonia Masana García, Representante Permanente Alternativa del Perú ante Naciones Unidas y otros organismos Internacionales con sede en Ginebra. ▪ Segunda Secretaria Magaly Traverso Zegarra, funcionaria de la Misión de Permanente del Perú ante Naciones Unidas y otros organismos Internacionales con sede en Ginebra.

- **Segunda Secretaria Claudia Portillo Gonzales**, funcionaria de la Misión de Permanente del Perú ante Naciones Unidas y otros organismos Internacionales con sede en Ginebra.

Fuente: Elaboración Propia. Información en base a las Resoluciones de autorización de viajes.

- Desarrollo de la Sustentación

La sustentación oral de los informes 18º al 21º presentados por el Perú en solo documento se desarrolló en las siguientes fechas y horas:

- **Primer día de sustentación:** jueves 14 de agosto de 2014
De 03: 00 p.m. y 6 pm.-Hora Ginebra (8: 00 a.m. - 11: 00 a.m. –Hora de Perú
Lugar: Palacio Wilson, Ginebra, Suiza.
- **Segundo día de sustentación:** viernes 15 de 2014 (Continuación de la Sustentación).
De 10: 00 a.m. y 1 pm.-Hora Ginebra (03: 00 a.m. - 6:00 a.m. –Hora de Perú)
Lugar: Palacio Wilson, Ginebra, Suiza.

En el Palacio Wilson de Ginebra, sede del Alto Comisionado de las *Naciones Unidas* para los Derechos Humanos, siendo las 3:10 pm se dio inicio a la sustentación de los informes periódicos del 18º al 21º, presentados por Estado peruano en un solo documento consolidado.

El presidente del Comité saludó a delegación del Estado parte y seguidamente invitó al jefe de la delegación peruana, señor Ávila Herrera, Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, iniciara la presentación sobre el informe materia de revisión. El señor Ávila refirió durante sus palabras introductorias que desde el Perú se encontraba un grupo de funcionarios que estaban siguiendo la transmisión en vivo de la sustentación del informe.

Una vez culminada la presentación inicial del Estado peruano, la cual duró aproximadamente 30 minutos, el presidente del Comité le dio la palabra al Relator de País, señor Avtonomov, quien recalcó la importancia de la composición de la delegación del Estado peruano

Algunos de los asuntos que fueron planteados durante el diálogo con el Estado incluyeron el marco legal interno para combatir la discriminación; la situación de individuos y grupos indígenas y afroperuanos, especialmente mujeres; además de medidas recientes contra la discriminación en el país.

Después de la intervención del señor Avtonomov se dio inicio a las demás preguntas por parte de los miembros del Comité que solicitaran la palabra, quienes podían solo explayarse por un máximo de 7 minutos. Una vez finalizadas la ronda de preguntas dadas por los expertos la sesión del día 14 concluyó.

El viernes 15 de agosto, el Comité inició la segunda parte del Análisis del informe. De acuerdo a la metodología explicada por el presidente del Comité el Perú tuvo una hora para responder las preguntas formuladas por los expertos el día anterior. Después los miembros del Comité realizó algunas preguntas adicionales, y finalmente el Perú tuvo un espacio para responder a estas repreguntas.

- Difusión de Recomendaciones

El MINJUS en su portal institucional (www.minjus.gob.pe) posee una plataforma virtual denominada “Observatorio de Derechos Humanos” en la cual ha puesto a disposición de las recomendaciones de los órganos de tratados, así como información vinculada a la presentación de informes periódicos.

- Seguimiento a las Recomendaciones

El 24 de julio de 2014 se llevó a cabo una sesión ordinaria del Consejo Nacional de Derechos Humanos en la cual se informó los avances en relación a la implementación del sistema de seguimiento de recomendaciones emitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos. Reunión de intercambio de experiencias con Paraguay y Colombia.

Cuadro N° 29

RESUMEN DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES APLICABLES AL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL INFORME PERIÓDICO CONSOLIDADO DEL 18° AL 21° RELATIVO A LA CEDR

