

INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Derechos humanos



NACIONES UNIDAS

Serie de capacitación profesional N°

4 (REV.1)



OFICINA DEL ALTO
COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA
LOS DERECHOS HUMANOS

Derechos humanos



NACIONES UNIDAS

Instituciones nacionales de derechos humanos

Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades

Serie de capacitación
profesional N°

4

(Rev. 1)

NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2010

NOTA

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o zona, autoridades de los mismos, ni en relación con la delimitación de sus fronteras o límites.

*
* *

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

HR/P/PT/4/Rev.1

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
Nº de venta S.09.XIV.4
ISBN 978-92-1-354119-7
ISSN 1020-301X

Foto cortesía de: © Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización/
Roger Adams, salvo arriba a la derecha: © Organización Internacional del Trabajo/
P. Deloche y centro izquierda: © Organización Internacional del Trabajo/A. Ganal.

© 2010 Naciones Unidas
Derechos reservados en todo el mundo

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Acerca de la presente publicación	vi
Capítulo	
I. EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	1
Objetivos de aprendizaje	2
Introducción	2
A. Sistemas de derechos humanos	5
B. Las Naciones Unidas y las instituciones nacionales de derechos humanos	9
Conclusión	12
II. INTRODUCCIÓN A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	13
Introducción	14
Objetivos de aprendizaje	14
A. ¿Qué es una institución nacional de derechos humanos?	15
B. Modelos de instituciones nacionales de derechos humanos	17
C. Ventajas de las instituciones nacionales de derechos humanos	23
D. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos	24
Conclusión	33
III. EL COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN Y LOS PRINCIPIOS DE PARÍS	35
Introducción	36
Objetivos de aprendizaje	36
A. Los Principios de París	37
B. El Comité Internacional de Coordinación y su sistema de acreditación	53
Conclusión	64
IV. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	65
Introducción	66
Objetivos de aprendizaje	66
A. ¿Qué es la promoción de los derechos humanos y por qué es importante?	67
B. Principios generales	69
C. Formación del público	71

	<i>Página</i>
D. Sensibilización del público	79
E. Publicaciones.....	82
F. Centros de documentación	84
G. Iniciativas basadas en la comunidad	86
Conclusión.....	86
V. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	87
Introducción	88
Objetivos de aprendizaje	88
A. Investigaciones en materia de derechos humanos	89
B. Investigación de las denuncias relativas a situaciones particulares...	94
C. Mecanismos alternativos de solución de controversias	107
D. Indagaciones	111
Conclusión.....	115
VI. ASESORAMIENTO AL GOBIERNO Y AL PARLAMENTO	117
Introducción	118
Objetivos de aprendizaje	118
A. Los Principios de París	119
B. Responsabilidades de quienes reciben el asesoramiento	120
C. Examen de las leyes, políticas o prácticas vigentes.....	121
D. Examen de los proyectos de leyes, políticas o prácticas	123
VII. SUPERVISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	129
Introducción	130
Objetivos de aprendizaje	130
A. ¿Qué es la supervisión?.....	131
B. Principios de la supervisión.....	132
C. El uso de las encuestas en la supervisión	134
D. Supervisión de la situación de los derechos humanos en un país	135
E. Vigilancia de los lugares de internamiento	139
Conclusión.....	143
VIII. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN	145
Introducción	146
Objetivos de aprendizaje	146
A. La administración de justicia y el estado de derecho.....	147
B. Relación con el parlamento.....	150
C. El sistema internacional de derechos humanos	152

	<i>Página</i>
D. Otras instituciones nacionales de derechos humanos y redes regionales.....	155
E. Relación con la sociedad civil.....	156
Conclusión.....	156
IX. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LOS CONFLICTOS Y EN SITUACIONES POSTERIORES A LOS CONFLICTOS	159
Introducción	160
Objetivos de aprendizaje	160
A. Las instituciones nacionales de derechos humanos en situaciones de conflicto.....	161
B. Las instituciones nacionales de derechos humanos en situaciones posteriores a los conflictos	165
Conclusión.....	169
X. APOYO A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	171
Introducción	172
Objetivos de aprendizaje	172
A. Etapa previa al establecimiento	173
B. Fase de establecimiento	178
C. Consolidación y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos	186
Conclusión.....	187
ANEXOS	
I. Los Principios de París, anexos a la resolución 48/134 de la Asamblea General.....	190
II. Lista de instituciones nacionales de derechos humanos acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación (junio de 2010).....	193
III. Reglamento del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos.....	201
IV. Subcomité de Acreditación del CIC: observaciones generales (junio de 2009).....	219
V. Resolución 60/154 de la Asamblea General.....	225
VI. Resolución 63/169 de la Asamblea General.....	229
VII. Resolución 63/172 de la Asamblea General.....	231
VIII. Resolución 64/161 de la Asamblea General.....	235
IX. Resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos	239

ACERCA DE LA PRESENTE PUBLICACIÓN

La presente publicación pretende servir al lector como introducción a las **instituciones nacionales de derechos humanos** (INDH). Se centra especialmente en el papel que desempeñan esas instituciones como piedra angular de la protección y promoción de los derechos humanos y enlace entre los Estados y el sistema internacional de derechos humanos.

Lectores a los que va dirigida

El respeto de los derechos humanos requiere el esfuerzo concertado de cada gobierno, cada individuo, cada grupo y cada órgano de la sociedad. Partiendo de esa premisa, la presente publicación va dirigida a todos aquellos que buscan un conocimiento básico de las INDH; la labor que desarrollan; la forma en que se relacionan con los Estados, la sociedad civil y la comunidad internacional; y la manera en que puede prestarse apoyo a su labor.

Reseña de los objetivos de aprendizaje

Objetivo general: transmitir al lector un conocimiento básico de las INDH, qué son y cómo trabajan.

Objetivo 1: describir el contexto y los sistemas en que las INDH desarrollan sus actividades, incluidos los sistemas de derechos humanos de ámbito nacional, regional e internacional, y la especial importancia de las INDH a todos esos niveles.

Objetivo 2: explicar claramente qué es una INDH y cuáles son los diferentes modelos que hay, así como las funciones que desempeñan.

Objetivo 3: explicar el papel que desempeñan las INDH en la promoción de los derechos humanos.

Objetivo 4: explicar el papel que desempeñan las INDH en la prestación de asesoramiento a los gobiernos y a los órganos legislativos.

Objetivo 5: explicar el papel que desempeñan las INDH en la protección de los derechos humanos (vigilancia, investigaciones, indagaciones y mecanismos alternativos de solución de controversias), entre otras cosas velando por un mayor respeto del estado de derecho.

Objetivo 6: determinar cuáles son los principales retos y oportunidades a la hora de prestar apoyo a las INDH en sus etapas de *gestación, establecimiento y fortalecimiento*.

**I. EL SISTEMA DE DERECHOS
HUMANOS DE
LAS NACIONES UNIDAS
Y LAS INSTITUCIONES
NACIONALES DE
DERECHOS HUMANOS**

Objetivos de aprendizaje

Después de este primer capítulo, el lector podrá comprender:

- Los elementos básicos del sistema de derechos humanos, entre los que cabe citar:
 - La forma en que las Naciones Unidas apoyan la promoción y protección de los derechos humanos;
 - La responsabilidad que incumbe a los Estados en materia de promoción y protección de los derechos humanos, especialmente en relación con los tratados internacionales de derechos humanos que hayan ratificado;
 - Los sistemas regionales; y
 - El lugar que ocupan las INDH en el marco de las responsabilidades del Estado;
- La función básica del Comité Internacional de Coordinación y los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (los Principios de París);
- El papel que desempeñan las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), especialmente en la prestación de apoyo a las INDH.

Introducción

Los derechos humanos han sido una de las preocupaciones básicas de las Naciones Unidas desde su concepción. La responsabilidad de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos recae sobre los Estados. Son ellos los que ratifican los instrumentos internacionales de derechos humanos y a los que se exige que establezcan mecanismos para salvaguardar esos derechos.

La gobernanza de los derechos humanos es una cuestión compleja y difusa. Participan en ella todas las esferas del gobierno, junto con otros tipos de instituciones nacionales y la sociedad civil: un poder judicial independiente, las fuerzas del orden, los órganos legislativos representativos y eficaces y los sistemas de enseñanza con programas de derechos humanos a todos los niveles. Entre todas ellas, las INDH¹ ocupan un puesto singular.

Las Naciones Unidas han participado con profusión en el establecimiento y fortalecimiento de las INDH. Se trata de una actividad prioritaria para el ACNUDH y para otras partes del sistema de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)².

En los últimos 15 años el número de INDH se ha multiplicado, en gran medida como resultado del apoyo que las Naciones Unidas han venido prestando a esas instituciones "sobre el terreno". Aunque todas ellas deberían gozar de un amplio mandato de proteger y promover los derechos humanos, ese crecimiento ha traído consigo desafíos de carácter sustantivo y operacional.

El primero de esos desafíos es el rápido crecimiento y la **diversidad institucional**. En un estudio realizado por el ACNUDH en 2009 se da cuenta de un rápido crecimiento del número de INDH en las Américas en los primeros años del decenio de 1990, en África mediado ese decenio y en Asia y el Pacífico en sus últimos años, en tanto que

¹ En la bibliografía se utilizan habitualmente las expresiones "instituciones nacionales de derechos humanos" e "instituciones nacionales". En la presente publicación se utiliza la expresión "instituciones nacionales de derechos humanos" (INDH), a menos que se citen una fuente o un documento concretos en los que se emplee otra diferente.

² Véanse, por ejemplo, el Plan estratégico de la gestión de la Alta Comisionada para 2010-2011 y el Plan estratégico del PNUD para el período 2008-2011.

Europa ha experimentado un crecimiento constante desde mediados de ese decenio³. Sin embargo, esa evolución no se ha producido de una manera ordenada ni lineal.

El mandato y las atribuciones de las INDH varían ampliamente según la región, el país y el sistema jurídico en el que se encuentren. Algunas instituciones, como las oficinas de protección del público y los *ombudsman*, tienen un mandato en el ámbito de los derechos humanos, pero muchas otras no lo tienen. Algunos Estados han añadido otros mandatos, como la lucha contra la mala administración o la corrupción, lo que ha dado lugar a instituciones “híbridas”. En algunos países, el Estado ha dividido las responsabilidades en materia de derechos humanos entre varios órganos con mandatos diferentes —como las comisiones para la igualdad entre los géneros.

El segundo desafío es la **diversidad temática**. Se espera de las INDH que sean “elementos fundamentales” de un sistema nacional de protección de los derechos humanos sólido y eficaz ayudando a garantizar que las leyes y prácticas nacionales estén en consonancia con todas las normas internacionales de derechos humanos; prestando apoyo a los gobiernos para velar por su aplicación; vigilando y abordando a nivel nacional las preocupaciones fundamentales en materia de derechos humanos, como la tortura, la detención arbitraria, la trata de personas y los derechos humanos de los migrantes; apoyando la labor de los defensores de los derechos humanos; y contribuyendo a la erradicación de todas las formas de discriminación⁴. A menudo se pide a las INDH que desempeñen una nueva función a medida que se adoptan nuevos instrumentos. En el artículo 33 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, por ejemplo, se asigna una función explícita a las INDH. También se espera de esas instituciones que interactúen con la siempre creciente comunidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG), los ciudadanos, las redes establecidas y los órganos regionales y que se ocupen de nuevas cuestiones como, por ejemplo, la justicia de transición, el cambio climático y el desarrollo.

El tercer desafío es la necesidad de establecer unas **normas mínimas** para que las INDH, cualesquiera que sean su estructura o su mandato, puedan ser acreditadas después de una evaluación imparcial. Los Principios de París cumplen esa función. La acreditación con arreglo a los Principios de París compete al Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

El cuarto desafío guarda relación con la importancia de las **actividades básicas de protección**. Entre ellas se encuentran las actividades generales relacionadas con la prevención de la tortura y la detención arbitraria, la vigilancia de los lugares de internamiento y la protección de los defensores de los derechos humanos. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de esa labor: es la función de las INDH, que está sometida a un escrutinio más intenso, especialmente en los países con graves problemas de derechos humanos.

A la vista de la complejidad y la rápida evolución, es necesario que las INDH y quienes trabajan con ellas comprendan el contexto más amplio en el que desempeñan su actividad. El apoyo a las INDH bien dirigido y eficaz es más importante que nunca. En las respuestas que más de 60 instituciones enviaron en el marco de la encuesta realizada por el ACNUDH mencionada más arriba se señalaban los problemas y las deficiencias, incluida la falta de financiación, la necesidad de asistencia técnica en materia de gestión organizativa y de los recursos y del conocimiento del sistema internacional de derechos

³ ACNUDH, “Survey of national human rights institutions: report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRI worldwide” (Encuesta entre las instituciones nacionales de derechos humanos: informe sobre los resultados y las recomendaciones de un cuestionario dirigido a INDH de todo el mundo), 2009, puede consultarse en www.nhri.net.

⁴ A/HRC/13/44, párr. 108.

humanos, la importancia de fomentar las relaciones con los organismos públicos y la sociedad civil y el seguimiento de las recomendaciones de las INDH por parte de sus respectivos gobiernos. En la encuesta, muchas INDH pidieron, entre otras cosas, una mayor atención y apoyo del PNUD y del ACNUDH en esas y otras esferas conexas. La Asamblea General reconoció esas necesidades y, en su resolución 63/172 (véase el anexo VII), alentó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que “habida cuenta de la ampliación de las actividades relativas a dichas instituciones... asegure que se establezcan mecanismos adecuados y se proporcionen recursos presupuestarios para proseguir y ampliar aún más las actividades de apoyo a las instituciones nacionales de derechos humanos” e invitó a los Gobiernos “a que hagan nuevas aportaciones con ese fin”.

A. SISTEMAS DE DERECHOS HUMANOS

1. Las Naciones Unidas y los derechos humanos

En el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas se proclama que uno de los propósitos de la Organización es 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.

Las Naciones Unidas han tratado de hacer realidad ese objetivo, en primer lugar, mediante el establecimiento de normas internacionales. Hoy día, esas normas abarcan prácticamente todas las esferas de la actividad humana.

Las Naciones Unidas realizan una gran variedad de actividades de información pública y han puesto en marcha un programa de cooperación técnica destinado a proporcionar ayuda práctica a los Estados en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos.

A raíz de la Conferencia Mundial celebrada en Viena en 1993 se creó el cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵. El Alto Comisionado se ocupa, con carácter general, de fortalecer los esfuerzos de las Naciones Unidas tendientes a velar por que todos puedan gozar de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Con la creación del cargo de Alto Comisionado y de su Oficina, los derechos humanos pasaron a situarse en un foco de atención más intensa, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial, se reafirmó el carácter indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos y se estableció un ambicioso programa de derechos humanos para el siglo XXI.

Aunque el ACNUDH ostenta el liderazgo en lo que se refiere a los derechos humanos, las distintas partes de las Naciones Unidas trabajan juntas en esa esfera⁶. La Cumbre Mundial de 2005 hizo hincapié en la importancia de que los organismos de las Naciones Unidas cooperasen más intensamente en la promoción de los derechos humanos⁷.

2. Mecanismos regionales de derechos humanos

Los mecanismos regionales de derechos humanos de África, las Américas, Asia y Europa son cada vez más activos. Van desarrollando prácticas, políticas y jurisprudencia (en el caso de los que disponen de un sistema judicial) que sirven para poner las normas internacionales de derechos humanos en el contexto de unas tradiciones sociales, históricas y políticas y unas realidades regionales concretas. Los mecanismos regionales y las INDH mantienen una relación simbiótica en lo que atañe a la promoción y protección de los derechos humanos.

También se interesan en los derechos humanos algunas instituciones regionales de carácter económico y de desarrollo, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).

⁵ Resolución 48/141 de la Asamblea General.

⁶ Véase el informe titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387).

⁷ Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, relativa al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

3. Órganos no gubernamentales

Son órganos no gubernamentales todas las entidades que no forman parte del aparato del gobierno, como la sociedad civil, los medios de comunicación y las empresas.

La sociedad civil desempeña una función especial cultivando una cultura universal de derechos humanos, especialmente mediante la gran labor de las ONG que, por su independencia y flexibilidad, pueden a menudo expresarse y actuar con más libertad que los gobiernos o las organizaciones intergubernamentales. Las instituciones religiosas y las organizaciones que prestan servicios a la comunidad son también actores fundamentales.

4. El papel del Estado

La responsabilidad principal de la protección de los derechos humanos recae en los gobiernos. En los últimos decenios, la mayoría de los países se han adherido a los principales tratados de derechos humanos. En esos instrumentos se impone jurídicamente la obligación de aplicar en el plano nacional las normas de derechos humanos que contienen.

Al ratificar un tratado internacional de derechos humanos, un Estado asume la responsabilidad de respetar, proteger y hacer realidad los derechos que contiene. **Respetar** significa que el Estado no puede adoptar o imponer ninguna medida que sea contraria a los derechos garantizados por el tratado. **Proteger** significa que el Estado debe adoptar medidas positivas para garantizar que a ninguna persona se le nieguen sus derechos humanos. Es necesario establecer mecanismos para proteger los derechos humanos. Una legislación adecuada, un poder judicial independiente, la promulgación y aplicación de salvaguardias y recursos individuales y el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones democráticas son todas ellas medidas que requieren la actuación del Estado. La responsabilidad de hacer **realidad** exige a los Estados que adopten medidas positivas más allá de la mera prevención. Eso podría ir, por ejemplo, más allá de la promulgación de leyes para promover los derechos humanos mediante campañas de formación e información de ámbito nacional.

