

ENFOQUES PARA ELABORAR

UN INFORME ALTERNATIVO AL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LA ONU

FICHA TÉCNICA 1





ENFOQUES PARA ELABORAR UN INFORME ALTERNATIVO AL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LA ONU

FICHA TÉCNICA 1

Con el apoyo de



FONDATION
ASSISTANCE INTERNATIONALE

Portada: José David Berbesí Botero

Diseño: Grand M

París - Ginebra 2022

ISBN: 979-10-96608-26-3

www.bice.org

INTRODUCCIÓN

El examen de los informes periódicos presentados por los Estados a los órganos de los tratados o a los comités es un ejercicio clave para garantizar el nivel de cumplimiento del texto legal correspondiente. La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es igualmente importante para garantizar que el examen de la situación en un Estado parte sea lo más completo y neutral posible. Esta participación en el proceso de revisión se realiza sobre la base de un informe alternativo que proporciona a los expertos de los Comités una fuente de información adicional.

No es necesario que una OSC tenga estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) antes de presentar un informe alternativo a los Comités. Esta ficha está dedicada al Comité de los Derechos del Niño (CDN). La Secretaría del Comité proporciona a cualquier OSC la información necesaria para participar en el proceso de examen de la situación de los derechos humanos en un Estado determinado. La Secretaría es un servicio de apoyo y asesoramiento. Además, la página web del Comité (<https://www.ohchr.org/fr/treaty-bodies/crc>) cuenta con información práctica, como la composición del Comité, su mandato, el calendario de los exámenes de los Estados, los plazos para la presentación de informes alternativos y las fechas de los períodos de sesiones y de las pre-sesiones. Los informes alternativos presentados también están disponibles en esta página junto con los informes periódicos de los Estados, las respuestas a la lista de cuestiones y las observaciones finales con recomendaciones. Las OSC pueden presentar informes de seguimiento de estas recomendaciones y llevar a cabo acciones de seguimiento sobre el terreno.

Un informe alternativo puede redactarse en cualquiera de las seis lenguas oficiales de la ONU: inglés, francés, español, árabe, chino y ruso, siguiendo tres enfoques. Una vez redactado, el informe sigue un camino con diferentes puntos de entrada. Cuanto más correctamente se utilicen los puntos de entrada, mayor será el impacto.

Los objetivos de un informe alternativo pueden incluir:

- Participar mediante información práctica, fáctica y jurídica en el proceso de revisión de la CDN de un Estado;
- Colaborar con los expertos del Comité y su secretaría para garantizar que se tenga en cuenta la información proporcionada;
- Trabajar con otras partes interesadas;
- Actuar para garantizar que las recomendaciones finales sean realistas, específicas, realizables en el tiempo y que reflejen la situación actual.

Esta hoja informativa explica los procedimientos simplificados y estandarizados para el examen de los informes de los Estados por parte del Comité de los Derechos del Niño, las diferentes formas en que se puede preparar un informe alternativo y los puntos de entrada en el proceso de revisión.

Se trata de un complemento del *Manual de Técnicas de Incidencia* desarrollado en el marco del proyecto Escuelas sin Muros y va acompañado de otras dos fichas que tratan, respectivamente, de las *Técnicas de Incidencia Local* y del *Seguimiento Nacional de las recomendaciones de los mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos del niño*.



PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACIÓN

Operación

Según el **procedimiento clásico**, el Estado parte presenta su informe de Estado al órgano del tratado según la periodicidad prevista por la Convención ratificada. Las OSC también presentan su informe alternativo a posteriori. A continuación, el órgano del tratado convoca una sesión previa con las OSC y los organismos de la ONU presentes en el país examinado. Basándose en la información contenida en el informe del Estado y en la información proporcionada por las OSC en la sesión previa, el órgano del tratado elabora una lista de cuestiones o preguntas. El Estado examinado da respuesta a las preguntas. Las OSC también tienen la oportunidad de reaccionar a las respuestas del Estado con aportaciones adicionales. El documento que contiene las respuestas del Estado es un documento complementario al informe estatal presentado.

El **procedimiento simplificado** requiere la aceptación del Estado examinado. El órgano del tratado elabora entonces la lista de cuestiones antes de la presentación del informe del Estado. De hecho, son las respuestas a la lista de cuestiones las que constituyen el informe estatal. La participación de las OSC es crucial a este nivel para influir en el proceso de elaboración de la lista de cuestiones (Informe alternativo 1). Tras la presentación de las respuestas a la lista de cuestiones por parte del Estado examinado, las OSC siguen teniendo la posibilidad de presentar contribuciones basadas en el contenido de las respuestas del Estado (Informe alternativo 2). Ambos informes alternativos, el 1 y el 2, permiten a las OSC participar en la sesión previa, es decir, la consulta informal entre los expertos de los órganos de tratados y las OSC y en la sesión posterior.



PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACIÓN

El procedimiento simplificado se introdujo en 2019. A continuación, el Comité adoptó la Decisión nº 15, de 7 de febrero de 2022, para reiterar la importancia de utilizar este nuevo procedimiento con el fin de:

- Avanzar hacia un ciclo de revisión predecible **de 8 años** para garantizar la presentación de informes regulares y oportunos por parte de todos los Estados Partes;
- Llevar a cabo un procedimiento de seguimiento de mitad de ciclo **4 años** después de la revisión, centrándose en las seis cuestiones principales identificadas en las Observaciones Finales, en las que es necesario tomar medidas urgentes;
- Proponer el **procedimiento simplificado de presentación de informes como un procedimiento estándar** con la posibilidad de que los Estados partes opten por no hacerlo si prefieren informar con el procedimiento estándar.

El Comité proporcionará en breve detalles sobre los nuevos plazos y el calendario de la revisión.

¿Qué sentido tiene el procedimiento simplificado?

Tiene la ventaja de :

- Evitar un largo retraso entre la fecha de presentación del informe y su examen. De hecho, pueden pasar hasta 3 años desde la presentación del informe del Estado hasta la sesión en la que se realiza la revisión. Esto puede requerir una actualización sustancial del informe del Estado debido a la evolución de las circunstancias o los acontecimientos. A menudo, los Comités remiten una lista de cuestiones para que el Estado examinado pueda presentar una actualización.

- Encontrar una solución al retraso recurrente de los Estados en la presentación de los informes periódicos. El envío de la lista de preguntas y la necesidad de responderlas pretende movilizar a los servicios del Estado encargados de coordinar y preparar el informe. Se inyecta así una nueva dinámica en el proceso de revisión del Estado.

¿Han pasado todos los Estados por el procedimiento simplificado?

No. La aceptación es voluntaria. Un Estado puede elegir ser examinado bajo el régimen clásico o bajo el régimen simplificado. A 30 de junio de 2022 :

- De los más de 110 Estados parte de la Convención sobre los Derechos del Niño a los que se les ha ofrecido el procedimiento simplificado, solo algo más de 40 han respondido favorablemente.
- 27 Estados parte, entre ellos Georgia, Guatemala y Perú, recibieron la lista anticipada de cuestiones en las que se basó el informe del Estado.
- 8 Estados parte en 2022 fueron examinados por el procedimiento simplificado.

El ritmo de adhesión de los Estados al procedimiento simplificado es más bien tímido. Esto puede explicarse por el período de la pandemia de Covid-19 (2020-2022), que ha cambiado las prioridades de los Estados, pero también por el posible temor a un nuevo procedimiento, cuyas cuestiones aún no conocen del todo los Estados. Por lo tanto, es urgente una campaña de incidencia para seguir convenciendo a los Estados de que acepten el procedimiento simplificado.



ELABORACIÓN DE UN INFORME ALTERNATIVO

Un informe alternativo es una contribución de las OSC al examen de un Estado parte por un mecanismo de vigilancia de los derechos humanos. Se llama así porque procede de una fuente distinta al Estado examinado. Ofrece un ángulo de análisis diferente, normalmente más pragmático, proporciona otra perspectiva y sugiere una orientación diferente sobre la situación del país que la información proporcionada por el Estado en su informe periódico (respuestas a la lista de cuestiones).

Los informes alternativos suelen ser una valiosa fuente de información para los órganos de los tratados. Complementan los informes estatales, los de las agencias de la ONU y los de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH).

1. Enfoques

1.1. Basándose en las recomendaciones de las revisiones anteriores

Un informe alternativo es principalmente un informe de seguimiento tras la fase de informe inicial. Evalúa el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas anteriormente por el órgano del tratado al que regresa el Estado examinado.

A este respecto, es aconsejable utilizar las conclusiones y recomendaciones finales de las revisiones anteriores como punto de partida para elaborar el informe alternativo. El análisis crítico y objetivo de la aplicación de las recomendaciones formuladas hace 4 o 5 años a la luz de la evolución del país permite elaborar un informe alternativo que se ajusta a las revisiones anteriores.

En el procedimiento simplificado, el informe alternativo 1 precede al informe estatal. Solo se utilizan como referencia las recomendaciones anteriores. En este contexto,

la elaboración del informe alternativo es bastante exigente, ya que requiere :

- Realizar un análisis fáctico, estadístico, pragmático y jurídico de la situación;
- Proponer o sugerir preguntas al Comité;
- Convencer analizando la pertinencia de las preguntas.

1.2. Basándose en el informe estatal presentado para su revisión (o en las respuestas a la lista de preguntas)

Uno de los objetivos del informe alternativo es presentar un tema tratado por el Estado en su informe desde otro ángulo, basándose en estudios de actividades, testimonios de víctimas o información procedente de la práctica de los actores de la sociedad civil.