Lineamientos Generales aplicables a todas las fases del proceso de elaboración de informes	Nivel de Cumplimiento
a.1 Los Estados deben garantizar el cumplimiento de todas las fases del proceso de elaboración de informes	-El Estado peruano cumplió con la fase de redacción, aunque con varios años de retraso, y remisión del informe al respectivo Comité, también cumplió con enviar a una delegación a la sustentación oral del informe. Se registran avances aún limitados acerca de la difusión y seguimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité.
a.2 El proceso de elaboración de informes periódicos se debe caracterizar por realizar un examen amplio de las medidas adoptadas por el Estado Parte en materia de derechos humanos, que incluya la detección de progresos logrados, así como la detección de problemas y deficiencias.	No hay evidencia de que se realizara un dialogo acerca de los progresos y retos pendientes acerca de la implementación de las disposiciones del tratado. Es decir no se registra un examen amplio o balance de derechos humanos que haya tenido repercusiones directamente en el cambio de políticas.
a.3 En el proceso de presentación de informes se debe garantizar que las diferentes instancias/niveles de gobierno participen.	- Se garantizó la participación de instituciones del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, así como el Ministerio Público tanto en el proceso de redacción del informe, como en el de su sustentación. No se garantizó participación en todos los niveles de gobierno.
a.4 Durante el proceso de elaboración de informes se debe incentivar el examen público de las políticas en materia de derechos humanos entre la sociedad civil.	- La participación de la sociedad civil se realizó a través de las instituciones que la representan en el Consejo Nacional de Derechos Humanos.
a.5 Garantizar la oportuna presentación de informes iniciales/periódicos según los plazos estipulados en los tratados o señalados por los Comités.	- El informe se presentó con varios años de retraso.
a.6 Establecer los marcos normativos necesarios para la creación o	- Quien coordinó la elaboración del informe fue el Ministerio de Justicia, mientras que la

Lineamientos Generales aplicables a todas las fases del proceso de elaboración de informes	Nivel de Cumplimiento
fortalecimiento de un mecanismo para la presentación de informes y de coordinación nacional permanente	Dirección General de Derechos Humanos del MINJUS fue la entidad que asesoró en su elaboración prestando asistencia técnica, de acuerdo a la normativa que se revisó en la primera parte del capítulo.

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro N° 30
RESUMEN DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS, SEGÚN LA ETAPA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL INFORME PERIÓDICO CONSOLIDADO DEL 18° AL 21° RELATIVO A LA CEDR

Lineamientos Específicos según la etapa del proceso de presentación de informes	
Lineamientos para la fase de redacción del informe y de la lista de cuestiones previas	Nivel de Cumplimiento
b.1 El informe periódico se debe sujetar al límite de páginas prestablecido.	El documento remito al Comité se ajusta al número de páginas establecido.
b.2 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por la participación de la sociedad civil	En el informe se consigna que la redacción del informe fue de forma participativa.
b.3 El proceso de redacción de informes debe caracterizarse por participación Interinstitucional	Para la redacción del informe se establecieron reuniones con diversos sectores mediante las cuales se consensuaron los temas a incluir en el informe.
b.4 Los informes periódicos deben incluir Información de iure y de facto.	No en todos los casos se menciona información de iure y de facto por la falta de información estadística disponible.
b.5 Inclusión de retos y obstáculos en los informes.	En informe periódico se registran algunos de los retos y obstáculos que tiene el Estado para el cumplimiento de las disposiciones del Pacto.
b.6 Difusión y debate de Informes Periódicos.	Se ha creado una plataforma virtual para la difusión de los informes periódicos.
Lineamientos para la fase de sustentación del informe	Nivel de Cumplimiento
b.7 Delegación Multidisciplinaria	La delegación del Estado estuvo conformada por una delegación multidisciplinaria y de alto nivel.
b.8 Garantizar la presencia de mujeres en las delegaciones que representen a los Estados	12 (doce) personas conformaron la delegación, solo 2 (dos) mujeres.
Lineamientos para la fase de aprobación y seguimiento de las observaciones finales	Nivel de Cumplimiento
b.9 El proceso de presentación de informes incluye el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de los órganos de tratados	Se registra que se ha presentado ante el CNDH una estrategia para cumplimiento de recomendaciones sobre derechos humanos emitidas al Estado peruano por organismos internacionales.
b.10 Difusión de las recomendaciones a nivel nacional.	Se ha creado una plataforma virtual para la difusión de los informes periódicos.

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro N° 31
CUADRO RESUMEN DE LAS FASES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS 18° A 21° RELATIVOS AL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL



Fuente: Elaboración propia.

3.2.5 Retos y recomendaciones en el procedimiento interno de elaboración de informes periódicos

a) En cuanto a la Fase de Redacción del informe

Nivel de Participación en la elaboración de los informes:

Una de las cuestiones que resalta Naciones Unidas es que la elaboración de informes debería permitir un proceso de participación a nivel nacional que sitúe a los derechos humanos en el seno de la acción del Estado. En lo que respecta al proceso de elaboración de los dos informes descritos supra, se advierte que el Estado previó la participación de varias instituciones, principalmente a través de múltiples solicitudes de información, así como por medio de la celebración de reuniones bilaterales o multisectoriales.