Cuando los Estados ratifican un instrumento de derechos humanos tienen que garantizar que esos derechos pasen a formar parte del sistema jurídico nacional o queden reconocidos en él. Los Estados tienen que adoptar "todas las medidas pertinentes", incluidas las medidas legislativas, pero sin limitarse a ellas, para garantizar que los derechos se hagan realidad a nivel del Estado. La adopción de esas medidas es lo que significa la "aplicación eficaz en el plano nacional", aspecto que ha generado gran interés y la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional. La aparición o reaparición de regímenes democráticos en muchos países ha centrado la atención en la importancia de las instituciones democráticas, como las INDH, como uno de los factores fundamentales en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones internacionales.

5. Redes regionales

Las asociaciones y redes de INDH de ámbito regional y subregional son un importante complemento del sistema internacional. Las redes regionales de INDH pueden participar como observadores en el Consejo de Derechos Humanos y relacionarse con sus diversos mecanismos (véase más adelante). Esas redes hacen posible que las instituciones de la misma región se reúnan con mayor frecuencia para examinar cuestiones de interés común. Esas redes son:

- La Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de África;
- La Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano;
- El Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico; y
- El Grupo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Europa.

En su resolución 63/172, la Asamblea General acogió con beneplácito el fortalecimiento en todas las regiones de la cooperación regional entre las INDH y entre estas y las redes regionales de derechos humanos (véase el anexo VII).

África

La **Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos** se creó en 2007⁸. La Red, en consonancia con los Principios de París, alienta a las INDH africanas a que incrementen su eficacia y cooperen entre sí. La Red ha reconocido el importante papel que las INDH pueden desempeñar en relación con las elecciones, y con la gobernanza democrática en general, promoviendo la democracia y el desarrollo y apoyando la independencia judicial.

En junio de 2010, la Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos contaba con 15 miembros de categoría A (véase el anexo II).

En 2009, durante una reunión celebrada en Banjul, las INDH de África Occidental establecieron una red subregional, y ya se han iniciado los trabajos para que comience a funcionar.

Las Américas y el Caribe

La **Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano** se creó en 2000 con el apoyo del ACNUDH. Su objetivo es promover una cultura de respeto de los derechos humanos, fortalecer el reconocimiento y el cumplimiento de los compromisos internacionales, contribuir al desarrollo democrático y fortalecer las INDH existentes y apoyar el establecimiento de otras nuevas en consonancia con los Principios de París. La Red invita a participar en calidad de observadoras a las INDH que no tienen acreditación de categoría A.

En junio de 2010, la Red estaba constituida por 15 INDH de categoría A (véase el anexo II). En 2009, con el apoyo del ACNUDH, la Red organizó en Ginebra un curso práctico sobre el examen periódico universal y el sistema internacional de derechos humanos. Las INDH intercambiaron sus experiencias y mejores prácticas en cuanto a su interacción con el sistema internacional de derechos humanos.

Asia y el Pacífico

El **Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico** asistió al primer curso práctico regional de INDH que se celebró en Australia en 1996 en calidad de organización con el mandato de apoyar el establecimiento y el fortalecimiento de INDH en la región. Ese concepto se aceptó oficialmente en 1997.

En su reunión anual participan instituciones nacionales de Asia y el Pacífico, las Naciones Unidas, gobiernos y ONG con el ánimo de mejorar la cooperación en materia

⁸ La Red vino a sustituir al Comité de Coordinación de las Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos, establecido en 1996. Su Constitución se firmó en la sexta Conferencia de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos (Kigali, octubre de 2007) y en ella se contempla el establecimiento de una secretaría permanente en Nairobi con el apoyo financiero del ACNUDH.

de derechos humanos en la región mediante la promoción y el fortalecimiento de las INDH. Esa reunión brinda una oportunidad para que los altos representantes de las instituciones miembros examinen y planifiquen sus actividades, así como para examinar cuestiones de derechos humanos de interés para la región.

El Foro proporciona apoyo y asistencia práctica a sus miembros, a los gobiernos y a las ONG para que puedan realizar de una manera más eficaz sus propias actividades de protección, vigilancia, promoción y defensa de los derechos humanos. En junio de 2010, el Foro contaba con 15 instituciones miembros de categoría A (véase el anexo II).

Europa

El **Grupo Europeo de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos** está integrado por INDH europeas, la mayoría de ellas de categoría A (véase el anexo II). El Grupo celebra periódicamente conferencias regionales y mesas redondas y participa activamente en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, el examen periódico universal, los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y los procedimientos especiales. Cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, con su Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y otras entidades.

Las INDH europeas han participado también en el diálogo árabe-europeo sobre derechos humanos, establecido para promover un diálogo productivo entre las INDH en Europa y el mundo árabe. El Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca y el Centro Nacional de Derechos Humanos de Jordania inauguraron el diálogo en 2005. Ese diálogo proporciona a las instituciones nacionales de ambas regiones un foro en el que examinar cuestiones intersectoriales de derechos humanos y fortalecer la capacidad institucional compartiendo sus experiencias y mejores prácticas y facilita el establecimiento de una red regional de las INDH de la región árabe⁹.

⁹ Puede obtenerse más información de <http://aehrd.info/j02/>.

B. LAS NACIONES UNIDAS Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

1. Una breve reseña

El Consejo Económico y Social examinó la cuestión de las instituciones nacionales en 1946, dos años antes de que la Declaración Universal de Derechos Humanos se convirtiera en el “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”. Se invitó a los Estados Miembros a que estudiaran la conveniencia de establecer grupos de información o comités nacionales.

En 1978, la Comisión de Derechos Humanos¹⁰ organizó un seminario del que surgió un proyecto de directrices relativas a la estructura y el funcionamiento de las instituciones nacionales. Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General hicieron suyas esas directrices. La Asamblea General invitó a los Estados a que adoptaran las medidas apropiadas para establecer esas instituciones cuando no existieran y pidió al Secretario General que le presentara un informe detallado sobre las INDH.

En 1991, se celebró en París la primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Uno de los resultados fundamentales de aquella reunión fueron los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (denominados **Principios de París**, véase el anexo I). Hoy día, los Principios de París son una forma generalmente aceptada de poner a prueba la legitimidad y credibilidad de una institución y han pasado a formar parte del vocabulario de los derechos humanos.

La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 fue un punto de inflexión para las INDH. Por primera vez, se reconoció oficialmente a las instituciones nacionales que cumplían los Principios de París como actores importantes y constructivos en la promoción y protección de los derechos humanos y se alentó oficialmente su establecimiento y fortalecimiento (A/CONF.157/23, Parte I, párr. 36). La Conferencia Mundial de 1993 sirvió también para consolidar la Red de Instituciones Nacionales, creada en París en 1991, y allanó el terreno para el establecimiento de su sucesor, el **Comité Internacional de coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos**.

En 2005, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2005/74 (véase el anexo IX), reafirmó la importancia que revestía para la promoción y protección de los derechos humanos el establecimiento y el fortalecimiento de unas instituciones nacionales independientes y pluralistas acordes con los Principios de París y la intensificación del fortalecimiento de la cooperación entre esas instituciones. La Comisión otorgó a las INDH:

- El derecho a intervenir en relación con todos los temas del programa si eran de categoría A;
- Asientos específicos; y
- El derecho a publicar documentos con su propia signatura.

¹⁰ En el manual se hace referencia en ocasiones a la “Comisión de Derechos Humanos” cuando se trata del período anterior a abril de 2006. Ese mes, el Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la Comisión (véase la resolución 60/251 de la Asamblea General). El Consejo de Derechos Humanos, aunque diferente en su composición y atribuciones, asumió también “todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos” con el encargo de perfeccionarlos y racionalizarlos cuando fuera necesario.

Además, pidió al Secretario General que siguiera prestando asistencia para la celebración de las reuniones del Comité Internacional de Coordinación y las reuniones regionales e internacionales de las INDH¹¹.

El trabajo que el ACNUDH realiza cada año para las INDH se consigna en un informe sobre ese tema que el Secretario General presenta anualmente al Consejo de Derechos Humanos¹².

2. Conferencias internacionales del Comité Internacional de Coordinación

Desde la Conferencia Mundial de 1993, las Naciones Unidas han venido prestando apoyo para la celebración de las conferencias internacionales y reuniones periódicas de las INDH¹³. En cada una de esas reuniones se han producido intercambios de información y debates sobre cuestiones de especial interés, a veces vinculadas con temas específicos. Puede consultarse una lista completa de las conferencias internacionales, los temas tratados y los resultados en www.nhri.net.

3. Las instituciones nacionales de derechos humanos, el ACNUDH y el sistema internacional de derechos humanos

El ACNUDH forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y se encarga de dirigir el programa de derechos humanos de la Organización. Desde 1993 ha estado encabezado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y trabaja con un siempre creciente abanico de entidades, no solo gobiernos e INDH, sino también de la sociedad civil y las empresas, para imbuir un amplio compromiso con los derechos humanos.

El ACNUDH se encarga de promover y proteger todos los derechos humanos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos. El Alto Comisionado trabaja para que los estándares de derechos humanos sean integrados en todos los programas de las Naciones Unidas y asegurar que el trabajo por la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos —los tres pilares fundamentales del sistema de las Naciones Unidas— se relacionen y reafirmen entre sí, y de que los derechos humanos sean la piedra angular de todas las actividades de las Naciones Unidas.

Las actividades relativas a las INDH se ejecutan principalmente por conducto de la **Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales**. Esa Sección trabaja en consulta con otras partes de la Oficina prestando asesoramiento y asistencia en el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones por medio de sus oficinas en los países y regionales, de los asesores en derechos humanos y de los componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones Unidas, así como mediante la colaboración con otros interlocutores de las Naciones Unidas (como el PNUD) y los órganos regionales de coordinación de las INDH¹⁴. El ACNUDH proporciona asesoramiento específico sobre el marco constitucional o legislativo para el establecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, así como sobre la naturaleza, las funciones, las competencias y las responsabilidades de esas instituciones. En particular, se encarga de:

¹¹ Esos arreglos se integraron posteriormente en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

¹² Véanse, por ejemplo, los últimos informes (A/HRC/13/44 y A/HRC/13/45) sobre el procedimiento y los métodos de acreditación del Comité Internacional de Coordinación.

¹³ Celebradas en Túnez en diciembre de 1993, en Manila en abril de 1995, en Ciudad de México en noviembre de 1997, en Rabat en abril de 2000, en Copenhague y Lund (Suecia) en abril de 2002, en Seúl en septiembre de 2004, en Santa Cruz (Estado Plurinacional de Bolivia) en octubre de 2006, en Nairobi en octubre de 2008, y en Edimburgo (Reino Unido) en octubre de 2010.

¹⁴ A/HRC/13/44.

- Examinar proyectos legislativos para el establecimiento de INDH;
- Asesorar sobre el cumplimiento de los Principios de París;
- Establecer notas de orientación, instrumentos metodológicos, experiencias y prácticas idóneas en cuestiones relacionadas con las INDH;
- Proporcionar apoyo de secretaría al Comité Internacional de Coordinación y a su Subcomité de Acreditación;
- Facilitar las alianzas entre las INDH y los equipos de las Naciones Unidas en los países y las relaciones entre el ACNUDH y los países;
- Prestar apoyo para lograr una relación eficaz con el poder judicial, el parlamento y las ONG;
- Apoyar la asociación de las INDH con el sistema internacional de derechos humanos, incluidos los órganos creados en virtud de los tratados, los procedimientos especiales y el Consejo de Derechos Humanos;
- Compartir información con las INDH sobre temas específicos como la administración de justicia, el estado de derecho, la justicia de transición y la prevención de la tortura; y
- Facilitar la realización de análisis comparativos, evaluaciones de las necesidades en materia de cooperación técnica, formulación de proyectos y misiones de evaluación.

Algunos datos básicos acerca de las INDH, el ACNUDH y el sistema de las Naciones Unidas

En junio de 2010 el Comité Internacional de Coordinación había acreditado ya a 67 INDH de categoría A, de conformidad con los Principios de París (véase el anexo II).

El PNUD y el ACNUDH trabajan con más de 80 INDH en todo el mundo.

La Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales del ACNUDH, prepara notas informativas periódicas sobre las INDH en las que se ponen de relieve las novedades en los ámbitos nacional, regional e internacional. Véase www.ohchr.org.

Cooperación: El ACNUDH trabaja con la Agencia de la Comunidad de Habla Francesa, la Association francophone des Commissions nationales des droits de l'homme, la Unión Interparlamentaria, el Consejo de Europa, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, la Federación Iberoamericana de *Ombudsman*, el Fondo Especial para *Ombudsman* e Instituciones Nacionales de América Latina y el Caribe, la Unión Africana, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la CEDEAO. En 2007, el ACNUDH participó en reuniones para establecer el Foro de instituciones nacionales de derechos humanos del Commonwealth, que se esfuerza por fortalecer la capacidad de las INDH para proteger y promover los derechos humanos en ese ámbito en cooperación con los órganos regionales existentes de coordinación de esas instituciones. El Foro facilita el establecimiento de redes y el intercambio de información entre las INDH de diferentes Estados. Puede consultarse más información en www.commonwealthnhri.org.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuenta con oficinas regionales en África Meridional (Pretoria), África Oriental (Addis Abeba) y África Occidental (Dakar); América Latina (Santiago y Panamá); Oriente Medio (Beirut); el Pacífico (Suva); Asia Sudoriental (Bangkok); Asia Central (Bishkek); y Europa (Bruselas). El ACNUDH se encarga también del Centro Subregional para los Derechos Humanos y la Democracia en el África Central (Yaundé). Esas oficinas siguen prestando asesoramiento y asistencia para el establecimiento y el fortalecimiento de las INDH.

El PNUD y el ACNUDH han venido participando cada vez más intensamente en el establecimiento y el fortalecimiento de las INDH, y la relación con esas instituciones se ha convertido en una prioridad para ambas organizaciones. Entre las principales iniciativas que se han puesto en marcha cabe citar:

- La Red de políticas de derechos humanos de las Naciones Unidas (HuriTalk) un tablero electrónico de debate sobre los derechos humanos desarrollado por el PNUD. El debate electrónico se centra también en las funciones y las responsabilidades que comparten el ACNUDH y el PNUD.
- La interacción con los equipos de las Naciones Unidas en los países: En los Estados aquejados por problemas de derechos humanos hay equipos de las Naciones Unidas y las INDH pueden desempeñar un papel esencial en el mejoramiento de la situación en materia de derechos humanos. En abril de 2007, el ACNUDH publicó una nota informativa sobre la forma en que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas pueden facilitar el establecimiento o fortalecimiento de las INDH¹⁵. Varias respuestas positivas de diferentes regiones del mundo han hecho que se estudie la posibilidad de llevar a cabo actividades conjuntas.

En 2010, el PNUD y el ACNUDH presentaron un conjunto de instrumentos destinado a los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre la forma de prestar apoyo a las INDH. Ese conjunto de instrumentos lo elaboraron dos expertos internacionales bajo los auspicios de un comité director integrado por representantes del ACNUDH y el PNUD y por representantes de la INDH de Dinamarca, la India, Sudáfrica y Uganda. Se trata de un elemento singular y valioso porque en su desarrollo participaron las INDH y el personal de las Naciones Unidas destinado en las oficinas en los países, en los centros regionales y en las sedes con el propósito de enmarcar el documento en la experiencia práctica obtenida en el pasado reciente. Con el conjunto de instrumentos se consigue dar coherencia conceptual y metodológica a la asistencia que las Naciones Unidas y los profesionales del entorno de los derechos humanos prestan a las INDH. El conjunto contiene directrices e instrumentos destinados a fortalecer la cooperación entre el ACNUDH y el PNUD en lo que se refiere al apoyo que ambos prestan a las INDH sobre la base de un entendimiento común de las políticas y el planteamiento que deben adoptarse seguirse a la hora de apoyar unas INDH independientes y eficaces en consonancia con los Principios de París. Las INDH también pueden prestar apoyo a los organismos de las Naciones Unidas a la hora de abordar cuestiones relacionadas con la integración y la participación de minorías en la vida política, social y económica del país.

Conclusión

Los derechos humanos son una preocupación básica de las Naciones Unidas y las INDH son mecanismos fundamentales para hacer realidad esos derechos. Las Naciones Unidas han incrementado sus actividades orientadas al establecimiento y el fortalecimiento de esas instituciones en consonancia con los Principios de París como un elemento importante para velar por los derechos humanos a nivel nacional. Como parte de su Plan de Gestión Estratégico, el ACNUDH elaboró algunos indicadores del éxito entre los que se encuentran el número de INDH que obtienen la acreditación de categoría A o que mejoran la categoría de su acreditación y el número y la proporción de países en los que las INDH y la sociedad civil presentan información a los órganos de los tratados de derechos humanos, los procedimientos especiales y el Consejo de Derechos Humanos en el contexto del examen periódico universal.

Al creciente interés de las Naciones Unidas por las INDH ha seguido de forma paralela una mayor participación de esas instituciones en la arena internacional, así como sus esfuerzos cada vez más eficaces por organizarse a nivel internacional y regional.

¹⁵ Puede consultarse en http://www.osce.org/documents/odhr/2007/07/25616_en.pdf (visitada el 6 de octubre de 2010).