Por ejemplo, cuando el Estado argumenta, sin mayor elaboración, que la adopción de una determinada ley constituye un desarrollo normativo y un avance en el disfrute de los derechos garantizados, el informe alternativo debe analizar más a fondo :

- el conocimiento de la ley, a través de la sensibilización, por parte de los destinatarios de la ley y de los actores que se supone que la aplican;
- si se adoptan o no medidas de ejecución;
- si existen o no los servicios y mecanismos prácticos previstos en la ley;
- el uso de la ley por parte de los tribunales y la jurisprudencia relativa a la ley;
- el nivel de cumplimiento o el uso indebido o la elusión de la ley por parte de actores estatales y no estatales con otros fines;
- el posible carácter contraproducente de la ley;



- la evolución o no de la práctica que la ley debe cambiar o transformar;
- las medidas correctoras que se propongan para mejorar la ley;
- la evaluación de la aplicación de la ley.

Por ello, basar el informe alternativo en un análisis metódico de la información del Estado informará mejor a los expertos que, al final, dispondrán de pruebas suficientes no solo para el diálogo interactivo con el Estado examinado el día del examen, sino también para la elaboración de sus recomendaciones.

1.3 Combinación de los dos enfoques anteriores

Siempre que sea posible, se recomienda combinar el enfoque basado en las recomendaciones anteriores y el enfoque basado en el informe estatal. Esta combinación es buena porque implica un análisis cruzado de:

- la información proporcionada por el Estado a la luz de las recomendaciones anteriores;
- la evolución desde la última revisión estatal y cualquier omisión o inexactitud en el informe estatal;
- los hechos que conduzcan a la conciliación de los temas abordados por el Estado y las recomendaciones formuladas en el pasado.

1.4 Elaborando un informe con preguntas razonadas

Uno de los objetivos es influir en la redacción de la lista de cuestiones. Por lo tanto, el informe que precede a la adopción de la lista de cuestiones por parte del Comité es una oportunidad para hacerlo.

Este informe debería estar más orientado a sugerir preguntas razonadas. Es imperativo formular las cuestiones de hecho y de derecho de acuerdo con los temas sistemáticos [títulos de los capítulos] de las Observaciones Finales.

1.5 Enfoque individual o de grupo

El informe alternativo puede ser elaborado por una sola organización o por varias OSC, que pueden reunirse o no en una coalición.

La opción individual depende de la ambición de la organización en cuestión, su influencia o su capacidad para elaborar un buen informe alternativo. Algunas organizaciones optan por esta opción si no pueden imponer sus temas a la coalición encargada de redactar el informe colectivo, o si este no refleja suficientemente los temas en los que trabajan. En estos casos, la elaboración y presentación de un informe individual les permite abarcar los ámbitos de interés elegidos.

En cuanto a la comunicación, al ser el único autor del informe alternativo, es más fácil dar a conocer el informe a los medios de comunicación, a las autoridades o a los expertos del Comité. En términos de impacto, un informe colectivo es más apropiado.

El enfoque colectivo tiene ventajas innegables. Cuantas más cuestiones reúnan varias organizaciones, más eficaz será el informe. Sin embargo, es importante que cada uno de los miembros de la coalición tenga la oportunidad de contribuir al informe y que el arbitraje sobre los temas a tratar no mine la confianza de algunos miembros. En cualquier caso, los informes de la coalición tienen una acogida más atenta y sostenida por parte de los órganos de los tratados.



ELABORACIÓN DE UN INFORME ALTERNATIVO

Dada la importancia del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones después de la revisión, se espera que una coalición proporcione una base más sólida para la acción de seguimiento, aunque el reportero individual también puede participar en la acción de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones, ya sea solo o con otras organizaciones.

La elección de las invitaciones de los órganos de los tratados para participar en la sesión previa o en el período de sesiones se centra más en los informes de la coalición que en los informes individuales. Sin embargo, la calidad del informe sigue siendo el principal criterio.

2. Participación de los NNA en la elaboración de informes alternativos

La participación de los NNA en la elaboración de un informe alternativo es la aplicación práctica de tener en cuenta la opinión del niño (artículo 12, CDN). Para evitar la manipulación, se recomienda que los adultos no cambien, transformen o interpreten las frases o palabras utilizadas por los NNA para expresar o describir una situación. Esto puede hacerse con los NNA a cargo de la asociación, o con los NNA que participan, por ejemplo, en los clubes de su edad, los comités locales de protección de menores, etc.

La participación de los NNA puede conducir a **dos resultados**:

- Ayudar a los adultos a comprender mejor los problemas de los NNA y a reflejarlos mejor en su informe alternativo;
- Permitir la elaboración de un informe específico por parte de los NNA.