En el proceso de elaboración de informes el Consejo Nacional de Derechos Humanos ha tenido un rol fundamental, porque es a través de sus miembros que se ha socializado y se ha solicitado observaciones y comentarios de las versiones preliminares redactadas. Las entidades que han participado en el proceso de elaboración principalmente, son las que integran el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), al respecto cabe destacar que los miembros de dicho Consejo han ido aumentando desde el 2010, los cuales no solo pertenecen al Poder Ejecutivo, sino también al Poder Judicial y al Ministerio Público.

Si bien el Estado peruano de manera sostenida desde el 2010 hasta el 2014 ha ido poniéndose al día con sus informes, cabe recalcar que la participación de las instituciones se ha focalizado a nivel del gobierno central.

Examen amplio de las medidas adoptadas por los Estados

Las reuniones que se llevaron a cabo entre el MINJUS y otros sectores a fin de redactar los informes, así como para la elaboración de las respuestas de las listas de cuestiones, permitieron intercambiar información valiosa y problemáticas comunes en torno a la aplicación efectiva de determinadas cuestiones, en materia de derechos humanos.

Dichos espacios de diálogo resultan de gran importancia, no solo para validar la información que el Estado consignará en el informe, sino además, porque del intercambio de ideas surgen soluciones y se evidencian problemáticas. En tal sentido, es aconsejable incidir en el registro de aquellas problemáticas que se van detectando cuando se tiene este tipo de reuniones. De lo contrario se podría perder la oportunidad de visibilizar la problemática y tener una política pública, ley, programa o proyecto que logre darle solución a la problemática identificada al respecto.

Es importante que desde el Estado de forma paralela o posterior a la redacción del informe se pueda realizar un análisis de cuáles han sido las dificultades que se presentaron para consolidar la información necesaria. A partir de ello se pudieran detectar falencias y plantear soluciones a partir de las mismas.

Como menciona Naciones Unidas, el proceso de elaborar informes es una oportunidad que tiene el Estado para realizar un balance de derechos humanos. De ese modo, resulta trascendental seguir promoviendo cada vez más el diálogo cuando se elaboran los informes periódicos. Falta crear el sistema adecuado que permita que ese tipo de reuniones se potencien con el fin de promover que a partir del diálogo se identifiquen

con claridad las políticas públicas que tengan que formularse o ser modificadas en la defensa y protección de los derechos humanos y de ese modo cumplir con las disposiciones de los tratados en los que el Perú es parte.

Participación de la Sociedad Civil en el proceso de elaboración de informes

Resulta importante destacar el hecho que se haya contemplado versiones preliminares antes de la versión final y que estas se hayan socializado con numerosas entidades del Estado, principalmente las que integran el Consejo Nacional de Derechos Humanos, así como con la Sociedad Civil representada este Consejo por las organizaciones que son observadores dentro del CNDH.

Al respecto existe la necesidad de ampliar el proceso de participación a otras organizaciones no gubernamentales más afines y representativas en la temática correspondiente a cada informe.

Verificación de progresos logrados en el goce de derechos

Cabe relieves que existe dificultad por parte de los sectores para proveer información que logre medir los resultados de la implementación de planes, programas, proyectos y en general cualquier política pública, en materia de derechos humanos. Es decir existen serias dificultades a fin de determinar el impacto en la población de un determinado proyecto, programa o plan.

Para verificar los progresos realizados por el Estado, las entidades deben encontrarse en la capacidad de proveer información que acredite el avance. Cabe anotar que un aspecto preocupante es la falta de respuesta por parte de algunas de las entidades consultadas, sobre las preguntas realizadas, por lo que se requiere que se haga un balance al interior del Estado a efectos de determinar con qué tipo de información no es posible contar y que efectos trae dicha deficiencia.

En tal sentido, si bien algunas de las entidades no brindaron la información solicitada para incorporarla al informe no se deja evidencia de que tipo de información se solicita de modo recurrente en materia de derechos humanos, y qué medidas se puede adoptar al respecto.

Mecanismo para la Presentación de Informes

De acuerdo con el documento elaborado por Alta Comisionada para los derechos humanos durante el proceso de consulta, iniciado en el 2009, los Estados son alentados a sistematizar la preparación de sus informes a través de la creación o fortalecimiento de un mecanismo para la presentación de informes y coordinación nacional permanente. Destaca que este mecanismo tendría la capacidad de realizar las consultas nacionales *“que dan vida al proceso de presentación de informes y que son la verdadera esencia del mismo”* (OACDH, 2012, pág. 12). Con este mecanismo se va a lograr el fortalecimiento de la memoria institucional. Una vez finalizado el primer informe la información contenida en el servirá para preparar el siguiente e ir identificando asimismo las relaciones existentes entre los tratados. Con el mecanismo antes mencionado los Estados podrán hacer frente a la gran cantidad de obligaciones de presentar informes permanentes y ad hoc que pueden surgir.