II. INTRODUCCIÓN A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Introducción

En el presente capítulo se ofrece una reseña de lo que son las INDH, los diferentes tipos o modelos que existen y sus funciones principales. Se analizan también las importantes ventajas que las INDH aportan a la aplicación de los derechos humanos sobre el terreno.

Objetivos de aprendizaje

Tras este capítulo, el lector estará en condiciones de:

- Describir en términos generales qué es una INDH y qué repercusiones tienen esas instituciones en el compromiso de un Estado con los derechos humanos;
- Identificar y caracterizar los diferentes modelos de INDH que existen actualmente;
- Señalar las funciones más importantes que una INDH puede desempeñar a nivel nacional;
- Explicar por qué una INDH correctamente constituida tiene el potencial para mejorar la situación de los derechos humanos en un país.

A. ¿QUÉ ES UNA INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS?

Las instituciones nacionales de derechos humanos son órganos estatales con un mandato constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos. Forman parte del aparato del Estado y es el Estado el que las financia.

Las instituciones nacionales de derechos humanos —al menos las que cumplen los Principios de París— son la piedra angular de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y, cada vez con mayor frecuencia, sirven como mecanismos de enlace entre las normas internacionales de derechos humanos y el Estado¹⁶.

Las instituciones nacionales de derechos humanos son entidades singulares que no se parecen a otras partes del gobierno: no están bajo la autoridad directa del poder ejecutivo, del poder legislativo ni del poder judicial aunque, por regla general, responden directa o indirectamente ante el poder legislativo. Se mantienen a una distancia prudencial del gobierno y, sin embargo, es este el que se ocupa de su financiación de forma principal o exclusiva. Sus miembros no son electos, aunque a veces son nombrados por representantes electos. La clasificación de una INDH como órgano público tiene importantes repercusiones en la regulación de las disposiciones en materia de rendición de cuentas, financiación y presentación de informes. En los casos en que la administración y el gasto de fondos públicos por una INDH estén regulados por el gobierno, esa regulación no debe comprometer la capacidad de la institución para desempeñar sus funciones con independencia y eficacia¹⁷.

Las INDH no son ONG. Esas instituciones tienen una base jurídica normativa y unas competencias jurídicas concretas como parte del aparato del Estado. Las diferencias entre las ONG y las INDH quizá sean más pronunciadas en lo que respecta a la investigación de denuncias. Las INDH abordan la determinación de los hechos de manera neutral, sin inclinarse por una u otra parte. Una INDH debe ser, y parecer, independiente del sector de las ONG de la misma manera que debe ser independiente del Gobierno. Durante las investigaciones, una INDH debe actuar dentro de un marco jurídico definido y debe atenerse a los principios generales de la justicia y el estado de derecho.

Las INDH no solo son elementos esenciales de un sistema nacional de derechos humanos sólido: actúan como puente entre los gobiernos y la sociedad civil, vinculan las responsabilidades del Estado con los derechos de los ciudadanos y conectan las leyes nacionales con los sistemas de derechos humanos de ámbito regional e internacional. Al mismo tiempo, las INDH se ven a menudo en la obligación de criticar las acciones de los mismos gobiernos que las han creado y las financian, lo que no resulta sorprendente si se piensa que los Estados son frecuentemente el blanco de las denuncias en materia de derechos humanos.

1. Leyes fundacionales

Las INDH forman parte de la estructura del Estado y son entidades de derecho. Su existencia y su actividad dependen de una base jurídica. En los Principios de París se requiere que las INDH tengan un origen constitucional o legislativo, o ambos. Los instrumentos de naturaleza ejecutiva no bastan¹⁸.

¹⁶ Véase, con carácter general, Morten Kjærum, "What is a national human rights institution?", que puede consultarse en www.humanrights.dk/about+us/what+is+a+nhri (visitada el 6 de octubre de 2010).

¹⁷ Véanse también las observaciones generales del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación, párr. 2.10 (anexo IV).

¹⁸ *Ibid.*, párr. 1.1.

2. Designación de las instituciones nacionales de derechos humanos

Del mismo modo que no existe un modelo normalizado para las INDH, tampoco existe una nomenclatura normalizada. Las INDH tienen designaciones diferentes en función de la región a la que pertenezcan, su tradición jurídica o sus costumbres, por ejemplo:

- Protector de los derechos civiles;
- Comisionado;
- Comisión de derechos humanos;
- Instituto o centro de derechos humanos;
- Ombudsman;
- Ombudsman parlamentario o comisionado para los derechos humanos;
- Defensor/protector del pueblo;
- Defensor parlamentario.

El nombre en sí mismo no tiene mucha importancia, siempre que transmita claramente al público: a) qué hace la INDH; y b) que se trata de una institución pública y no una ONG. Es, por supuesto, esencial que satisfaga los Principios de París.

3. Jurisdicción geográfica y efectos extraterritoriales

Desde el punto de vista geográfico, el ámbito de actuación de las INDH abarca generalmente la totalidad del territorio nacional. Según la reciente encuesta del ACNUDH mencionada anteriormente, la mayoría de las INDH encuestadas (58) ejercían sus funciones en todo el país.

La norma general es que haya una INDH en cada país, aunque en el artículo 39 del reglamento del Comité Internacional de Coordinación se prevé que en caso de que más de una institución nacional solicite la acreditación del Comité, solo habrá un único derecho al uso de la palabra, un único voto y un único miembro de la Mesa del Comité, si resultara elegido¹⁹. Eso se examina en más detalle en la sección B.

En un pequeño número de casos (14), las INDH dijeron tener jurisdicción extraterritorial.

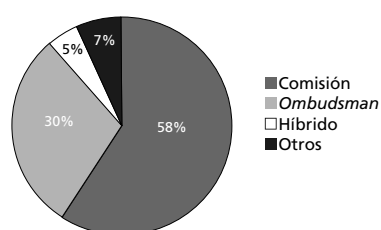
¹⁹ *Ibid.*, párr. 6.6.

B. MODELOS DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Según la Declaración y el Programa de Acción de Viena, los Estados tienen derecho a elegir el marco que les resulte más apropiado, siempre que cumplan las normas internacionales de derechos humanos. Aunque en los **Principios de París** se establecen las normas mínimas en cuanto a las funciones y responsabilidades de las INDH, no se impone ningún modelo o estructura para esas instituciones. Las distintas estructuras institucionales evolucionan rápidamente y hay tantas variaciones como regiones geográficas y tradiciones jurídicas²⁰.

Hay muchos tipos diferentes de “instituciones nacionales” en el más amplio sentido de la expresión. Los auditores generales y *ombudsmen* “clásicos” cuyo mandato legal no incluye los derechos humanos son instituciones nacionales autónomas que pueden tocar cuestiones de derechos humanos en el desempeño de sus funciones, pero no son INDH. Por otra parte, las instituciones tipo *ombudsman* tienen a menudo responsabilidades específicas en el terreno de los derechos humanos.

Tipo institucional



Fuente: Encuesta del ACNUDH, 2009.

Solo leyendo cuidadosamente la ley fundacional y el mandato puede determinarse si una institución es una INDH. Dicho eso, algunos *ombudsmen* opinan que pueden ocuparse en la práctica de cuestiones relacionadas con los derechos humanos, incluido si en el país hay una institución específica separada. En esos casos, debe alentarse a esas instituciones a que colaboren para evitar duplicaciones o confusiones.

Cabe señalar que algunas ONG también han incluido en su nombre el término “comisión”, pero una ONG no es una INDH.

Los resultados de la encuesta realizada en 2009 muestran que aunque las INDH varían considerablemente, hay algunos modelos dominantes. Más de la mitad de las INDH son comisiones de derechos humanos. Las instituciones tipo *ombudsman* constituyen el siguiente grupo más numeroso, especialmente en las Américas, con cerca de un tercio del total.

El modelo del *ombudsman* es frecuente en Europa Oriental, América Central y del Sur y la Comunidad de Estados Independientes. Se ha venido produciendo un creciente reconocimiento del papel de las instituciones nacionales de derechos humanos y las instituciones del tipo *ombudsman* en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional y se ha alentado la intensificación de la cooperación entre las asociaciones regionales e internacionales de *ombudsman* y las instituciones nacionales de derechos humanos en el contexto de los Principios de París, así como entre esas organizaciones y el conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

²⁰ En determinadas regiones tienden a encontrarse modelos concretos que son el producto de la tradición jurídica de la zona. Por ejemplo, se han descrito las INDH en la tradición hispana, francófona o del Commonwealth, en tanto que en la mayor parte de África y Asia se trata de instituciones integradas por varios miembros que atienden quejas, en América Latina suelen ser defensores de pueblo unipersonales, en los países nórdicos de Europa suelen ser *ombudsmen* y en Europa son en general instituciones consultivas. Véase Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y ACNUDH, *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos* (2005).

Es obligado mencionar los resultados de las reuniones del Consejo de Derechos Humanos celebradas en septiembre de 2009 sobre la función del *ombudsman*, el mediador y las instituciones nacionales de derechos humanos en el sistema de promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, prevista en las resoluciones 63/169 y 63/172 de la Asamblea General²¹.

Un pequeño número de INDH obedece a modelos de órganos híbridos, consultivos o de investigación.

Por último, algunos países cuentan con más de una institución nacional con competencias en materia de derechos humanos. En algunos, la estructura constitucional dicta que haya diferentes comisiones en las distintas regiones. En otros, las instituciones tienen una responsabilidad temática diferente (por ejemplo, los derechos de la mujer, la igualdad racial o los derechos del niño). Cuando ese es el caso, la suma total de la "cobertura" que prestan todas las instituciones puede acercarse a la de una única institución con amplios poderes.

No obstante, cabe señalar que una INDH consolidada con amplias facultades en la promoción y protección de los derechos humanos representa el modelo más eficaz y el que se recomienda cuando se esté estudiando la posibilidad de establecer una INDH en consonancia con los Principios de París o se trabaje con un país para consolidar diferentes instituciones.

1. Comisiones de Derechos Humanos

Los modelos "tipo comisión" comparten los siguientes atributos²²:

- Son instituciones estatales con un mandato expreso de proteger y promover los derechos humanos. Aunque muchas tienen mandatos amplios, otras tienen un objetivo específico, como los derechos de la mujer;
- Habitualmente están dirigidas por varios miembros con dedicación total o parcial que son los encargados de la adopción de decisiones;
- La investigación es una de sus funciones básicas;
- Muchas pueden recibir denuncias individuales (en los Principios de París se hace referencia a este elemento como "competencia cuasi jurisdiccional");
- Muchas, después de realizar una investigación, no pueden hacer otra cosa que formular recomendaciones (el modelo más habitual).

Las comisiones de derechos humanos están integradas generalmente por varios miembros. Con ello se asegura el pluralismo o la diversidad de su composición, una norma básica que figura en los Principios de París. Los miembros pueden tener dedicación completa o parcial, si bien el cargo de comisionado jefe exige dedicación completa. Aunque el pluralismo ofrece ventajas, la dilución de las responsabilidades directivas puede ralentizar la adopción de decisiones y aumentar los costos.

Evidentemente, la facultad de investigar problemas en materia de derechos humanos o denuncias individuales es fundamental a la hora de abordar las preocupaciones en esa esfera de una manera significativa. Al mismo tiempo, las comisiones cuyas decisiones o investigaciones están sujetas a examen judicial tienden a ser muy cuidadosas en sus investigaciones, lo que puede dar lugar a retrasos y la adopción de planteamientos de naturaleza formalista. Eso socava las relativas ventajas que se supone que aporta una comisión. También es cierto que los costos derivados de las comisiones con ese

²¹ A/HRC/13/44, párr. 109.

²² Cabe señalar que algunas instituciones utilizan el término "comisión" aunque no sean comisiones en el sentido que aquí se da a ese término.

tipo de atribuciones pueden ser bastante altos, especialmente si ofrecen servicios jurídicos gratuitos a los denunciantes en caso de que hayan de litigar en un juzgado o un tribunal especializado.

Varias comisiones de derechos humanos se centran únicamente en los **derechos relativos a la igualdad y la lucha contra la discriminación**. Ejemplos de ese tipo se encuentran en los Estados Unidos de América y muchos países del Commonwealth, como Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido. En la mayoría de los casos, no obstante, las INDH tienen un amplio mandato de promover todos los derechos humanos.

2. Instituciones del tipo *ombudsman* para los derechos humanos

La larga tradición del *ombudsman* es muy anterior a las INDH. En los países nórdicos, como Suecia, el *ombudsman* existe desde hace siglos. Su labor se centra en la mediación, utilizan sus “buenos oficios” para investigar y resolver las denuncias y dan un gran valor a la confidencialidad. Prefieren una resolución rápida de los problemas, por lo que, en general, no se dedican a las investigaciones jurídicas oficiales.

Las instituciones nacionales de derechos humanos que adoptan el modelo del *ombudsman* (defensor del pueblo en los países de habla hispana o defensor público en algunas partes de Europa Central y Oriental) están organizadas en general en torno a una única cabeza visible de la institución, similar a sus contrapartes en las oficinas del *ombudsman* “clásicas”. No obstante, esas instituciones se centran específicamente en la promoción y protección de los derechos humanos y no en fomentar la buena gobernanza en la administración pública.

Ese modelo depende en gran medida de la reputación, la integridad y las dotes de liderazgo de la persona que ocupa el cargo de *ombudsman*, así como de la autoridad que el cargo en sí mismo ostenta ante la sociedad.

Las INDH “tipo *ombudsman*” comparten generalmente las siguientes características:

- Son instituciones estatales con un mandato de proteger y promover los derechos humanos;
- Normalmente están dirigidas por una única persona a la que compete la adopción de decisiones (aunque algunos tienen adjuntos);
- Tienen un mandato centrado principalmente en los derechos humanos, aunque pueden estar especializados en determinadas cuestiones de derechos humanos, como los derechos de la mujer;
- Investigan cuestiones relacionadas con los derechos humanos y a menudo pueden recibir denuncias individuales;
- Sus atribuciones se limitan generalmente a la formulación de recomendaciones. Más recientemente, sin embargo, se ha conferido a algunas la facultad de dirigirse a los juzgados o tribunales especializados en casos concretos en que sus recomendaciones se ignoren o rechacen. Por tanto, esa distinción no siempre existe.

Las instituciones del tipo *ombudsman* facultadas para formular recomendaciones, que son mayoría, pueden ser más rápidas y flexibles a la hora de tramitar las denuncias. Aunque sus decisiones han de estar fundamentadas y basadas en pruebas, generalmente no tienen carácter vinculante.

El hecho de que su dirección recaiga en una única persona complica el cumplimiento del requisito de pluralismo. El hecho de que el único miembro perteneciese al grupo mayoritario o dominante podría reducir la credibilidad de la institución ante el resto de la sociedad. No obstante, hay formas de resolver esa dificultad, por ejemplo mediante

juntas o consejos consultivos. Su importancia se reafirmó en la resolución 63/169 de la Asamblea General, sobre el papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos. En esa resolución, la Asamblea General subrayó la importancia de la autonomía y la independencia de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos. También alentó a los Estados Miembros a que examinaran la posibilidad de establecer *ombudsman*, mediadores y otras instituciones nacionales de derechos humanos que fueran independientes y autónomos, o de fortalecer los existentes, y creasen, cuando procediera, mecanismos de cooperación entre dichas instituciones a fin de coordinar sus actividades, afianzar sus logros y facilitar el intercambio de la experiencia adquirida.

Más recientemente, la Asamblea General, en su resolución 64/161, alentó la intensificación de la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y las asociaciones de ombudsman regionales e internacionales. También alentó a las instituciones de ombudsman a que aplicasen activamente las normas enunciadas en los instrumentos internacionales y los Principios de París a fin de reforzar su independencia y aumentar su capacidad de actuación como mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos.

3. Instituciones híbridas

Cuando el modelo corresponde a una única institución estatal con múltiples mandatos se denomina INDH “híbrida”. Esas instituciones se ocupan de los derechos humanos, pero también pueden ocuparse de la mala administración, la corrupción o cuestiones ambientales. En España y algunos países de América Latina, por ejemplo, la práctica ha sido establecer una única institución en la que se combinan la vigilancia de los derechos humanos y las funciones tradicionales del *ombudsman*²³.

Normalmente comparten algunos atributos con las INDH “tipo *ombudsman*”, es decir, están dirigidas por una sola persona, únicamente están facultadas para formular recomendaciones, etc.²⁴.

También comparten las relativas ventajas y desventajas de ese tipo de instituciones.

Las instituciones híbridas cuentan con la ventaja adicional de disponer de un mandato integrado: ofrecen un servicio de “ventanilla única” en una gama de cuestiones. Se benefician de la economía de escala y evitan gastos adicionales de infraestructura. Por último, las INDH híbridas dan lugar a efectos sinérgicos y pueden trabajar de forma más cooperativa en denuncias que afectan a varias cuestiones.

Sus desventajas se derivan de la dificultad que supone gestionar un mandato múltiple de forma eficaz y poner a los derechos humanos en pie de igualdad desde el punto de vista institucional con, por ejemplo, la mala administración o la corrupción. Los derechos humanos tienen una naturaleza fundamental inalienable. No puede decirse lo mismo de los esfuerzos por luchar contra la mala administración o la corrupción, cualquiera que sea la gravedad que puedan revestir esos problemas. Un mandato integrado puede hacer que se reduzca la importancia y el peso que se den a los derechos humanos.