En todos los casos, la participación requiere algunas condiciones previas:

- Explicar el papel de un órgano de tratados;
- Explicar el interés de actuar ante un órgano del tratado, preferiblemente mediante un informe alternativo;
- Explicar la importancia de un informe alternativo y, especialmente, de un informe alternativo redactado por niños;
- Crear un entorno favorable a los NNA para facilitar sus debates, reflexiones y la elaboración del informe;
- Fomentar la participación de los representantes de los NNA en la pre-sesión y la sesión.

El Comité de los Derechos del Niño concede una gran importancia a los informes elaborados por los propios NNA, especialmente en la formulación de la lista de cuestiones y en la fase previa al período de sesiones.



UTILIZACIÓN DEL INFORME ALTERNATIVO DESARROLLADO: PUNTOS DE ENTRADA AL PROCESO DE REVISIÓN

Hay tres pasos cruciales para influir en el proceso de revisión con el informe alternativo:

1. Fase de desarrollo de la lista de temas a tratar

En el sistema simplificado, esta es la fase decisiva porque todo comienza con la lista de preguntas. Cuantas más preocupaciones se reflejen en la lista de preguntas, más probable será que :

- el Estado examinado proporcione elementos de respuesta a la misma;
- el Comité las incorpore a las preguntas dirigidas a la delegación del Estado examinado durante el diálogo interactivo del período de sesiones;
- el Comité las tendrá en cuenta en las Observaciones Finales del examen, detallando los problemas y formulando recomendaciones específicas.

Para lograrlo, es necesario :

- cumplir con el calendario del Comité para la presentación del informe alternativo elaborado y presentarlo a tiempo;
 - centrar el informe narrativo en las cuestiones que deben considerarse en la lista de preguntas del Comité;
 - conocer a los miembros del Comité o del *Grupo de Trabajo** del Comité dedicado al examen del Estado en cuestión. Este contacto con los expertos ofrece oportunidades para influir;
- ponerse a disposición de la Secretaría del Comité para responder a cualquier solicitud.

2. Fase previa a la sesión

Es la reunión física entre los miembros del Comité y las OSC. Tiene lugar después 1º aportación de la OSC en el procedimiento estándar o de la 2º aportación de la OSC sobre la base de la respuesta a las preguntas proporcionadas por el Estado examinado. Para influir con éxito en la revisión y lograr que se incluyan los temas de interés, es necesario:

- Preparar una **presentación sintetizada, estructurada y basada en hechos** sobre cuestiones específicamente identificadas;
 - Asegurar la **comparación entre la situación antes y después de la última revisión**: estadísticas, evolución (positiva o negativa) de la situación;
- **Describir los hechos, hacer referencia a la legislación aplicable y analizar brevemente el estado de la legislación nacional y su aplicación al problema identificado**;
 - Presentar todos los **argumentos objetivos posibles para convencer** a los expertos del Comité de que tengan en cuenta las preocupaciones expresadas.

*Un equipo de expertos creado por el Comité para estudiar en profundidad la situación de un país en cuestión. Su labor incluye dirigir el diálogo interactivo con la delegación del Estado examinado durante la sesión. El Grupo de Trabajo también está a disposición de las OSC para recabar información sobre la situación del país en cuestión.



UTILIZACIÓN DEL INFORME ALTERNATIVO DESARROLLADO: PUNTOS DE ENTRADA AL PROCESO DE REVISIÓN

3. Fase de la sesión

En esta fase, el proceso de examen está muy avanzado. Pero todavía es posible abogar 2-3 días antes de la sesión por :

- Organizar una **sesión informativa informal** para determinados miembros del Comité o del *Grupo de Trabajo**;
- Organizar las **entrevistas individuales** con miembros seleccionados del Comité.

Sin embargo, teniendo en cuenta el programa bastante completo del Comité y las actividades paralelas previstas por los expertos, es preferible organizar estas reuniones con mucha antelación.



Este Folleto Informativo pretende explicar la transición del procedimiento ordinario al procedimiento simplificado para el examen de los informes de los Estados parte de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos. Demuestra los diferentes enfoques que pueden utilizarse para preparar un informe alternativo o hacer presentaciones por parte de las OSC ante el Comité de los Derechos del Niño.

Sobre todo, la hoja informativa muestra los puntos de entrada para que las OSC puedan influir en todo el proceso de revisión. Cuanto más rápido aprovechen las OSC las oportunidades de intervención y incidencia, más podrán influir en el resultado final de la revisión.



CONTACTOS:

Francia

9 Rue du Delta
75009 Paris
Tél. (00 33 1) 53 35 01 00
Sede social

Suiza

11 Rue Butini
CH-1202 Genève
Tél. (00 41 22) 731 32 48