En relación a lo antes mencionado, cabe relieves que según la normativa peruana desde el 2001 hasta el 2012 la entidad encargada de coordinar la elaboración de informes periódicos, de manera conjunta con otras entidades la elaboración de los informes periódicos era la Secretaría Ejecutiva del CNDH. Con la posterior creación del Viceministerio de Derechos Humanos del MINJUS esta responsabilidad recae en la Dirección General de Derechos Humanos.

Cabe destacar además que el MINJUS no es el único encargado de coordinar la redacción de informes, puesto que según a los acuerdos arribados en el 2011 por el Consejo Nacional de Derechos Humanos, otros Ministerios también se encargan de ello, sin embargo desde el MINJUS se asume el asesoramiento permanente a aquellas instituciones. Un ejemplo de que los acuerdos siguen vigentes es que la primera versión del informe periódico 18º al 21º haya sido preparado por el Ministerio de Cultura, en razón al acuerdo adoptado en el CNDH.

b) En cuanto a la Fase de Sustentación del informe

Resulta importante destacar que las delegaciones que representaron al Perú durante el 2012 e inicios de 2014 en la sustentación de informes periódicos ante los órganos de tratados de Naciones Unidas han sido de carácter multisectorial. Ello constituye un aspecto positivo para la imagen del Estado peruano ante los foros internacionales, puesto que ha permitido que el Perú responda oportunamente en promedio las más de 50 preguntas que han realizado sobre múltiples temáticas en el momento de la sustentación oral.

En las observaciones finales de los últimos informes presentados por el Estado peruano se reliva el hecho que la conformación multisectorial de la delegación peruana ante los Comités.

Del mismo modo, coadyuvó a una mejor presentación ante los Comités el establecimiento de un Grupo de Apoyo en la ciudad de Lima que siguió, en tiempo real, la presentación oral del Estado peruano a fin de prestar asesoramiento a la delegación del Perú que se encontraba en Ginebra.

Otro aspecto a reliviar en este proceso es que la DGDH previó la realización de reuniones periódicas previas al viaje a Ginebra, Suiza, cuyo objeto fue la preparación de la Delegación peruana a fin de evitar improvisaciones en la presentación oral. En estas reuniones se pudieron discutir, entre otras cosas, los temas sobre los cuales muy probablemente la delegación tendría que contestar en la sustentación oral. Además, se preparó material básico para la delegación el cual incluía una compilación de información sobre los principales temas discutidos.

Las citadas reuniones se hicieron entre tres y cuatro semanas antes del viaje. Al respecto, es de precisar que lo conveniente es que la delegación este conformada al menos 4 semanas antes del viaje. Un aspecto que dificultó la conformación de la Delegación que representó al Estado peruano ante los órganos internacionales es la falta de respuesta oportuna así como la negativa de algunas instituciones en mérito a que no se contaba con el presupuesto suficiente, situación que debiera ser tomada en consideración a fin de que no se vuelva a repetir.

Por otro lado, se concluye que no es conveniente que una misma Delegación sustente, de forma inmediata, dos informes con temáticas diferentes. La presentación y/o sustentación de un informe ante Naciones Unidas implica la ventilación de la posición del Estado peruano respecto de derechos humanos ante la comunidad internacional tema que, al no ser menor, requiere de una ardua y adecuada preparación.

c) En cuanto a la Fase de implementación de las recomendaciones

Existe una gran cantidad de recomendaciones que le han formulado al Estado peruano los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, también denominados Comités.

Estas recomendaciones constituyen relevantes documentos para los Estados, puesto que provienen de un análisis y evaluación previa que ha realizado cada Comité en base

a información escrita y oral presentada por los Estados acerca de las medidas adoptadas para implementar los tratados de derechos humanos de los cuales son Partes.

La importancia de estas recomendaciones radica en el hecho que se enfocan en los principales temas de preocupación en materia de derechos humanos, por lo que el Estado debiera tenerlas en cuenta para cambios legislativos, elaboración de programas, proyectos, así como la adopción de cualquier otra política pública que implique el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas.