²³ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 2004).

²⁴ Muchas de esas instituciones son a la vez miembros del Comité Internacional de Coordinación y del Instituto Internacional del Ombudsman, aunque no son necesariamente miembros de pleno derecho de este último.

4. Órganos asesores y consultivos

Las comisiones consultivas tienden a estar integradas por un gran número de miembros y en ellas participan muchos sectores de la sociedad. Aunque están facultadas para proteger y promover los derechos humanos, no todas pueden investigar denuncias individuales. Las comisiones consultivas tienden a centrarse en la prestación de asesoramiento al gobierno en cuestiones importantes relacionadas con los derechos humanos y en la presentación de informes sobre problemas de especial gravedad. Solamente pueden formular recomendaciones y suelen tener unos amplios mandatos de asesoría e investigación en relación con todos los derechos humanos reconocidos por el Estado, pero habitualmente no están facultadas para tramitar o investigar denuncias individuales.

Algunas funcionan con arreglo al principio de reembolso de gastos (es decir, venden servicios) y otras extienden su labor al ámbito internacional. Otras características son:

- Están integradas por una variedad de fuerzas sociales y tienden a estar compuestas por gran número de miembros;
- Normalmente no tienen un mandato para investigar casos, pero pueden prestar asesoramiento acerca de una amplia gama de cuestiones relacionadas con los derechos humanos;
- Se centran en la prestación de asesoramiento al Estado sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos o en la investigación en materia de derechos humanos.

Esas INDH tienen un carácter marcadamente pluralista, lo que les aporta credibilidad tanto entre la población como de cara al gobierno, en este último caso porque sus opiniones tienen el peso de las fuerzas sociales que las integran. El contar con un gran número de miembros puede, no obstante, resultar oneroso y restar agilidad a la hora de adoptar decisiones.

El interés especial que esas instituciones ponen en el asesoramiento y la investigación en materia de derechos humanos fomenta el análisis en profundidad y permite obtener mejores resultados. Aunque su investigación puede ser de una naturaleza más erudita, la principal preocupación que se deriva de esas instituciones reside en que no tienen experiencia directa con denuncias de particulares, lo que aleja su labor de la protección directa de los derechos humanos. La ausencia de un mandato para investigar denuncias individuales, algo que sucede con muchas de esas instituciones (aunque no todas), puede percibirse como una limitación de su eficacia. Por otra parte, la institución de que se trate dispondrá de tiempo y recursos para dedicarse a examinar problemas más amplios, de carácter sistémico, en el ámbito de los derechos humanos. Como sucede con la mayoría de los demás modelos, esas instituciones solo pueden prestar asesoramiento o formular recomendaciones. Si no se tienen en cuenta sus opiniones o se pasan por alto habitualmente, su credibilidad se resentirá.

Ese tipo de instituciones se encuentran principalmente en Europa, pero también las hay en África, especialmente en los países de habla francesa.

5. Institutos y centros

Unas pocas instituciones se sitúan en la categoría de institutos o centros de derechos humanos. Al igual que las comisiones consultivas, los institutos o centros de derechos humanos tienden a tener un gran número de miembros, lo que propicia la reunión de representantes diversos de la sociedad. Tradicionalmente no han estado facultadas para ocuparse de denuncias de particulares. Difieren de las comisiones consultivas en que su gran número de miembros no suele participar de una manera directa en la adopción de decisiones, que se deja en manos de una plantilla de profesionales, sino

que se dedica a establecer el marco general de políticas en el que se ha de encuadrar el funcionamiento del centro. Esas instituciones suelen tender también a centrarse más en la investigación en materia de derechos humanos.

6. Múltiples instituciones

Un fenómeno cada vez más habitual es que en un mismo país existan múltiples instituciones con el cometido de promover y proteger determinados derechos (por ejemplo, los derechos de la mujer, de los niños o de los pueblos indígenas).

Se recomienda que esas INDH funcionen de una manera coordinada de manera que sus competencias y atribuciones se aúnen para asegurar la protección y promoción de los derechos humanos. El Comité Internacional de Coordinación y su Subcomité de Acreditación han reconocido este fenómeno, que se da en varias regiones del mundo, y han observado que, ante la existencia de múltiples instituciones nacionales, hay estrategias que han demostrado su éxito a la hora de mejorar la colaboración, como los memorandos de entendimiento u otros acuerdos destinados a deslindar las competencias y gestionar los problemas o las quejas, o los arreglos oficiosos en los que se contempla que las instituciones remitan los casos al mecanismo más relevante. Así sucede en algunos países en que la institución del ombudsman coexiste con alguna INDH (aunque deben tomarse precauciones para evitar que los denunciantes se vayan enviando rebotados de una entidad a otra).

En una intervención ante la novena Conferencia Mundial del Instituto Internacional del Ombudsman, celebrada en junio de 2009, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó lo siguiente:

El ACNUDH reconoce también la importante contribución que la institución del *ombudsman* puede hacer como elemento integrante de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos—incluso sin un mandato explícito relacionado con la protección de esos derechos— dada su función de velar por la rendición de cuentas del gobierno y fortalecer el estado de derecho. De hecho, muchos abusos de los derechos humanos guardan relación con la mala administración, la negligencia de los funcionarios o la escasa rendición de cuentas del gobierno. Así pues, la noción esencial de imparcialidad del procedimiento, que es el cimiento del derecho administrativo que la institución del *ombudsman* tiene el mandato de defender, es clave para la protección de los derechos de las personas en su interacción con las autoridades públicas.

En el caso de las INDH que tienen un mandato completo pero están sometidas a una división territorial, el establecimiento de redes oficiales puede permitirles hablar con una sola voz a nivel nacional.

C. VENTAJAS DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Las INDH permiten a los Estados atender su responsabilidad internacional de “adoptar todas las medidas adecuadas” para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en el plano nacional.

Las INDH reciben su autoridad del Estado: ese carácter de institución oficial les otorga una legitimidad y unas atribuciones que solo poseen las instituciones establecidas en virtud de las leyes, aunque esa legitimidad puede dilapidarse a través de la ineficacia y la incapacidad de satisfacer las normas internacionales. Las INDH pueden tener acceso al gobierno y a los encargados de la formulación de políticas, y sus recomendaciones, aunque no siempre se acepten, normalmente se tienen en cuenta.

Es evidente que la responsabilidad fundamental en relación con los derechos humanos recae en los gobiernos, pero estos no siempre pueden encontrar un espacio neutral en el que relacionarse e intercambiar ideas con otros agentes, especialmente de la sociedad civil. De hecho, ambos sectores se perciben a menudo, lamentablemente, como bandos opuestos del debate sobre los derechos humanos. Como entidades independientes, aunque establecidas por el gobierno, las INDH ocupan un espacio singular, un terreno que puede servir para establecer la relación entre la sociedad civil y el gobierno. La existencia de un punto de encuentro neutral y un centro de coordinación en materia de derechos humanos fomenta el diálogo y facilita la cooperación. Como las INDH no tienen un electorado definido ni les guían otros intereses que los del público, se encuentran en una situación ideal para ofrecer un mensaje equilibrado acerca de los derechos de los que debe gozar la población.

D. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La presente sección se destina a ofrecer una breve exposición de las principales funciones que desempeñan las INDH, funciones que se analizan detalladamente en capítulos posteriores.

Las funciones o actividades de las INDH se describen en los Principios de París como “atribuciones”, sugiriendo de alguna manera que se trata de cosas que las instituciones están obligadas a hacer²⁵. En los Principios de París se requiere que las INDH desempeñen un papel lo más amplio posible, con dos responsabilidades principales, que son:

La promoción de los derechos humanos, es decir, la creación de una cultura nacional de derechos humanos en la que puedan florecer la tolerancia, la igualdad y el respeto mutuo. Las funciones de las INDH se derivarán siempre de las leyes por las que se crearon, su mandato constitucional, o ambos.

La protección de los derechos humanos, es decir, la prestación de ayuda para detectar e investigar abusos de los derechos humanos, llevar ante la justicia a quienes cometan violaciones de esos derechos y proporcionar recursos y reparación a las víctimas. Las INDH deberían tener un mandato, establecido en un texto legislativo, para realizar esas funciones y emitir opiniones, formular recomendaciones o incluso exigir reparación ante los tribunales. En todos los casos debería hacerse referencia a las leyes fundacionales de las INDH.

De esas dos funciones esenciales —promoción y protección— se derivan otras varias responsabilidades y actividades en que se combinan elementos de ambas:

- Asesorar al Gobierno y al parlamento;
- Cooperar con:
 - Los interesados nacionales, la sociedad civil, las INDH de otros países y los órganos regionales;
 - El sistema internacional de derechos humanos, por ejemplo, presentando documentación e informes independientes a los órganos creados en virtud de los tratados, los titulares de procedimientos especiales y el Consejo de Derechos Humanos y sus procesos, en particular el examen periódico universal;
- Proteger y promover los derechos de grupos específicos, incluidos los grupos vulnerables por razón de su sexo, edad, discapacidad, orientación sexual, condición de migrante u otra característica de carácter minoritario. Esos derechos a menudo dan lugar a controversias y es frecuente que las INDH sean las únicas entidades que pueden hablar en defensa de quienes no tienen voz;
- Vincular los derechos humanos con las iniciativas de desarrollo mediante enfoques basados en los derechos humanos y, especialmente, a través de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es frecuente que sobre las instituciones nacionales de derechos humanos recaiga la responsabilidad adicional de prestar apoyo o gestionar cuestiones relacionadas con la consolidación de la paz y la justicia de transición en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.

Por último, las INDH desempeñan cada vez con mayor frecuencia una nueva función en lo que se refiere al trabajo y la supervisión de las empresas, en reconocimiento del

²⁵ Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y ACNUDH, *Assessing the Effectiveness*.

papel de gran interés e importancia que el sector privado desempeña en los contextos nacional, regional y multinacional.

1. Promoción

En los Principios de París se establece que todas las INDH deben promover los derechos humanos. Se refieren directamente a la obligación de:

- Prestar ayuda a la hora de formular y poner en práctica iniciativas relacionadas con la educación;
- Divulgar los derechos humanos; y
- Fomentar la sensibilización del público, incluso a través de los medios de comunicación.

Las INDH informan a la población acerca de sus derechos humanos y fomentan la comprensión y el respeto de los derechos de los demás. La variedad y el alcance de sus actividades de promoción están limitados únicamente por sus recursos y su creatividad. No obstante, la mayoría de las INDH realizan, en general, las siguientes actividades.

- Formación del público mediante campañas de sensibilización;
- Actividades de capacitación, tanto a nivel general como para grupos específicos como las ONG, la policía, funcionarios de prisiones, las fuerzas armadas, periodistas y jueces;
- Publicaciones, como informes especiales y anuales;
- Cursos y seminarios;
- Iniciativas basadas en la comunidad (deportes, teatro, cine, arte, etc.);
- Elaboración de planes de estudios para las escuelas, primarias, secundarias y superiores, en colaboración con las autoridades educativas;
- Convocatorias de los medios de comunicación, notas y conferencias de prensa.

Las INDH pueden servir también como almacén o archivo de la documentación sobre los derechos humanos y otros documentos que guarden una relación estrecha con esos derechos. Esa función puede realizarse en paralelo con otros centros de documentación o archivos internos que se ocupen de la recopilación y clasificación sistemática de datos sobre los derechos humanos no solo para su uso interno, sino también para uso de los estudiosos, abogados, ONG y el público en general.

2. Protección

El mandato relacionado con la protección se centra en el estado de derecho, la administración de justicia y la lucha contra la impunidad²⁶. Las INDH resultan esenciales en las tareas de promoción de la reforma legislativa y fortalecimiento de las instituciones judiciales y de seguridad, incluidos los sistemas de prisiones y la policía. Son producto de la rama legislativa del poder del Estado y ante ella han de responder, pero desempeñan sus actividades de forma autónoma. No forman parte del poder judicial aunque, en algunos países, hay juntas o tribunales de derechos humanos que funcionan como parte del sistema jurisdiccional.

Las INDH pueden prestar apoyo para el cumplimiento de las normas internacionales y el mantenimiento de sistemas internos de rendición de cuentas y pueden también

²⁶ Véase, con carácter general, "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad" (E/CN.4/2005/102/Add.1) y "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones" (resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo).

ayudar a velar por que la administración de justicia se ajuste a las normas de derechos humanos y proporcione recursos eficaces, especialmente para las minorías y los elementos más vulnerables de la sociedad.

La investigación de los abusos de los derechos humanos es una actividad esencial para el desempeño de esa función. Aunque hay diferencias en la forma en que las INDH enfocan sus responsabilidades relacionadas con la protección, algunas funciones y atribuciones habituales son:

- Realización de investigaciones;
- Resolución de controversias mediante mecanismos alternativos;
- Búsqueda de reparaciones o recursos en los juzgados o los tribunales especializados, incluso interviniendo ante ellos en calidad de *amicus curiae*, cuando proceda;
- Recepción de denuncias de particulares (en el caso de las INDH con facultades cuasi jurisdiccionales);
- Realización de encuestas públicas;
- Actividades de vigilancia.

Las actividades básicas relacionadas con la protección deberían centrarse principalmente en la prevención de la tortura, la detención arbitraria y las desapariciones y en la protección de los defensores de los derechos humanos. También está relacionada con la protección la función de las INDH como encargadas de la vigilancia, el control de las condiciones imperantes en los centros de internamiento, la realización de visitas sin previo aviso y las entrevistas privadas con los internos.

En la Declaración de Nairobi sobre la Administración de Justicia, adoptada en la novena Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Nairobi, 21 a 24 de octubre de 2008), se aborda la función de las INDH en la administración de justicia y se fomenta su intervención en la prevención de la tortura. Varias disposiciones de la Declaración de Nairobi guardan relación directa con la prevención de la tortura, como la formación de los miembros de las fuerzas del orden y el personal de prisiones, la realización de visitas sin anunciar a las comisarías de policía y centros de internamiento, el examen de las normas y los procedimientos y el fomento de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y su Protocolo Facultativo. El examen anual de la aplicación de la Declaración de Nairobi que se realiza durante las reuniones del Comité Internacional de Coordinación ofrece a las INDH otra oportunidad para intervenir más activamente en la prevención de la tortura²⁷.

La protección de los defensores de los derechos humanos es uno de los ámbitos en que la intervención de las INDH es más débil. Según la encuesta realizada por el ACNUDH entre las INDH mencionada anteriormente, pocas de las instituciones encuestadas (el 62,2%) realizaban actividades encaminadas a proteger a los defensores de los derechos humanos. Ese porcentaje era mayor en la región de Asia y el Pacífico (11 instituciones), seguida por las Américas (7), África (11) y Europa (9). Solamente dos tercios realizaban actividades orientadas específicamente a los defensores de los derechos humanos. Así pues, es importante establecer y fortalecer en el futuro la capacidad en esa esfera.

En todos los ámbitos de la protección básica que se han mencionado, las INDH tienen la responsabilidad especial de tener en cuenta el género en el desempeño de su mandato y velar por que los Estados adopten medidas urgentes en relación con la violencia

²⁷ Véase, por ejemplo, Asociación para la Prevención de la Tortura, Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y ACNUDH, *Prevención de la tortura: una guía operativa para instituciones nacionales de derechos humanos* (2010).

contra la mujer. En el plano internacional, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y en los estatutos de los tribunales penales internacionales especiales se han incluido una serie de delitos relacionados con la violencia sexual. Además, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su resolución 1820 (2008), ha señalado que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio.

3. Asesoramiento a los gobiernos y parlamentos

Con arreglo a los Principios de París, las INDH tienen una responsabilidad general de asesorar al Gobierno, al parlamento y demás autoridades presentando “opiniones, recomendaciones, propuestas e informes”. En algunos Estados no se utiliza el término “parlamento”, que en el presente documento se utiliza para hacer referencia al órgano legislativo nacional.

En los Principios de París se establece que las INDH pueden prestar asesoramiento cuando se les solicite o por propia iniciativa “actuando de oficio”. Han de tener libertad para hacer público su asesoramiento sin coacción y con la inmunidad apropiada. Ese asesoramiento constituye una fuente vital y actualizada de información jurídica y normativa con respecto a una variedad de cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Las INDH pueden fomentar el diálogo y facilitar la cooperación con los gobiernos y los parlamentos: se trata de elementos de gran importancia a la hora de crear una cultura sólida de derechos humanos en el país.

Una parte específica e importante de ese asesoramiento se refiere a la ratificación de instrumentos internacionales, la retirada de reservas y la incorporación de los derechos en la legislación nacional²⁸.

4. Cooperación y coordinación

La cooperación y la coordinación son requisitos que figuran en los Principios de París y constituyen también necesidades prácticas. Según el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación, las INDH deberían cooperar y compartir información con otras instituciones encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos. La conveniencia de cooperar y compartir información se extiende a los gobiernos, las ONG y otras entidades. Las INDH deberán demostrar que mantienen esa cooperación cuando soliciten su incorporación al Subcomité²⁹.

La sociedad civil

Una sociedad civil fuerte y eficaz es esencial para la existencia de un sistema de derechos humanos vibrante. En los Principios de París se exige a las INDH que garanticen el pluralismo. El pluralismo no se refiere solo a la composición interna, sino también a la forma en que se realizan la programación y la proyección exterior. En los Principios de París se exige a las INDH que mantengan vínculos con la sociedad civil, en la que se encuentran:

- Las organizaciones de derechos humanos (ONG, asociaciones, grupos de víctimas);
- Las organizaciones cuya misión se basa en cuestiones afines;
- Las coaliciones y las redes (derechos de la mujer, derechos del niño, etc.);
- Las personas con discapacidades y las organizaciones que les representan;

²⁸ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 15.