A pesar de su importancia y de la invocación por parte de los comités para su difusión, en la actualidad los funcionarios públicos desconocen estas recomendaciones. Ante esta problemática el MINJUS como órgano rector tiene el deber de difundirlas. De esta manera, es propicio que se pueda generar un espacio de reflexión que permita el diálogo y la toma de decisiones, lo que permitirá a su vez plasmar las recomendaciones en políticas públicas que reflejen la garantía y respeto de los derechos humanos.

3.2.6 Conclusiones

- Desde la Secretaria Técnica del CNDH se ha propiciado la participación de instituciones públicas en el proceso de elaboración de informes periódicos, sin embargo la participación se ha focalizado en el gobierno central, por lo que resulta necesario fortalecer los mecanismos para el diálogo nacional en todos los niveles de gobierno, tal como establecen los Comités.
- Si bien se han realizado reuniones multisectoriales para la preparación de los informes y listas de cuestiones previas, aún falta que este tipo de reuniones sean parte de un procedimiento interno estandarizado para que coadyuven al examen de políticas públicas en materia de derechos humanos.
- En cuanto a la participación de la sociedad civil, básicamente, se ha realizado solo a través de las 3 instituciones no estatales que integran el CNDH aunque, cabe relieves que una de ellas alberga una red amplia de otras ONGs.
- El rol que han tenido las instituciones no estatales en el proceso de elaboración de informes ha sido principalmente, emitir opinión respecto de los informes. Por lo que desde el Estado debería reforzar la participación de la sociedad civil en la etapa del seguimiento de las recomendaciones.
- Las delegaciones que han representado al Perú desde el 2012 se han caracterizado por ser multisectoriales y estar conformadas por funcionarios/as de alto nivel, esto resulta un avance que incluso es reconocido por los Comités en diferentes Observaciones Finales.
- Considerando que la eficacia del sistema de tratados debe medirse por el grado de cumplimiento nacional de las recomendaciones resultantes del diálogo constructivo, es importante que desde el Estado se adopten medidas necesarias para dar un efectivo análisis a las recomendaciones, que genere un dialogo entre los diferentes actores interesados. Como se registra del proceso No se ha realizado un adecuado seguimiento de las recomendaciones, al respecto
- El Perú en su normativa hace algunas referencias a los informes, así que podemos encontrar que tres ROF de Ministerios hacen referencias al procedimiento de presentación de informes, que se ha desarrollado a través de los años en los ROF de tres Ministerios, sin embargo esta normativa no es

suficiente ya que no queda claro cuáles son los procedimientos internos que el Estado

- Es necesario que a nivel interno se defina un procedimiento estandarizado a fin de que se pueda asegurar que las buenas prácticas hasta ahora realizadas continúen en el devenir del tiempo, y que vayan acorde con los lineamientos que plantean los Comités.



CONCLUSIONES GENERALES

1. La presentación de informes periódicos de la ONU es un procedimiento con sede convencional, por lo que su no presentación constituye una violación a una de las disposiciones previstas en los principales tratados de derechos humanos de la ONU que conforman el SPIP. No obstante, la relevancia jurídica y vocación universal de este procedimiento, una de las problemáticas a nivel mundial, prontamente identificada por los Comités, ha sido la no presentación reiterada de informes periódicos.
2. Para hacer frente a esta problemática, los Comités han armonizado sus métodos de trabajo con la finalidad de que el procedimiento se torne menos complejo para los Estados, asimismo han venido emitiendo documentos no convencionales que contienen pautas que guían a los Estados en la preparación de sus informes periódicos, y lineamientos que los orientan en todo el proceso de presentación de informes.
3. Estos documentos que han complementado la obligación internacional de presentación de informes se han ido modificando, ello en la medida que el SPIP a través de los años no se ha mantenido estático, ha ido evolucionando, sobre todo con miras a hacer más efectivo su mandato. De ese modo, tenemos que los Comités han ido asumiendo funciones que, incluso, no estaban previstas inicialmente en los tratados, como el emitir observaciones finales, y que se han venido estableciendo a través de diversos documentos que hoy en día configuran el procedimiento de presentación de informes, para posteriormente incorporarse en los tratados, tal es el caso de algunos tratados en donde se señala de manera expresa la expedición de observaciones finales.
4. Actualmente, de acuerdo a los métodos de trabajos vigentes establecidos por cada Comité se puede afirmar que la presentación del informe periódico ante el respectivo Comité, por parte de cada Estado, es solo el inicio de un procedimiento complejo e interrelacionado que permite posteriormente un diálogo abierto, entre los/as expertos/as que integran el órgano de tratado y la delegación del Estado Parte, el cual se enfoca en realizar un análisis acerca de la implementación de las disposiciones contenidas en el Pacto o Convención, para después finalizar con la emisión de recomendaciones al Estado parte, las mismas que representan un diagnóstico por parte del Comité a partir de la información facilitada por el Estado, así como por la información alcanzada por ONGs, de ser el caso.
5. En buena cuenta, se ha producido una notable evolución del SPIP, en el marco de las Naciones Unidas en los últimos años, que se registra en documentos de carácter no convencional y que, a su vez, representan el trabajo y esfuerzo por parte de los organismos internacionales por dar contenido a las obligaciones de presentación de informes.
6. Para que los Estados sepan cómo cumplir con sus obligaciones de presentación de informes deben recurrir a un conjunto de documentos que especifican las pautas acerca de cómo afrontar cada fase del SPIP. Los principales documentos identificados en la presente investigación que ayudan a dar contenido e interpretar la obligación de presentación de informes periódicos son: la Compilación Directrices, las observaciones generales, resoluciones de AG de la ONU y documentos expedidos en el marco del fortalecimiento y reforma del STDH.

7. Si bien cada uno de los documentos analizados en la presente tesis aportan lineamientos en relación a la presentación de informes periódicos, el problema es que las pautas están en diversos documentos, es decir se encuentran dispersas siendo más difícil para el Estado seguir cada una de ellas.
8. Los Estados no tienen un único documento general que desarrolle el contenido de la obligación de presentación de informes, actualmente tienen que recurrir a un conjunto de documentos, lo cual hace poco eficiente el sistema. La identificación de estas pautas no debería constituir una carga para el Estado Parte, sin embargo hoy en día para identificar dichas orientaciones se tiene que realizar una búsqueda exhaustiva y al estar la información sumamente dispersa es poco probable que los Estados puedan seguir las recomendaciones brindadas.
9. Por estas razones se considera necesario que los órganos de tratados consigan profundizar su cooperación entre ellos mismos, en aras de facilitar el procedimiento de presentación de informes, procurando de ese modo, que el SPIP cumpla con su finalidad. En esa línea, se propone la aprobación de una Observación General Conjunta por parte de los Comités de la ONU, esto es un documento único e integral mediante la cual se establezcan los estándares internacionales que han de tener en cuenta los Estados Partes para cumplir con su obligación de reportar periódicamente.
10. Dado que es importante no perder de vista que el proceso de elaboración de informes de acuerdo naciones unidas está basado en fases interrelacionadas, en la propuesta de OG conjunta se propone incorporar lineamientos referidos al proceso de elaboración de informes de modo general, así como lineamientos específicos según la etapa del proceso de presentación de informes.
11. En tal sentido, es necesario que estos órganos una vez más unan esfuerzos para presentar orientaciones comunes que van más allá de las señaladas por la Compilación de Directrices. Si bien es cierto que algunas temáticas tratadas en las OG se repiten en la mencionada Compilación, no todos los temas que se encuentran en las OG están en la Compilación de Directrices, o en su defecto no se encuentran al mismo nivel de detalle que en las OG.
12. En lo que respecta al caso peruano, podemos decir que el Perú en el devenir del tiempo ha venido ratificando los tratados que conforman el STDH, no obstante su voluntad política para el cumplimiento de los tratados no ha sido expresada en la presentación de informes de manera oportuna, conducta que ha sido reiterativa y que no es ajena al panorama mundial. Esto empezó a cambiar en el 2010, es así que en la actualidad solo se debe un informe inicial, relativo al último tratado ratificado por el Estado peruano.
13. El CNDH ha tenido un rol fundamental en las decisiones que han permitido que el Perú se ponga al día en sus obligaciones de informes periódicos. Este organismo multisectorial planteó la problemática del retraso de varios años de informes, a partir de ello se fueron definiendo acuerdos en aras de fijar plazos límites para la presentación de informes atrasados, así como se precisaron qué Ministerios se encargarían de la coordinación para la elaboración de los informes. Dichos acuerdos se han cumplido en la práctica, ello se registra en los mismos informes presentados por el Estado peruano.
14. No solo se ha avanzado como Estado peruano en los últimos años en la presentación de informes, puesto que actualmente solo se debe un informe, sino además se registran prácticas que se encuentran alienadas con los lineamientos que establece la ONU sobre todo en cuanto las fase de redacción del informe, así

como en su sustentación. Sin embargo, lo que hace falta que exista una labor de sistematización de los procedimientos empleados por el Perú para cumplir con sus obligaciones, ello con miras a establecer un procedimiento que coadyuve a estandarizar el procedimiento interno para cumplir a cabalidad con las obligaciones de presentación de informes.