²⁹ Subcomité de Acreditación, observaciones generales, párr. 1.5.

- Los grupos comunitarios (pueblos indígenas, minorías);
- Los grupos de carácter religioso (iglesias, grupos religiosos);
- Los sindicatos (tanto los grupos sindicalistas como las asociaciones profesionales tales como las asociaciones de periodistas, los colegios de abogados, las asociaciones de jueces, los sindicatos de estudiantes);
- Los movimientos de carácter social (movimientos por la paz, movimientos estudiantiles, movimientos por la democracia);
- Los profesionales que contribuyan directamente al disfrute de los derechos humanos (trabajadores humanitarios, abogados, médicos y personal sanitario);
- Los parientes de las víctimas; y
- Las instituciones públicas o casi públicas que realizan actividades para fomentar los derechos humanos (escuelas, universidades, instituciones de investigación, etc.)³⁰.

Una INDH puede ser el centro de coordinación de un país en materia de derechos humanos, pero debe respetar la importante función que desempeña la sociedad civil en lo que respecta al apoyo a la promoción y protección de los derechos humanos. La sociedad civil no es su socio menor.

Así pues, en sus relaciones con la sociedad civil una INDH no debe tratar de ejercer dominio o control. No solo porque los representantes de la sociedad civil lo rechazarían como un comportamiento inapropiado, sino porque tampoco serviría para favorecer el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el país.

Otras autoridades nacionales

Las INDH deberían consultar con otros órganos responsables de la promoción y protección de los derechos humanos³¹. Entre ellos pueden encontrarse las oficinas del *ombudsman* “clásicas” que se ocupan de denunciar la mala administración, los mediadores especiales o las entidades gubernamentales que se ocupan de derechos específicos, como los derechos de la mujer o del niño. La proliferación de otras instituciones —defensor de los niños, comisiones sobre el género, órganos de lucha contra la corrupción, etc.— puede resultar desconcertante y dar lugar a que sus competencias se superpongan con las de las INDH.

A pesar de la preferencia, desde una perspectiva de derechos humanos, de que haya una única institución, la existencia de otras instituciones ofrece posibilidades para hacer frente a problemas complejos de una forma exhaustiva. Las INDH pueden alentar a otras instituciones a adoptar un enfoque de sus mandatos basado en los derechos humanos al tiempo que se benefician de su experiencia temática.

Las INDH deberían cooperar estrechamente con las autoridades nacionales y los interesados en la administración de justicia, especialmente en lo que se refiere al acceso a la justicia, el poder judicial, la aplicación de la ley y los centros de internamiento (véase la Declaración de Nairobi sobre la Administración de Justicia).

Cooperación con el sistema internacional de derechos humanos

En los Principios de París se establece que las INDH deben colaborar con las Naciones Unidas y con las entidades que componen ese sistema, en particular el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos (titulares de los mandatos de los procedimientos

³⁰ ACNUDH, *Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society* (2008).

³¹ Principios de París, modalidades de funcionamiento, párr. f).

especiales) y el examen periódico universal³². Eso significa, en general, que las INDH participan en esos mecanismos y exámenes, así como en el seguimiento de sus recomendaciones a nivel nacional. Además, las INDH deben mantener una relación activa con el Comité Internacional de Coordinación.

Las INDH desempeñan también un papel importante en los procesos de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos velando por que las observaciones y recomendaciones de esos órganos se tengan en cuenta y se pongan en práctica. Gracias a su experiencia práctica, son asociados útiles en las actividades que se realizan a nivel internacional para definir nuevas normas de derechos humanos.

Cooperación con otras INDH y con los órganos regionales

En los Principios de París se requiere que las INDH cooperen con las instituciones nacionales de otros países³³. La organización de eventos, conferencias y reuniones acerca de las INDH y la creación de asociaciones regionales de esas instituciones son excelentes estrategias para fortalecer su cooperación con fines específicos.

Como se señala en el capítulo I, en todas las regiones del mundo hay organizaciones regionales de INDH. Esos mecanismos se muestran cada vez más activos.

También hay, por supuesto, sistemas regionales de derechos humanos en Europa, en América y en África. En julio de 2009 se anunció, además, que la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) iba a crear un órgano regional de derechos humanos que se denominaría Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN. Además, otras instituciones regionales económicas y de desarrollo, como la CEDEAO y la SADC, están empezando a tomarse interés en la esfera de los derechos humanos.

5. Protección y promoción de los derechos de grupos específicos

Aunque los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, las INDH tienen una responsabilidad especial de ayudar a los que no pueden ayudarse a sí mismos. A menudo, los derechos de algunos grupos específicos resultan controvertidos o se ponen en duda. Las INDH son a menudo la única voz que puede y debe hablar en defensa de:

- Los defensores de los derechos humanos;
- Los pueblos indígenas;
- Las personas pertenecientes a los colectivos de lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales;
- Los trabajadores migrantes;
- Las personas con discapacidad³⁴;
- Las personas que viven con el VIH/SIDA;
- Las minorías raciales y nacionales;

³² Véanse las directrices generales en la decisión 6/102 del Consejo de Derechos Humanos relativa al seguimiento de su resolución 5/1, en la que se hacen tres referencias fundamentales a las INDH.

³³ Principios de París, competencia y atribuciones, párr. 3 e).

³⁴ Puede verse un análisis del papel que desempeñan las INDH en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en Michael Ashley Stein y Janet E. Lord, "La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad como un medio para la transformación social" en *Mecanismos nacionales de monitoreo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (Ciudad de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, 2008). Publicación trilingüe que puede consultarse en www.nhri.net.

- Los refugiados y las personas desplazadas³⁵;
- Las mujeres³⁶.

Con la entrada en vigor de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las INDH están alentando activamente a los gobiernos a que la ratifiquen y pongan en práctica y desempeñando una función de supervisión. Más concretamente, en el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención se insta a los Estados partes a que:

mantengan, refuercen, designen o establezcan, a nivel nacional, un marco, que conste de uno o varios mecanismos independientes, para **promover, proteger y supervisar** la aplicación de la presente Convención. Cuando designen o establezcan esos mecanismos, **los Estados Partes tendrán en cuenta los principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos**. (Énfasis añadido.)

6. Las instituciones nacionales de derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales

Los mandatos de las INDH no abarcan en todos los casos los derechos económicos, sociales y culturales. Aquellas cuyo mandato sí los incluye tienen una responsabilidad tanto en el ámbito de la promoción como en el de la protección, a menos que en la ley fundacional se diga otra cosa.

Los derechos económicos, sociales y culturales plantean dificultades especiales porque tienden a verse eclipsados por las demandas a corto plazo más urgentes derivadas de las violaciones de los derechos civiles y políticos, especialmente en lo que se refiere a la protección. Además, no siempre es fácil abordar derechos tan complejos que requieren un enfoque a largo plazo y la adopción de medidas “positivas” por parte del gobierno, normalmente en el ámbito de la programación y la presupuestación de los programas.

Muchas de las normas jurídicas se establecen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos de derechos humanos pertinentes. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 10 (1998), detalla las funciones que corresponden a las INDH en la protección y promoción de esos derechos:

- El fomento de programas de educación e información destinados a mejorar el conocimiento y la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto entre la población en general como en determinados grupos, por ejemplo en la administración pública, el poder judicial, el sector privado y el movimiento laboral;
- El examen minucioso de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que son compatibles con los requisitos estipulados en el Pacto;
- La prestación de asesoramiento técnico o la realización de estudios en relación con los derechos económicos, sociales y culturales;
- La determinación de criterios nacionales de referencia que permitan medir la medida en que se llevan a la práctica los derechos económicos, sociales y culturales;

³⁵ Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar funciones tanto de promoción como de protección: a) reafirmando el derecho a la asistencia humanitaria; y b) realizando actividades de vigilancia de los derechos humanos, que puede ser de ayuda en la evaluación de las necesidades y la planificación estratégica como base para la elaboración de programas de asistencia eficaces (por ejemplo, la vigilancia del derecho de los grupos vulnerables a la alimentación, la vivienda, el cuidado de la salud y la alimentación, y la detección de lagunas esenciales en lo relativo a la protección).

³⁶ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 6 (1988) sobre los mecanismos nacionales eficaces y la publicidad. Véanse también los Principios de Montreal sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer (2002).

- La realización de investigaciones y estudios con vistas a determinar la medida en que se llevan a la práctica determinados derechos económicos, sociales y culturales, bien sea dentro del Estado en general, o en determinadas esferas o en relación con determinadas comunidades.

7. Las instituciones nacionales de derechos humanos durante los conflictos y en situaciones posteriores a los conflictos

Las INDH han ayudado más directamente a abordar los aspectos relacionados con los derechos humanos en las sociedades en conflicto y que salen de un conflicto. Algunas desempeñan un papel activo en la promoción de la paz, el impulso de los esfuerzos por establecer procesos de paz y el apoyo a los acuerdos de paz. Pueden también proponer y apoyar procesos de justicia de transición y reparación después del conflicto³⁷.

El Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación ha señalado que, durante un golpe de estado o una situación de estado de emergencia, las INDH habrán de desempeñar su mandato con gran cautela e independencia³⁸.

La rendición de cuentas puede lograrse y la impunidad combatirse documentando e investigando las violaciones y vigilando y llevando un registro de los abusos tanto durante los conflictos como durante los períodos de transición. Esos esfuerzos pueden servir de apoyo para futuras iniciativas de búsqueda de la justicia ante los tribunales y para los órganos de búsqueda de la verdad y la reconciliación, las medidas de reparación y los procesos de investigación de antecedentes. Las INDH pueden ayudar a las víctimas procurando que gocen de un acceso a la justicia efectivo e imparcial; a una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido y a la información que necesiten. También pueden prestar apoyo para la reintegración en la sociedad de fuerzas desmovilizadas, las personas desplazadas y los refugiados que regresan y apoyar iniciativas especiales para los niños soldados y los niños secuestrados y favorecer planteamientos de la justicia de transición que sean sensibles desde el punto de vista del género³⁹. Pueden asimismo ayudar a las víctimas y los testigos con medidas como el traslado y el reasentamiento.

Los mecanismos pueden variar. Los mecanismos de búsqueda o confesión de la verdad, los procesos de reparación, la reforma institucional (incluida la investigación de antecedentes), las comisiones de reconciliación y las comisiones de investigación no son si no algunas posibilidades.

El hecho de que una INDH ha de desempeñar o no alguna de esas funciones dependerá, al menos en parte, de la ley en que se establezcan sus atribuciones o de cualquier otra legislación en la que puedan otorgársele competencias adicionales. Algunas INDH solo están facultadas para ocuparse de asuntos que surjan a partir del momento de su creación, en tanto que otras tienen un mandato más amplio que les permite abordar abusos cometidos en el pasado. Algunas INDH han sido establecidas como parte de una reforma institucional en el marco de un proceso de justicia de transición.

³⁷ Véase, con carácter general, "Round Table Proceedings Report" de la Mesa Redonda Internacional sobre el papel de las instituciones nacionales en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos (2006), que puede consultarse en http://www.nhri.net/pdf/Final_report_RT_Belfast.pdf (visitada el 12 de octubre de 2010).

³⁸ Subcomité de Acreditación, observaciones generales, párr. 5.1.

³⁹ La noción de justicia de transición abarca "toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por complejo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos" (S/2004/616, párr. 8).

En la Declaración de Rabat, adoptada en la séptima Conferencia de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de África celebrada en 2009, se puso de relieve el papel que cumplen las INDH en la justicia de transición en general y su labor de facilitación y apoyo al funcionamiento de los mecanismos y procesos de la justicia de transición con el fin de garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación y la paz. Se instó a las INDH de África a que prestasen la debida atención a las recomendaciones prácticas de la Declaración con respecto a la vigilancia y el establecimiento de mecanismos de justicia de transición.

8. Las instituciones nacionales de derechos humanos y el mundo empresarial

Los Estados tienen el deber de brindar protección frente a las violaciones de los derechos humanos cometidos por terceros, en particular las empresas. En su resolución 8/7, aprobada en junio de 2008, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la necesidad de proteger todos los derechos humanos contra los abusos que cometan o en que estén implicadas las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. También prorrogó hasta 2011 el mandato del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.

De una encuesta realizada por el ACNUDH en nombre del Representante Especial se desprende que muchas INDH se ocupan de cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos, aunque la mayoría de ellas lo hacen solo de una forma limitada. Las comisiones tienden a centrarse en la no discriminación y otros derechos laborales conexos, en tanto que otras instituciones tienen un amplio mandato de protección. En una encuesta sobre las empresas y los derechos humanos, 13 de las 43 INDH encuestadas dijeron que carecían de mecanismos jurídicos para tramitar las denuncias contra empresas⁴⁰. En algunos casos, eso se deriva de la noción —equivocada— de que los derechos humanos se limitan a la relación entre el individuo y el Estado. En esos casos, tanto el Estado como la institución deberían evaluar la necesidad de brindar una protección similar en el ámbito del sector privado.

En 2009, el Comité Internacional de Coordinación estableció un Grupo de Trabajo sobre los derechos humanos y el mundo económico cuyo mandato incluye:

- La planificación estratégica (en cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos, y la programación conjunta de las INDH);
- El fomento de la capacidad y el intercambio de recursos (el perfeccionamiento profesional del personal y el establecimiento de una plataforma para que las INDH compartan instrumentos y mejores prácticas);
- Las actividades de influencia en las prioridades y proyección exterior (facilitando la participación del Comité Internacional de Coordinación y las INDH en debates importantes en los planos nacional, regional e internacional sobre las empresas y los derechos humanos).

Las INDH tienen acceso a dos grandes fuentes de recursos:

- BASESwiki es un portal en línea (www.baseswiki.org). Se trata de una iniciativa del Representante Especial, en colaboración con la Iniciativa en favor de la responsabilidad social de las empresas de la Kennedy School de Harvard, la Asociación Internacional de Abogados y el Asesor sobre el cumplimiento u Ombudsman del Grupo del Banco Mundial. Su cometido es ayudar a las empresas y a la sociedad a

⁴⁰ ACNUDH, "Business and human rights: a survey of INDH practices—results from a survey distributed by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights" (2009).

encontrar soluciones para los agravios y las disputas, incluidos los mecanismos para la solución de controversias, los mecanismos de rendición de cuentas y los expertos en la resolución amistosa de controversias.

- El portal del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home).

Conclusión

Las INDH son organizaciones patrocinadas y financiadas por el Estado que, sin embargo, actúan con independencia del Gobierno para promover y proteger los derechos humanos en el plano nacional. Si se han establecido en consonancia con los Principios de París, pueden tener un efecto importante y positivo en la situación de los derechos humanos del país. Aunque todas las instituciones comparten algunas características básicas en cuanto a su mandato, sus responsabilidades y sus facultades, existen diferentes modelos. Cada vez con mayor frecuencia, sin embargo, las diferencias entre esos modelos se van difuminando. Hay algo que es más importante que la etiqueta que lleve una institución y es el hecho de que su mandato, sus funciones y sus atribuciones estén en consonancia con el espíritu y la letra de los Principios de París.

III. EL COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN Y LOS PRINCIPIOS DE PARÍS

Introducción

Los Principios de París son normas internacionales y tienen el carácter de condiciones mínimas que una INDH debe satisfacer para que sus homólogos y el sistema de las Naciones Unidas la otorguen credibilidad.

El Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos es un órgano internacional independiente que promueve la creación y el fortalecimiento de esas instituciones en consonancia con los Principios de París.

Objetivos de aprendizaje

Después del presente capítulo, el lector estará en condiciones de:

- Conocer cada una de las cuestiones sustantivas que se exponen en los Principios de París;
- Conocer en términos generales los requisitos que se imponen en los Principios de París en relación con esas cuestiones;
- Describir en términos generales las limitaciones a que puede estar sometida la jurisdicción de una institución (materia, asunto y temporalidad) y determinar en qué medida pueden ser aceptables las limitaciones;
- Explicar por qué el pluralismo es importante y cómo puede lograrse;
- Señalar los mecanismos mediante los cuales puede fomentarse la independencia y describir la forma en que deben operar;
- Definir las atribuciones que debe tener una institución con respecto al examen de cualquier material, incluso mediante la investigación; y
- Describir el proceso de acreditación.

A. LOS PRINCIPIOS DE PARÍS

Los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París) fueron adoptados por las INDH en 1991. En ellos se establecen niveles de referencia en relación con los cuales las INDH propuestas, nuevas y existentes, pueden ser evaluadas o “acreditadas” por el Subcomité de Acreditación del Comité Nacional de Coordinación. Las lagunas o deficiencias encontradas durante el proceso de acreditación pueden servir como hoja de ruta o plantilla para mejorar las INDH. Los Principios de París son una norma que deben satisfacer *todas* las INDH y en ellos figuran también principios complementarios que se aplican únicamente a las instituciones dotadas de competencia “cuasi jurisdiccional”.

Con arreglo a los Principios de París, las INDH están obligadas a:

- **Proteger** los derechos humanos, incluso recibiendo, investigando y resolviendo denuncias, mediando en conflictos y supervisando actividades; y
- **Promover** los derechos humanos mediante la formación, la proyección exterior, los medios de comunicación, las publicaciones, la capacitación y el fomento de la capacidad y la prestación de asistencia y asesoramiento a los gobiernos⁴¹.