15. Actualmente, al no contar con un procedimiento uniforme, cada Ministerio encargado de la coordinación de la elaboración de informes puede emplear su criterio, dejando de lado las pautas específicas que establece Naciones Unidas, sobre todo porque provienen de documentos no convencionales, como se ha mencionado anteriormente. De ese modo, no se cuenta con un procedimiento único que asegure que las buenas prácticas continúen, por lo que es aconsejable que al interior del Estado se aprueben unos lineamientos que vayan acorde con las pautas que brinda la ONU.
16. El fijar un procedimiento es crucial para asegurar que los lineamientos y pautas fijadas a nivel internacional por los Comités puedan ser tomados en cuenta, a nivel nacional. El diseño de unos lineamientos internos que fijen un procedimiento coadyuvarían a fin de que el SPIP cumple con sus objetivos.



BIBLIOGRAFIA

ABRAMAVICHM, Víctor y Courtis Christian.

2004 *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (AGNU)

2009 *Informe del Secretario General, Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos*. Documento HRI/GEN/2/Rev.6.

2012 *Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. Nota del Secretario General*. Documento A/66/860.

2013 *Carta de fecha 14 de noviembre de 2013 dirigida al Presidente de la Asamblea General por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos*. Documento A/68/606.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio

2001 *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el derecho Internacional contemporáneo*. Madrid: Editorial Tecnos.

COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL DE NACIONES UNIDAS (CDI)

1966 Anuario de la comisión de derecho internacional, vol. II

Disponible en:

http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes%28s%29/ILC_1966_v2_s.pdf

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (Cmté.DH)

1981 Observación General N° 2, "Orientaciones para presentar informes".

1994 Observación General N° 24." Cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolo Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto"

2002 Observación General N° 30 "Obligación de los Estados de presentar informes de conformidad con el artículo 40 del Pacto.

2004 Observación General N° 31." La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto"

COMITÉ CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS (Cmté .DF)

2012 Reglamento del Comité contra las Desapariciones Forzadas. Aprobado por el Comité en su primer y segundo período de sesiones. *Documento CED/C/1*

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (Cmté.EDCM)

1999 Recomendación General N° 24: “La mujer y la salud” (Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (Cmté .DESC)

1989 Introducción: finalidad de las observaciones generales, Doc. E/1989/22, anexo III.

1990 Observación General N° 03: “ La índole de las obligaciones de los Estados Partes” (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)

1994 Observación General N° 05: “Las personas con discapacidad”

1998 Observación General N° 09: “La aplicación interna del Pacto”

2000 Observación General N° 14: “ El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” (artículo 12)

1999a Observación General N° 12: “ El derecho a una alimentación adecuada” (artículo 11)

1999b Observación General N° 13: “El Derecho a la Educación” (artículo 13)

2002 Observación General N° 15: “El Derecho al Agua” (artículos 11 y 12 del PIDCP)

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (Cmté .DN)

2003 Observación General N° 05: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)

COMITÉ CONTRA LA TORTURA (Cmté .CT)

2007 Observación General N° 2 “Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes”.

2011 Informe de la Secretaría, Situación del procedimiento facultativo de presentación de informes del Comité contra la Tortura y propuestas para su revisión. Documento CAT/C/47/2

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

2002 Informe N° 62/02- Caso 12.285. Fondo, Michael Domingues, Estados Unidos.

2009a Informe No. 38/09 -CASO 12.670- Asociación nacional de ex servidores del instituto peruano de seguridad social y otras Perú

2009b Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.57.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2004 Ley N° 28237. Código Procesal Constitucional. Lima, 31 de mayo. Consulta: 14 de octubre de 2015.

<http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codproconstitucional.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CorteIDH)

1982 Opinión Consultiva OC-2/82. *El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 74 y 75)*

1986a Opinión Consultiva OC-6/86. *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

1986b Opinión Consultiva OC-7/86. *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*

1988 Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras

1990 Opinión Consultiva OC-11/90. *Excepciones al Agotamiento de los recursos internos (arts.46.1, 46.2.a y 46.2b, Convención Americana de Derechos Humanos)*

1997 Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. (Fondo)

1999a Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. (Competencia)

1999b Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. (Competencia)

2001 Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001 (fondo).