Los principios complementarios que se aplican únicamente a las instituciones dotadas de competencia “cuasi jurisdiccional” se examinan más adelante.

En los Principios de París se establece qué se entiende por una INDH plenamente desarrollada y se enumeran seis criterios principales que esas instituciones deben cumplir para tener éxito:

- **Mandato y competencia:** un mandato amplio basado en las normas universales de derechos humanos;
- **Autonomía del Gobierno;**
- **Independencia** garantizada por una ley fundacional o por la Constitución;
- **Pluralismo**, alcanzado mediante la composición de la institución o mediante una cooperación efectiva;
- **Recursos suficientes;**
- **Facultades de investigación apropiadas.**

En el presente capítulo se esbozan todos los requisitos establecidos en los Principios de París en relación con cada uno de esos criterios y se examina después la importancia de la norma y, en su caso, cómo puede cumplirse. Al final del capítulo se muestra una lista de comprobación del cumplimiento.

1. Mandato y competencia

En los Principios de París se establece que “la institución nacional tendrá un mandato lo más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia”.

Competencia en el ámbito de la “promoción y protección”

Para poder garantizar plenamente los derechos humanos es necesario adoptar medidas generales *tanto* para promoverlos *como* para protegerlos. Las instituciones cuyos mandatos se limitan únicamente a una u otra de esas esferas no satisfacen

⁴¹ Véase también Subcomité de Acreditación, observaciones generales, párr. 1.2.

esa condición. Con ello se reconoce que las actividades de promoción son necesarias para modificar actitudes y comportamientos. Por último, mediante ese enfoque de los derechos humanos de carácter integrador se hace hincapié en la naturaleza universal e interdependiente de los derechos humanos, un factor relacionado con la amplitud del mandato de las INDH.

Un mandato lo más amplio posible

El requisito de que una INDH debe tener “un mandato lo más amplio posible” refleja la diversidad de modelos institucionales que existen.

Las INDH cuyo mandato se deriva directamente de los tratados internacionales y se ocupan de todos los derechos humanos son las que más se ajustan a la naturaleza indivisible, interdependiente y universal de los derechos humanos y se consideran como “el mejor modelo”. No obstante, los mandatos de algunas instituciones se limitan a los derechos civiles y políticos, con lo que quedan excluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, a menudo esa limitación se refiere únicamente a su mandato de investigación, mientras que las instituciones gozan de plenas facultades para promover todos los derechos.

Es cierto, como se ha señalado anteriormente, que algunas INDH se ocupan únicamente de grupos específicos, como las mujeres o los niños. Otras están limitadas, al menos en su función de investigación, a los casos de discriminación. Es posible tener un mandato más limitado, como los que se han mencionado, y aun así satisfacer los Principios de París.

Mandato establecido en la Constitución o en la legislación

En los Principios de París se determina que el mandato de las INDH ha de estar “claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo”. Según el Subcomité de Acreditación, eso constituye un requisito: los instrumentos ejecutivos, como órdenes y decretos, no bastan para satisfacer los Principios de París⁴².

Una base constitucional o legislativa asegura una mayor permanencia (puesto que el mandato no puede modificarse o suprimirse en virtud de una orden ejecutiva), mayor independencia (puesto que es menos probable que el mandato se modifique o se suprima aunque la INDH actúe de alguna forma con la que el Gobierno no esté de acuerdo) y una mayor transparencia.

Según una encuesta realizada recientemente por el ACNUDH, cerca de un tercio de las INDH se han creado en virtud de disposiciones constitucionales, un tercio mediante una ley y otro 15% de ellas cuentan con una base simultáneamente constitucional y legislativa⁴³.

En los casos en que existe una base constitucional, es aconsejable que haya una ley separada en que se contemplen los aspectos prácticos, puesto que el nivel de detalle necesario para establecer y autorizar el funcionamiento de INDH normalmente no se ajusta bien a la redacción de una constitución. Puede ser más apropiado, por ejemplo, definir la naturaleza, el objetivo y las facultades operacionales de una institución en una ley que en una constitución. Se pueden otorgar nuevas atribuciones con mayor agilidad por medio de un proceso legislativo.

Las INDH que cuentan únicamente con una base legislativa satisfacen también los Principios de París. No obstante, podría recurrirse a la utilización de procedimientos

⁴² Subcomité de Acreditación, observaciones generales párr. 1.1.

⁴³ En la presente sección se utilizan los datos de la encuesta sobre las instituciones nacionales de derechos humanos realizada por el ACNUDH.

legislativos para debilitar una institución con mayor facilidad que si hubiera gozado de una protección constitucional.

En algunos casos, la legislación sobre las atribuciones de una institución nacional de derechos humanos tiene carácter cuasi constitucional. Eso significa simplemente que si las leyes o las políticas gubernamentales vulnerasen los derechos humanos se considerarían inaplicables en la medida en que fuesen incompatibles con los instrumentos de derechos humanos. En los países que cuentan con una disposición de esa naturaleza (por ejemplo el Canadá) las instituciones cuentan con un poderoso instrumento para pedir que la cuestión se decida ante un tribunal de derechos humanos y para hacer que la ley impugnada no entre en vigor.

Jurisdicción

En los Principios de París se exige simplemente que haya un “ámbito de competencia”, establecido en una ley o en una disposición constitucional. Obviamente, la amplitud del mandato de la INDH depende tanto de su competencia como de su jurisdicción, conceptos que están entrelazados. De ello se sigue que la jurisdicción de las INDH debería ser lo más amplia posible, acorde con las normas establecidas para el mandato. En los Principios de París se establece también que una institución puede examinar cualquier materia que quede dentro de su ámbito de competencia. (Ha habido casos en que han tenido que intervenir los tribunales para interpretar la jurisdicción de la institución cuando no se había establecido explícitamente.)

Limitaciones acerca del tipo de cuestión. La determinación de la jurisdicción y su amplitud es materia de interpretación jurídica. En la práctica, en muchas leyes sobre las atribuciones de las INDH, se restringe el tipo de cuestiones que esas instituciones pueden abordar.

Es raro que esas limitaciones se extiendan a las actividades de promoción, como la formación del público. Sin embargo, una institución puede tener limitados, por ejemplo, los tipos de derechos que puede supervisar. Algunas instituciones pueden ocuparse únicamente de los derechos civiles y políticos. Otras protegen solo los derechos de un grupo concreto (por ejemplo, las minorías o las mujeres). Algunas más abordan únicamente cuestiones relacionadas con la discriminación. Esas y otras limitaciones similares son habituales y, por sí mismas, no impiden que una institución pueda cumplir los Principios de París.

En algunos casos, si la propia INDH opina que su mandato legislativo es demasiado estrecho, y, si tiene capacidad jurídica para dirigirse a los tribunales, tal vez pueda solicitar un examen judicial de la ley en que se establecen sus atribuciones para que se ponga en consonancia con lo dispuesto en la Constitución, cuando las circunstancias lo permitan. Además, desde luego, una institución puede utilizar su capacidad para examinar y formular observaciones sobre la legislación o asesorar al Gobierno para pedir que se supriman las limitaciones que considere excesivas.

Limitaciones con respecto al parlamento. En general, las INDH no tienen autoridad sobre el parlamento, ni pueden influir de modo alguno en las prerrogativas e inmunidades de las que tradicionalmente gozan los miembros de la asamblea legislativa. Esas inmunidades tienen por objeto proteger la libertad del discurso político y suelen ser defendidas a ultranza en las sociedades democráticas.

No obstante, eso no supone que el trabajo de las asambleas legislativas esté blindado frente al escrutinio de las INDH. Esas instituciones pueden formular observaciones sobre los proyectos de ley para velar por que las leyes sean compatibles con las normas de derechos humanos; algunas tal vez puedan poner en marcha un procedimiento o intervenir ante los tribunales para cuestionar la constitucionalidad de algunas leyes.

Además, los parlamentarios no tienen inmunidad por sus actos relacionados con los derechos humanos que se deriven del empleo de personal en sus oficinas o por las actividades realizadas al margen de su cargo oficial o del parlamento. El alcance de la inmunidad varía de un Estado a otro y cada institución deberá guiarse por la legislación y los procedimientos parlamentarios aplicables.

Los tribunales y la judicatura suelen estar exentos de la supervisión de las INDH. Los tribunales, y los jueces que prestan servicio en ellos, gozan de una independencia que es esencial para garantizar el pleno respeto del estado de derecho. Ese respeto del estado de derecho exige que los órganos administrativos no puedan tramitar recursos o apelaciones contra los fallos de los tribunales. No obstante, eso no impide la vigilancia y la presentación de informes sobre las actividades de los tribunales y la formulación de recomendaciones independientes tendientes a mejorar la aplicación de los principios de derechos humanos en el ámbito judicial o eliminar dilaciones indebidas en los procedimientos judiciales.

Muchas INDH no pueden ocuparse de cuestiones de derechos humanos en las que esté involucrado el **sector privado** (empresas y corporaciones). (En el capítulo II se examina de nuevo esa cuestión.)

Las INDH no pueden generalmente investigar cuestiones relativas a **las fuerzas armadas, los servicios de seguridad o las decisiones del Gobierno en materia de relaciones internacionales**. Esas restricciones no entran en contradicción con la letra de los Principios de París, pero es cierto que vulneran su espíritu. En las observaciones generales del Subcomité de Acreditación se establece que:

el alcance del mandato de muchas Instituciones Nacionales se encuentra restringido por motivos de seguridad nacional. Aunque esta tendencia no es esencialmente contraria a los Principios de París, hay que señalar que es preciso velar por que dicha restricción no se aplique sin razón o de manera arbitraria y se ejerza respetando la legalidad (párr. 5.2).

Puede parecer razonable imponer restricciones en cuanto al acceso a documentos sensibles en aquellos casos en que pueda demostrarse que está en juego la seguridad nacional y así lo haya determinado una autoridad judicial, pero debería evitarse la exclusión generalizada de jurisdicción. Las restricciones excesivas de ese tipo pueden, de hecho, conducir a la impunidad y la aceptación de violaciones flagrantes de los derechos humanos. Las instituciones que tropiezan con esas restricciones deberían tratar de reducir sus efectos, incluso proponiendo cambios legislativos o solicitando mandamientos judiciales con el fin de ampliar su mandato, según dicte la constitución del país.

Límites temporales. La mayoría de las INDH solo puede abordar cuestiones que surjan después de su creación. Esa restricción es relativamente común. Permite a la institución centrarse en el futuro y ayuda a conseguir que no se vea paralizada por un aluvión de denuncias relativas al pasado.

En el caso de las instituciones cuyo mandato se extienda a las violaciones de los derechos humanos que constituyan también actos delictivos, en su funcionamiento previsto se evita también la cuestión de la retroactividad.

En las leyes fundacionales de muchas INDH se establece un límite temporal de seis meses, un año o dos años transcurrido el cual no pueden presentarse denuncias, aunque, en algunos casos, las INDH pueden ocuparse de casos que se encuentren fuera de plazo, si bien, una vez más, eso depende de la ley. Esa limitación se basa en dos motivos. En primer lugar, ayuda a lograr que las partes no tengan que enfrentarse a casos en los que las pruebas hayan desaparecido o los recuerdos se hayan vuelto borrosos. El planteamiento que se prefiere es dejar que sea la institución la que decida qué casos va a investigar y cuándo. Con ello se mantiene un cierto margen discrecional,

ya que el retraso puede obedecer a razones legítimas. En segundo lugar, en situaciones posteriores a conflictos, las INDH pueden recibir el mandato de investigar los abusos cometidos en el pasado en el marco de la lucha contra la impunidad. No obstante, debe tenerse en cuenta la posibilidad de crear órganos especiales que se encarguen de los abusos cometidos en el pasado o garantizar que se confiera a la INDH, con todas las garantías de la ley, un mandato en materia de justicia de transición.

Responsabilidades y modalidades de funcionamiento

En los principios de París se describe el abanico de responsabilidades que deben figurar en el mandato operacional de una institución. Las INDH pueden examinar *cualquier cuestión* que quede dentro de sus competencias, sea cual sea su origen. No deben estar sometidas a la aprobación de una autoridad superior antes de adoptar la decisión de examinar una cuestión.

Las INDH deben tener las siguientes responsabilidades:

- Presentar opiniones, recomendaciones, propuestas e informes al gobierno, al parlamento y demás órganos responsables acerca de:
 - Las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a las organizaciones judiciales;
 - La situación general en materia de derechos humanos o de cuestiones más específicas relacionadas con esos derechos;
 - Las situaciones de violación de esos derechos en cualquier parte del país.
- Fomentar la armonización de la legislación y las prácticas nacionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como su aplicación efectiva;
- Fomentar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Contribuir a la elaboración de los informes nacionales sobre los derechos humanos expresando, cuando sea necesario, una opinión independiente sobre los asuntos que se traten en esos informes;
- Cooperar con los órganos internacionales y regionales de derechos humanos y con otras INDH;
- Prestar asistencia y tomar parte en programas de fomento de la formación e investigación sobre los derechos humanos;
- Fomentar la sensibilización del público acerca de los derechos humanos y los esfuerzos por combatir la discriminación, especialmente la discriminación racial, mediante la publicidad, la difusión de información, la educación y el uso de los medios de comunicación.

En cuanto a la posibilidad de presentar “opiniones, recomendaciones, propuestas e informes”, en los Principios de París se establece claramente que una institución debe, en primer lugar, tener la potestad de prestar asesoramiento por su propia iniciativa y no simplemente cuando lo soliciten las autoridades. En segundo lugar, una institución debe ser libre de hacer público el asesoramiento que haya prestado sin limitación alguna y sin necesidad de recibir autorización previa. Debe entenderse también que la primera de las responsabilidades enunciadas (prestar asesoramiento sobre la legislación y las violaciones de los derechos humanos) incluye, con carácter general:

- La recepción, investigación y formulación de opiniones y recomendaciones acerca de presuntas violaciones de los derechos humanos (aunque puede no incluir en concreto la recepción de denuncias de particulares); y

- La vigilancia y presentación de informes sobre cuestiones de derechos humanos en general y sobre la situación de las personas privadas de libertad en particular.

En los Principios de París no se dice que la lista de requisitos que figura más arriba sea una lista definitiva de las responsabilidades de las INDH sino que constituye, más bien, el **nivel mínimo o básico de responsabilidades**. Dicho esto, los Principios de París no se han interpretado en el sentido de que una institución tenga que desempeñar realmente todas esas responsabilidades, sino que se requiere que no existan limitaciones legislativas o constitucionales que le impidan desempeñarlas si así lo decide. Una institución puede, por motivos estratégicos o financieros, decidir dar prioridad a unas responsabilidades sobre otras.

Una institución que funcione en consonancia con los Principios de París también deberá tener la potestad de “recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios” para examinar las cuestiones de las que decida ocuparse. Las INDH han de estar facultadas para hacer indagaciones o investigar sobre cualquier cuestión. Con ello se fortalece el principio de independencia: es la propia institución la que establece su programa de investigación.

Las INDH deben estar facultadas para poder exigir que una persona preste testimonio y para proteger de posibles represalias a quienes lo hagan. La facultad para obtener cualquier información o documento supone también que la institución habrá de tener autoridad para exigir la presentación de documentos y emplear —o pedir a las autoridades que empleen— la potestad de registro e incautación. Al igual que sucede en el caso de la facultad para recibir cualquier testimonio, esa autoridad presupone también que se impondrá alguna sanción a quien se niegue a presentar, destruya o falsifique información o documentos.

Reuniones periódicas. En los Principios de París se establece que las INDH deben celebrar reuniones periódicas y convocar a esas reuniones a todos sus miembros. Mediante el requisito de que se celebren reuniones periódicamente y cuando sea necesario se pretende velar por que la institución se mantenga activa y reaccione ante las necesidades. Las instituciones cuyos miembros no se reúnen periódicamente o que no se reúnen cuando surgen situaciones críticas podrán convertirse en blanco de acusaciones de ineficacia o incluso irrelevancia. La idea de reunirse periódicamente o cuando sea necesario da a entender que la institución cuenta con una sede fija y la capacidad de establecer su propio programa. Ambos elementos son esenciales para su independencia.

Establecimiento de grupos de trabajo. Muchas instituciones establecen grupos de trabajo que se ocupan de determinadas funciones básicas. Normalmente, esos grupos informan a la institución en pleno, de manera que todos sus miembros conocen sus actividades y pueden dar su opinión sobre el proceso. Hay algunas cuestiones, como el establecimiento de la política institucional, de las que deben ocuparse los propios miembros o un grupo de ellos. No es necesario que todos los miembros participen en todas las actividades programáticas o en la adopción de todas las decisiones, especialmente cuando esas actividades sean rutinarias o altamente especializadas.

Como sucede con el requisito de celebrar reuniones periódicas, la facultad de establecer grupos de trabajo también pone de relieve el hecho de que la institución es dueña de sus propios procedimientos y, por tanto, independiente.

Oficinas regionales y locales. Hay muchos países en los que resulta necesario establecer una presencia cercana a la población a causa de su gran superficie, la complejidad de los problemas por los que atraviesa en el plano local o por la dificultad, financiera, o de otro tipo, que supondría que las personas tuvieran que desplazarse

hasta el centro para recibir sus servicios. Cualquiera que sea el motivo, son muchas las INDH que descentralizan sus servicios para acercarlos a la población.

La descentralización puede aplicarse a toda la variedad de servicios y, aunque puede sostenerse que es el enfoque más efectivo, también es cierto que dificulta la gestión y puede resultar oneroso. Algunas instituciones eligen otros enfoques, como el establecimiento de oficinas locales más pequeñas que actúan como “estafetas de correos”. En esos casos, la oficina local no presta servicios directamente, cosa que se sigue haciendo desde la sede, pero ayuda, por ejemplo, recibiendo las denuncias u obteniendo la información que le soliciten los investigadores desde la sede. Otra posibilidad es que en la oficina local se preste una gama limitada de servicios. Otra opción más es que la institución constituya oficinas itinerantes que cuenten con la visita periódica del personal de la sede para proporcionar servicios a nivel local.

Libertad para consultar. En los Principios de París se impone a las instituciones la obligación de consultar con otras organizaciones que se ocupan de la promoción y protección de los derechos humanos, en particular los “*ombudsman*, mediadores u otras instituciones similares”. Los *ombudsman* y mediadores, en particular, comparten una responsabilidad que guarda una estrecha relación con las de las INDH y habitualmente gozan de un estatuto equivalente como órganos independientes. (De hecho, varios miembros de la Red Internacional de INDH son también miembros del Instituto Internacional del Ombudsman.) Es especialmente importante que las instituciones que comparten responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos establezcan mecanismos para coordinar sus actividades, facilitar el acceso del público, velar por que no se dupliquen las tareas y evitar trabajar en pos de objetivos diferentes.

En los Principios de París se requiere que las INDH establezcan la “relaciones con ONG que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos”. Cabe señalar también que en esos principios se indica que el pluralismo y la composición de una institución deben servir para “lograr la cooperación eficaz” con las fuerzas sociales “interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos”.

Presentación de informes y rendición de cuentas. Las INDH rinden cuentas a dos niveles: ante el Estado y ante el público. Responder ante el público también fortalece su independencia. Las INDH pueden presentar informes al Gobierno, al parlamento o a cualquier otro órgano competente. En los Principios de París se requiere también que las INDH den a conocer “los derechos humanos... sensibilizando a la opinión pública... recurriendo para ello a todos los medios de comunicación”. En la sección de los Principios de París dedicada a las “modalidades de funcionamiento” se establece que las instituciones deben dirigirse a la opinión pública, directamente o a través de los medios de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones o recomendaciones.

La mayoría de las instituciones cumplen sus obligaciones de presentar informes y rendir de cuentas ante el Estado preparando informes anuales e informes especiales y presentándolos a las autoridades competentes. La rendición de cuentas de carácter económico se realiza generalmente mediante un estado financiero en el contexto del informe anual. Si la INDH ha de responder ante el parlamento, le presentará directamente su informe anual. Las obligaciones que se impongan a una institución en materia de presentación de informes deben figurar en la ley fundacional, en la que debería especificarse la periodicidad de los informes, la posibilidad de presentar informes especiales, las cuestiones sobre las que ha de informarse y el procedimiento para examinar los informes.

En los Principios de París se establece que los métodos que una institución utilice para presentar informes del Estado no han de menoscabar su independencia. En los Principios

se afirma repetidamente, explícita o implícitamente, por ejemplo, que habrán de poder formularse recomendaciones u opiniones o prestarse asesoramiento sin necesidad de contar con una aprobación previa. De forma similar, en los Principios se indica que las instituciones han de ser libres de recurrir a los medios de comunicación para informar al público sobre sus opiniones sin necesidad de solicitar aprobación previa.

No obstante, las instituciones están obligadas a ser rigurosas en sus propias actividades de determinación y análisis de los hechos cuando formulen una recomendación u opinión o elaboren un informe. En última instancia, su credibilidad se va a valorar por la calidad y el interés de sus recomendaciones y opiniones. Si se encuentra que con demasiada frecuencia carecen de fundamento o son erróneas, la institución se encontrará con que todo el mundo las pasa por alto y las recomendaciones que pueda formular posteriormente no se tomarán en serio.

En los Principios de París también se exige a las instituciones que mantengan al público informado de su trabajo, en particular de sus recomendaciones y opiniones, y se favorece el uso de los medios de comunicación con ese fin.

Además de informar sobre las esferas específicas de su labor, las instituciones deben realizar también evaluaciones oficiales del rendimiento midiendo sus logros en relación con objetivos concretos y alcanzables. Por razones de transparencia y rendición de cuentas, las evaluaciones del rendimiento deberían hacerse públicas. Está claro que los resultados de esas evaluaciones, así como los objetivos que se hubieran establecido, deben hacerse públicos. Al hacerlo así, las instituciones pueden favorecer la excelencia a nivel interno y hacer que el público tenga conocimiento de su existencia y de las pautas que se han fijado para sus logros. Ese nivel de transparencia contribuirá sin duda a la credibilidad de una institución en el entorno exterior.

2. Composición y pluralismo

En los Principios de París se requiere que:

la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de: a) las ONG competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas; b) las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; c) los universitarios y especialistas calificados; d) el parlamento; y e) las administraciones.

El Subcomité, en sus observaciones generales (párr. 2.1), ha señalado que el pluralismo puede lograrse mediante la composición de la institución, por ejemplo observando el pluralismo en:

a) Los miembros del órgano rector, procurando que representen a diferentes sectores de la sociedad tal como se dispone en los Principios de París;

b) Los procedimientos de nombramiento del órgano rector de la Institución Nacional, por ejemplo, cuando diversos grupos sociales proponen o recomiendan a candidatos;

c) Los procedimientos que permiten la cooperación eficaz con diversos grupos sociales, por ejemplo, comités consultivos, contactos, consultas o foros públicos, o

d) El personal, procurando que sea heterogéneo y que represente a los diferentes grupos sociales de la sociedad.

El Subcomité destaca, además, que el principio del pluralismo también consiste en garantizar la participación significativa de las mujeres en la institución nacional.

La exigencia del pluralismo mediante la presencia de las fuerzas sociales puede ser difícil de satisfacer. Cuando hay muchas minorías étnicas o religiosas, por ejemplo, a menudo no puede lograrse. También hay consideraciones prácticas: ¿A partir de qué cifra el número de miembros dificulta el funcionamiento eficaz y la adopción de decisiones? ¿Cuáles son las repercusiones económicas de una composición numerosa?

Hay algunas estrategias que favorecen el equilibrio entre el pluralismo en la composición de la institución y la eficacia y el costo. En primer lugar, como la composición no es algo estático, el pluralismo puede alcanzarse con el tiempo. No es necesario que todos los grupos estén representados en un instante concreto. En segundo lugar, las fuerzas sociales pueden constituir organizaciones que las engloben y estar representadas por uno u otro miembro. En tercer lugar, los miembros pueden desempeñar sus funciones únicamente a tiempo parcial. Eso permitiría contar con una composición más amplia con un costo más reducido. Son varias las instituciones, especialmente en los países en desarrollo, que han experimentado de hecho dificultades prácticas por contar con un número excesivo de miembros. Si el número de miembros a tiempo completo es demasiado grande, el costo de funcionamiento de la institución puede ser demasiado alto y reducir la posibilidad de disponer de una plantilla de personal profesional que trabaje a tiempo completo. La posibilidad de contar con miembros a tiempo parcial que desempeñen sus funciones a título gratuito o de una forma equivalente, presente en el caso de las instituciones del mundo desarrollado, tal vez no sea una opción viable en otros lugares.

Los miembros de la administración solo deben participar con carácter consultivo, a fin de disipar cualquier pensamiento de que la institución no es completamente independiente. En los Principios de París se aborda también la cuestión de la renovación del mandato de los miembros (véase la sección 3) al establecer que la renovación no debe reducir las posibilidades de alcanzar el pluralismo.

El pluralismo puede reflejarse también en la labor de las INDH, por ejemplo en la selección de facilitadores y participantes en cursos prácticos, etc., y en los temas elegidos para los proyectos de investigación, seminarios y materiales de divulgación.

Nombramientos. El parlamento debe formar parte del proceso oficial de selección para que ese proceso sea más creíble y transparente. Puede, por ejemplo, elaborar una lista de candidatos que se remite al ejecutivo para su consideración y selección final, o tener en cuenta a los integrantes de una lista de candidatos preparada por el ejecutivo y elegir entre ellos.

El Subcomité, en sus observaciones generales (párr. 2.2) señala la importancia decisiva de los siguientes factores en el proceso de selección y nombramiento:

- Un proceso transparente;
- Consulta amplia en todo el proceso de selección y nombramiento;
- Amplia difusión de las vacantes;
- Maximización del número de posibles candidatos procedentes de una amplia gama de grupos sociales;
- Selección de miembros para que presten servicios con su propia capacidad individual y no en nombre de la organización a la que representen.

El pluralismo mejora si las fuerzas sociales participan en la selección. La responsabilidad del proceso de propuesta y selección puede delegarse en un comité de expertos representativo, o el gobierno o el parlamento pueden consultar con las fuerzas sociales

para recabar sus opiniones. Un comité de expertos podría encargarse de elaborar la lista de la que el parlamento o el ejecutivo elegirían en última instancia a los mejores candidatos.

Es habitual que en las INDH se elija a uno de sus miembros para encargarse de la dirección cotidiana de la organización y a uno o más adjuntos. Ese encargado de la dirección suele denominarse comisionado jefe, presidente, *ombudsman* principal o director. En algunos casos, esa persona puede desempeñar también las funciones de director gerente. En otros casos, puede ser el jefe operacional de la organización el que desempeña esa función en calidad de director ejecutivo o secretario general. Las modalidades para la selección de las personas para ocupar esos cargos también revisten interés en cuanto al pluralismo y la transparencia. El parlamento o el ejecutivo pueden nombrar a esas personas atendiendo a una recomendación del ejecutivo o mediante un comité parlamentario. Otra opción que utilizan algunas instituciones es que sean los propios miembros quienes elijan a sus dirigentes. Una vez más, eso depende en general de la ley fundacional, en la que debe establecerse claramente quién es el gerente, en contraposición con el presidente, de la INDH.

Cualquiera que sea el método que se adopte, debe recordarse que debe aplicarse el principio del pluralismo. El presidente y los vicepresidentes de una institución gozan habitualmente de amplios poderes ejecutivos y tienen el potencial de conformar su carácter. Además, son habitualmente sus principales portavoces. Deben ser representativos de las personas a las que sirven. Obviamente, por todas las razones mencionadas anteriormente, puede que eso no sea posible en un instante determinado, pero debe demostrarse que es cierto a lo largo del tiempo. Las mujeres, que constituyen la mitad de la población, deben estar representadas siempre en los cargos directivos de las INDH.

Aunque el pluralismo queda mejor demostrado cuando la composición de una institución refleja visiblemente las fuerzas sociales que actúan en el Estado, eso no significa que todos los grupos deban estar representados en un instante determinado, sino que, a lo largo del tiempo, los grupos se sientan integrados. Hay que recordar que:

- Es más fácil conseguir el pluralismo si una institución tiene un gran número de miembros;
- Las instituciones que tienen un único director o alto cargo, o que cuentan con muy pocos miembros, pueden conseguir el pluralismo recurriendo a los consejos consultivos o mecanismos equivalentes;
- Las mujeres *siempre* han de estar representadas en la composición de una institución, incluso en los cargos de responsabilidad;
- Cuando en la estructura de la organización se contemple que esté compuesta por un solo miembro debería tenerse en cuenta la posibilidad de nombrar a un hombre y a una mujer alternativamente;
- En cualquier circunstancia, las INDH deben colaborar y cooperar con otros interesados, lo que constituye en sí mismo una prueba de su deseo de alcanzar el pluralismo.

El pluralismo y la composición del personal. El pluralismo y la diversidad se verán potenciados si la composición del personal refleja también la realidad social. Eso significa que la diversidad se refleje en todas las partes de la organización y en todos los niveles jerárquicos. No existe la diversidad si, por ejemplo, las mujeres ocupan el 50% de los empleos, pero todos ellos son de secretaría y apoyo.

El pluralismo en el personal puede servir para fortalecer la visibilidad del compromiso de una institución con la plena participación y puede influir también positivamente en la credibilidad y eficacia de su programa. Esa diversidad no forma oficialmente parte de

los Principios de París, pero puede contribuir a dar mayor visibilidad al compromiso de una institución. Cabe señalar que el Subcomité de Acreditación, en sus observaciones finales (párr. 2.4), establece límites a la adscripción de personal del gobierno a las INDH.

3. Autonomía e independencia

En los Principios de París se requiere que las INDH cuenten con financiación suficiente para mantener sus propios locales y su propio personal “a fin de lograr la autonomía respecto del Estado”. Quizá sea la independencia el principio más importante, aunque también podría decirse que es el más difícil y controvertido. La verdadera independencia es fundamental para el éxito de una institución. Una institución que no pueda funcionar con independencia no puede ser eficaz. No importa lo fielmente que cumpla otros aspectos de los Principios de París, si no es independiente, o si no se la percibe como independiente, es muy poco probable que pueda conseguir algo de importancia. En ese aspecto intervienen varios elementos:

- El nombramiento de los miembros deberá hacerse “mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato” ya que un mandato estable es una condición imprescindible para la independencia;
- La condición de miembro ha de ser renovable, aunque hay que tener siempre presente la necesidad de alcanzar el pluralismo;
- Muchos de los principios establecidos en las “modalidades de funcionamiento”, que se examinan en párrafos posteriores del presente capítulo, sirven para reforzar la independencia.

El mero hecho de que una INDH sea un órgano del Estado financiado por el Estado plantea dificultades. Algunos se preguntarán cómo puede una institución de esa naturaleza ser independiente, cuestión que adquiere especial interés en los países en que el gobierno no se distingue precisamente por su respeto de los derechos humanos. La respuesta más directa es que el gobierno también financia otras instituciones independientes importantes, entre las que debe destacar la judicatura y la fiscalía. El hecho de que sea así no significa que los tribunales no puedan ser independientes. La experiencia demuestra que los tribunales, en su gran mayoría, pueden actuar con independencia del gobierno de turno, y así lo hacen.

No obstante, la independencia es un concepto relativo. Por definición, el establecimiento de una INDH corresponde al Estado y su mandato se recoge en una ley o en una disposición constitucional. En esa legislación por la que se crea la institución se definirán sus parámetros operativos y su relación con el Estado en materia de presentación de informes y se podrán imponer límites a su independencia. Por ese motivo, la independencia ha de valorarse a la luz de diversos factores estructurales y de procedimiento que han de actuar para garantizar que una institución goce de un alto grado de independencia operacional. Esos factores se examinan en los párrafos que siguen. En última instancia, no obstante aunque esos factores son fundamentales, la clave para la independencia, y la prueba de esa independencia, reside en las acciones de la institución y en el compromiso de sus miembros. Cualesquiera que sean las garantías estructurales, pronto se habrá de conocer a una institución, tanto a nivel nacional como internacional, por sus obras.

Autonomía jurídica

En la disposición constitucional o la ley en virtud de las cuales se establezca una institución se le debe dotar de personalidad jurídica propia para que pueda formular decisiones y actuar de manera independiente. Una institución que sea una dependencia

de un ministerio, por ejemplo, no es independiente. Las instituciones que rinden cuentas a un ministerio o por conducto de un ministerio son menos independientes que las que rinden cuentas directamente al parlamento o al Jefe del Estado.

Autonomía operacional

Las instituciones deberían estar en condiciones de llevar adelante sus asuntos cotidianos con independencia de cualquier influencia exterior. Eso supone que han de tener la potestad de elaborar su propio reglamento, que ninguna autoridad externa podrá modificar. Los informes, recomendaciones o decisiones de una institución no deberán estar sujetos a la aprobación de ninguna autoridad externa ni requerir una revisión previa. Lo mismo se aplica a las actividades programáticas.

Todo el personal de una INDH ha de informar y responder en última instancia ante su máximo dirigente, aunque las responsabilidades cotidianas puedan delegarse. El personal superior no podrá ser contratado ni destituido salvo por decisión de ese máximo responsable, preferentemente en consulta con todos los miembros. De otra forma, la independencia de la institución quedaría gravemente comprometida.

En los Principios de París se establece que una institución ha de estar facultada para oír cualquier testimonio y obtener cualquier información que sean necesarios para una investigación que esté realizando. En la ley fundacional de la institución o en la que se establezcan sus atribuciones debe dotársele de la autoridad legal necesaria para hacerlo. De hecho, esa autoridad legal es una condición imprescindible para las instituciones con la potestad de investigar (esa cuestión se examina con mayor detalle en el capítulo V).

Autonomía financiera

En los Principios de París se requiere que el Estado vele por que las instituciones dispongan de los recursos necesarios para mantener su dotación de personal y sus locales. La autonomía financiera es esencial. Una institución que no ejerza el control de sus recursos o de la forma en que puede utilizarlos no puede ser independiente. En las observaciones generales del Subcomité de Acreditación (párr. 2.6) se especifica:

El Estado deberá proporcionar recursos suficientes, que incluyan como mínimo:

- a) La asignación de fondos para un alojamiento adecuado, al menos de su sede;
- b) La concesión de unos salarios y beneficios para su personal que sean comparables a los salarios y condiciones de la administración pública;
- c) La remuneración de los comisionados (si procede); y
- d) El establecimiento de sistemas de comunicaciones que incluyan teléfono e Internet.