2003 Opinión Consultiva OC-18/03 "Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados"

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ)

1951 Opinión Consultiva. *Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Genocidio.*

1970 Asunto Barcelona Traction, Light and Power Company.

2004 *Opinión Consultiva: Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado.* Documento A/ES-10/273

CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS (CEDH)

1961 Caso Austria vs. Italia
<[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115598#{"itemid":\["001-115598"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115598#{)>

- 1978 Caso Irlanda vs. Reino Unido
<<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57506>>
- 1989 Caso Soering vs. Reino Unido
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (MINJUS)**
- 1986 Decreto Supremo N° 012-86-JUS. *Constituyen en el Ministerio de Justicia el Consejo Nacional de Derechos Humanos.* Lima, 05 de septiembre.
- 2001 Decreto Supremo N° 015-2001-JUS. *Aprueban el Reglamento del Consejo Nacional de Derechos Humanos.* Lima, 05 de septiembre. Lima.
- 2010 Decreto Supremo N° 021-2010-JUS. *Amplían vigencia del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 hasta el 31 de diciembre de 2011.* Lima, 29 de diciembre.
- 2011 Decreto Supremo N° 002-2011-JUS. *Modifican el Reglamento del Consejo Nacional de Derechos Humanos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2001-JUS.* Lima, 05 de septiembre. Lima, 11 de marzo.
- 2012a Decreto Supremo N° 009-2012-JUS. *Modifican el artículo 6 del Reglamento del Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio.* Lima, 05 de septiembre. Lima, 27 de marzo.
- 2012b Decreto Supremo N° 011-2012-JUS. *Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.* Lima, 05 de septiembre. Lima, 20 de abril.
- 2012c Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS. *Aprueban el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Derechos Humanos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2001-JUS.* Lima, 05 de septiembre. Lima, 28 de junio.
- 2013 Compendio de Derechos Humanos: Tratados Internacionales de los que el Perú es Parte. Lima.
- MINGST, Karen A.**
- 2007 *Essentials of International Relations.* Cuarta Edición, Nueva York: W W Norton & Co
- MONCAYO, Guillermo R, Raúl E. VINUESA y Hortensia D.T GUTIERREZ POSSE**
- 1985 *Derecho internacional Público. Tomo I.* Buenos Aires: Víctor P. Zavalía.
- MOYANO Bonilla, César**
- 1988 *Liberamicorum Héctor Fix-Zamudio. Vol. II. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Costa Rica
- NACIONES UNIDAS**
- 1992 Resúmenes de los Fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia. Nueva York.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACDH)

- 1996** *Folleto Informativo No. 2. La Carta Internacional de Derechos Humanos.*
- 1997** *Informe Final sobre el Mejoramiento a Largo Plazo de la Eficacia del Sistema de Tratados de Derechos Humanos de Las Naciones Unidas. Documento E/CN.4/1997/74.*
- 2006** *Documento de exposición de conceptos sobre la propuesta de la alta comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de tratados. Documento HRI/MC/2006/2.*
- 2011** *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. Documento HRI/ICM/2011/4*
- 2012** *Folleto Informativo N° 30. El Sistema de tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Introducción a los Tratados Fundamentales de Derechos Humanos y a los órganos creados en virtud de tratados.*
- 2012b** Centro de Prensa. “Apoyando la creación de un Nuevo Viceministerio de Derechos Humanos en Perú” Consulta: 05 de octubre de 2014. <<http://acnudh.org/2012/07/apoyando-la-creacion-de-un-nuevo-viceministerio-de-derechos-humanos-en-peru/>>
- 2012c** Boletín Semestral de la Oficina Regional para América del Sur. Enero – junio
- 2013a** *Otras actividades de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y participación de los interesados en el proceso de dichos órganos. Documento HRI/MC/2013/3.*
- 2013b** *Panorama General del sistema y métodos de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos relativos al examen de los Estados partes. Documento HRI/MC/2013/2.*
- PASTOR RUIDREJO, José Antonio**
- 2001** Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. 8va Edición. Madrid: Editorial Tecnos.
- RABOSI, Eduardo**
- 1993** Los derechos humanos básicos y los errores de la concepción canónica. Revista IIDH. N° 18.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (TC)

- 2004a** Sentencia recaída en el Exp. N° 2945-2003-AA/TC
- 2004b** Sentencia recaída en el Exp. N° 2798-04-HC/TC.
- 2005** Sentencia recaída en el Exp. N° 0025-2005-PI y 0026-2005-PITC de fecha 25-04 2006.
- 2006** Sentencia recaída en el Exp. N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC.
- 2007** Sentencia recaída en el Exp. N° 3081-2007-PA/TC
- 2008** Sentencia recaída en el Exp. N° 03173-2008-PHC/TC
- 2011** Sentencia recaída en el Exp. N° 0024-2010-PI/TC

TRUYOL Y SERRA, Antonio.

- 1998** Historia del Derecho internacional Público. Cuarta Edición. Madrid: Editorial Tecnos.

VILLAN DURÁN, Carlos

- 2014** *Curso de derecho internacional de los derechos humanos.* Estrasburgo, Instituto Internacional de Derechos Humanos.