Los recursos suficientes deberían garantizar, de modo razonable, que la organización logre mejorar su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato de forma gradual y progresiva.

La financiación por fuentes externas, como la procedente de los asociados en el desarrollo, no debe constituir el modo básico de financiación de la INDH, puesto que es responsabilidad del Estado garantizar el presupuesto mínimo de actividad de la INDH que le permita funcionar para cumplir su mandato.

Las INDH deben gozar de plena autonomía financiera respecto de sus sistemas de financiación. Esto debe quedar reflejado en una partida presupuestaria separada sobre la que se tenga control y capacidad de gestión absolutos.

La fuente y la forma de financiación de una institución han de quedar establecida en la ley fundacional y, como mínimo, debe bastar para desempeñar las funciones básicas. Algunas INDH pueden elaborar sus propios presupuestos, que se presentan directamente al parlamento u otro órgano legislativo nacional ante el cual se defiende. Compete entonces al parlamento examinar y aprobar la consignación presupuestaria, así como revisar y evaluar los informes financieros presentados para justificar el destino de los fondos.

Es menos aconsejable vincular el presupuesto de una institución con el de un ministerio del Gobierno. Incluso si no se produce ninguna interferencia, puede dar la impresión de falta de independencia. Eso es especialmente cierto si la institución puede recibir denuncias, puesto que la conexión financiera puede dar lugar a un conflicto de intereses, real o aparente.

La financiación debe estar también *garantizada*, es decir, protegida contra la reducción arbitraria durante el período que abarca. Con ello se impide que las decisiones o acciones de la institución puedan servir como justificación para recortar los fondos. Evidentemente, el parlamento es la autoridad última en asuntos de gasto y, cuando ha de hacer frente a circunstancias económicas difíciles, tiene el derecho y la responsabilidad de controlar los recursos y limitar el gasto del Estado si es necesario. En esas circunstancias, si se produce una reducción del presupuesto esta no ha de ser desproporcionada en relación con cualquier otra función básica, especialmente en el ámbito del Estado de derecho.

La independencia basada en los procedimientos de nombramiento y destitución

Las instituciones son solo tan independientes como sus miembros. Los procedimientos de nombramientos y destitución son, pues, fundamentales. Por tanto, las condiciones que rigen los nombramientos y destituciones deben figurar en la disposición constitucional o ley en virtud de la cual se haya creado la institución⁴⁴.

Métodos de nombramiento: véase la sección anterior.

Criterios para el nombramiento: Los miembros deben tener las cualificaciones profesionales y la experiencia necesarias para desempeñar sus funciones. Los criterios de nombramiento deben ser claros y bien conocidos. Debe contarse con una competencia y experiencia reconocidas en la esfera de los derechos humanos y una trayectoria personal de total integridad, competencia e independencia. Las condiciones que rigen el nombramiento de los miembros deben ser transparentes, es decir, deben figurar en la disposición constitucional o ley (o ambas) en virtud de la cual se haya establecido la INDH. Entre ellas deben figurar:

- El método de nombramiento;
- Los criterios de nombramiento (cualificaciones profesionales, competencia reconocida, trayectoria personal de integridad e independencia, etc.);
- Duración del mandato y posibilidad de renovarlo (nombramientos garantizados, de plazo fijo, que pueden ser renovables).

Duración del nombramiento y posibilidad de renovación: Los miembros de las INDH han de tener nombramientos de plazo fijo garantizados. La duración del mandato puede variar, pero debe ser suficiente para que la institución pueda funcionar con eficacia. En algunos casos, la duración del mandato es mayor que la duración normal del gobierno (cinco a siete años), con lo que se consigue una dirección segura, a largo plazo y estable. Cuando haya varios miembros, debe tenerse en cuenta la posibilidad

⁴⁴ Véanse también las observaciones generales del Subcomité de Acreditación (párr. 2.9).

de escalonar el final de los mandatos a fin de asegurar la continuidad. En los Principios de París se establece que los mandatos deben ser renovables.

Un mandato demasiado corto —por ejemplo dos años— puede limitar la independencia, o dar la sensación de que lo hace. Los miembros pueden pensar que su renovación depende de lo aceptable que su comportamiento haya sido para el gobierno de turno. Además, un nombramiento de dos años o menos no da a los miembros tiempo para enunciar una visión y ponerla en práctica, por lo que puede afectar negativamente a la eficacia potencial de la institución.

¿Quién puede destituir a los miembros y por qué motivos? La imposibilidad de la destitución arbitraria es esencial para la independencia. Como las instituciones tienen la potestad de formular observaciones sobre la acción del gobierno, deben estar protegidas de las posibles represalias. Por ese motivo, en la ley fundacional de una institución deben especificarse detalladamente las circunstancias en las que puede destituirse a sus miembros. Las destituciones deben limitarse a los errores graves, la conducta claramente impropia o la incapacidad manifiesta. Los mecanismos de destitución deben ser independientes del ejecutivo, como un comité de magistrados, un tribunal o una votación en el parlamento. Cuando esa facultad se confía al parlamento, es frecuente que no baste con la mayoría simple para llevar a cabo una destitución. Con ello se consigue reducir al mínimo las posibilidades de que un partido en el gobierno actúe arbitrariamente. En sus observaciones generales, el Subcomité de Acreditación ha señalado también que:

- a) La destitución o dimisión forzosa de cualquier miembro puede dar lugar a un examen especial de la clase de acreditación de la INDH;
- b) La destitución debe efectuarse de forma estrictamente conforme a los requisitos sustantivos y de procedimiento prescritos por la ley;
- c) La destitución no debe permitirse cuando se base únicamente en la discreción de las autoridades encargadas de los nombramientos.

Algunos datos sobre la independencia, el mandato y la destitución

En una encuesta del ACNUDH se encontró que casi el 80% de los encuestados indicaron que la duración del mandato de sus miembros estaba entre tres y cinco años, lo que resulta razonable para garantizar su consolidación. No obstante, en apenas el 70% de las leyes fundacionales de las instituciones encuestadas se establecían los motivos por los que podía destituirse a sus miembros, y eran aún menos (no llegaban al 60%) aquellas en las que se incluía un procedimiento para llevar a cabo esa destitución.

La independencia por medio de las prerrogativas e inmunidades

Los miembros de las INDH deben tener inmunidad respecto de toda actuación civil o penal por los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales. Esas prerrogativas e inmunidades ayudan a garantizar la independencia al ofrecer a los miembros una garantía jurídica de que no tendrán que sufrir represalias de entidades ofendidas, por ejemplo. Así pues, esas prerrogativas e inmunidades pueden ser especialmente importantes para las instituciones que están facultadas para recibir denuncias de violaciones de los derechos humanos y tomar medidas al respecto. El Subcomité de Acreditación ha recomendado firmemente que en la legislación nacional se incluyan disposiciones que protejan a las INDH frente a la responsabilidad jurídica por actos realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales (observaciones generales, párr. 2.5).

Además, los miembros y el personal de las INDH deben gozar de inviolabilidad e inmunidad frente al registro, la confiscación, el decomiso o cualquier otra forma de interferencia con los archivos, expedientes, documentos, comunicaciones, bienes, fondos y activos de la institución o que se encuentren en su posesión. Esa inmunidad es importante para proteger la capacidad de las INDH para recoger y custodiar pruebas y documentos y es esencial para garantizar la seguridad de denunciantes y testigos. Eso, a su vez, es un requisito para que las INDH puedan desempeñar correctamente sus funciones, que a menudo entrañarán la investigación de presuntas violaciones en las que habrá implicadas personas que ocupen cargos de poder, incluidos miembros de la policía, las fuerzas armadas y los servicios de seguridad.

4. Principios que se aplican a las instituciones nacionales de derechos humanos con competencias cuasi jurisdiccionales

Todas las INDH deben tener la autoridad general para proteger los derechos humanos y la autoridad específica para abordar “toda situación de violación de los derechos humanos”, así como para “examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia”. Algunas instituciones pueden, además, estar facultadas para recibir y examinar “denuncias y demandas relativas a situaciones particulares”. Esa autoridad se denomina “competencia cuasi jurisdiccional”.

En ese punto, los Principios de París no son tan claros como sería de desear. A los fines del presente análisis, se entiende por “institución cuasi jurisdiccional” una INDH que desempeña una función administrativa o cuasi judicial con un componente decisorio relacionado con las denuncias de particulares. Las instituciones que reciben denuncias de particulares están obligadas por los principios generales del derecho administrativo. Esos principios pueden variar de una jurisdicción a otra, pero, por lo general, incluyen conceptos como imparcialidad de procedimiento, garantías procesales, delegación de autoridad y ejercicio apropiado de las facultades discrecionales. Esos conceptos deben quedar reflejados en la ley fundacional y en los procesos internos. Esas INDH deben tener también las facultades jurídicas asociadas con una investigación y estar en condiciones de ejercerlas directamente. Entre ellas pueden figurar la potestad para obligar a los testigos a declarar y la potestad para exigir la presentación de pruebas.

Hay dos tipos principales de instituciones habilitadas para tramitar denuncias. El primero es el de las INDH que pueden imponer a las partes una decisión vinculante después de realizar una investigación. El segundo —más frecuente— es el de las que pueden llegar a una conclusión y han de remitir el asunto a un tribunal o una junta especializada independiente de la institución, o a los juzgados, para obtener una decisión vinculante. Las INDH pueden actuar durante el proceso en nombre del denunciante o pueden hacerlo en defensa del interés público, según cual sea su mandato legal. En algunos casos es necesario que los denunciantes tengan su propia representación.

Las instituciones con competencia cuasi jurisdiccional ofrecen una vía más rápida, más barata y más accesible para estudiar las violaciones de los derechos humanos que los sistemas judiciales tradicionales. Cuando esas instituciones adoptan sus propias decisiones pueden resolver asuntos sin necesidad de que intervengan los tribunales. No obstante, eso puede dar lugar a algunas suspicacias, puesto que la misma organización que realiza una investigación no debe, en general, adoptar decisiones sobre el caso. Ese es el motivo por el que, en muchas jurisdicciones, los gobiernos han creado tribunales o juntas para, de ese modo, separar la decisión de la investigación.

Los procesos de las instituciones tienden a ser más accesibles porque suelen ser gratuitos, no necesitan la presencia de un abogado y tienen un carácter menos oficial. Las INDH y los tribunales especializados ofrecen un mayor nivel de conocimientos y tratan de obtener reparaciones sobre la base de la justicia restitutiva y no del castigo,

aunque algunos tipos de comportamientos pueden dar lugar a sanciones penales y otras acciones para garantizar el cumplimiento.

Las INDH de carácter cuasi jurisdiccional tienen la potestad de llegar a una conclusión, que normalmente adopta la forma de un informe final, después de una investigación. Pueden formular recomendaciones a las autoridades sobre la modificación o la reforma de las leyes. Las partes pueden aceptar lo establecido en las conclusiones o, en caso contrario, la INDH puede remitir el asunto a una junta o un tribunal especializado o a los juzgados. En muchas jurisdicciones, el caso pasa entonces a convertirse en un procedimiento judicial completo.

B. EL COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN Y SU SISTEMA DE ACREDITACIÓN

El Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos fue establecido originalmente por las INDH en la Conferencia Internacional que celebraron en Túnez en 1993.

El Comité se ocupa de coordinar las actividades internacionales de las INDH que se ajustan a los Principios de París, entre las que cabe mencionar:

- Interacción y cooperación con el sistema de las Naciones Unidas;
- Colaboración y coordinación entre las INDH y los grupos regionales y los comités regionales de coordinación;
- Comunicación entre los miembros y con los interesados, incluso, cuando proceda, con el público en general;
- Desarrollo y gestión del conocimiento;
- Elaboración de directrices, políticas y declaraciones;
- Iniciativa sobre la aplicación;
- Organización de conferencias.

El Comité Internacional de Coordinación también otorga una acreditación a sus miembros, presta asistencia a las INDH que se encuentran amenazadas y fomenta la prestación de asistencia técnica, como las posibilidades de formación y capacitación orientadas al desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de las INDH.

En 2008, el Comité Internacional de Coordinación se constituyó en sociedad de derecho suizo, con una mesa compuesta por 16 miembros con derecho de voto en representación de sus cuatro regiones.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos goza de la condición de observador permanente en el Subcomité de Acreditación y desempeña las funciones de secretaría del Comité Internacional de Coordinación.

En diciembre de 2008, la Asamblea General, en su resolución 63/172 (véase el anexo VII), alentó a las INDH a que procurasen lograr la acreditación por conducto del Comité Internacional de Coordinación y observó con satisfacción el fortalecimiento del proceso de acreditación y la asistencia que seguía prestando al respecto el ACNUDH. También se refirió a la labor constante de la red regional de derechos humanos de Europa, la red de INDH del continente americano, el foro de INDH de Asia y el Pacífico y la red de INDH africanas.

1. ¿Qué es la acreditación?

La "acreditación" es el reconocimiento oficial de que una INDH cumple, o sigue cumpliendo, plenamente los Principios de París. La acreditación se otorga con arreglo al reglamento del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación (véase el anexo III).

En el reglamento se establece que el Subcomité de Acreditación tiene el mandato de examinar y analizar las solicitudes de acreditación que le envíe el Presidente del Comité Internacional de Coordinación y hacer recomendaciones a los miembros del Comité sobre la conformidad de los solicitantes con los Principios de París. Actualmente hay tres niveles de acreditación:

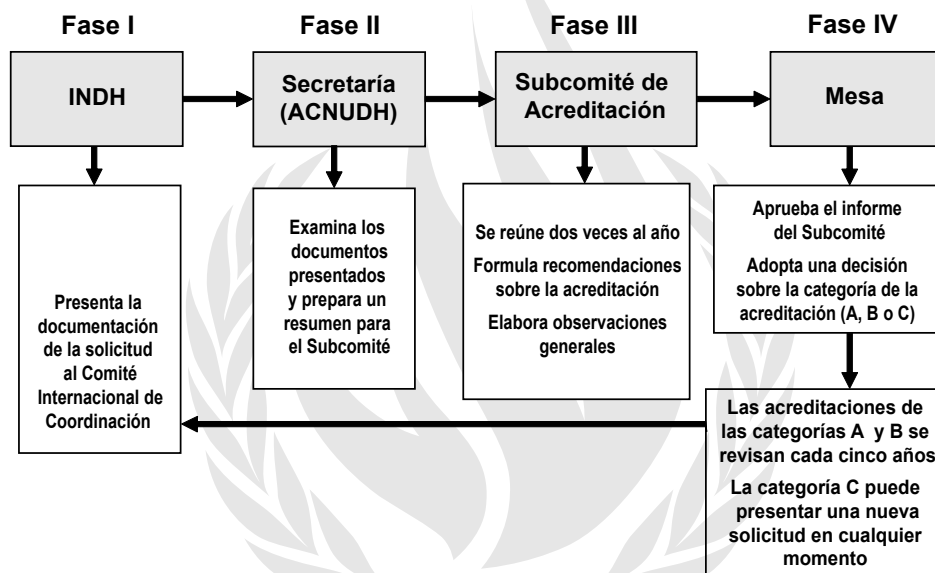
- **"A"** Miembro votante: cumple plenamente los Principios de París
- **"B"** Miembro observador: no satisface plenamente los Principios de París o la información presentada es insuficiente para tomar una decisión
- **"C"** No miembro: no es conforme con los Principios de París

Las instituciones de categoría A demuestran cumplir los Principios de París. Pueden participar plenamente en las actividades regionales e internacionales y en las reuniones de instituciones nacionales como miembros votantes y pueden ocupar cargos en la Mesa del Comité Internacional de Coordinación o en cualquier subcomité que esta establezca. También pueden participar en los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos y pueden hacer uso de la palabra en relación con cualquier tema del programa, presentar documentación y ocupar un asiento específico.

Las instituciones de categoría B pueden participar como observadores en las actividades internacionales y regionales y en las reuniones de instituciones nacionales. No pueden votar ni ocupar cargos en la Mesa ni en ninguno de sus subcomités. No reciben distintivos que las identifiquen como INDH ni pueden hacer uso de la palabra en relación con ningún tema del programa ni presentar documentación al Consejo de Derechos Humanos.

Las instituciones con categoría C no tienen derechos o privilegios en su relación con el Comité Internacional de Coordinación o los foros de las Naciones Unidas relacionados con los derechos humanos. No obstante, por invitación de la Presidencia de la Mesa, pueden asistir a las reuniones del Comité Internacional de Coordinación.

El Comité Internacional de Coordinación y su proceso de acreditación



Las INDH reciben su acreditación del Subcomité de Acreditación bajo los auspicios del ACNUDH (resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos)

2. ¿Por qué es importante la acreditación?

La acreditación supone la aceptación de la INDH a nivel internacional y el reconocimiento del cumplimiento de los Principios de París y su *bona fides*, lo que le abre las puertas a la participación en los trabajos y en el proceso de adopción de decisiones del Comité Internacional de Coordinación, así como de la labor del Consejo de Derechos Humanos y otros órganos de las Naciones Unidas. Por ejemplo:

Las INDH cuyo cumplimiento de los Principios de París haya sido acreditado por el Comité Internacional de Coordinación pueden participar en el Consejo y dirigirse a él en tanto que entidades independientes. Es importante que se respete el principio de que solo pueden dirigirse al Consejo las instituciones nacionales a las que se considere conformes a los Principios de París⁴⁵.

El hecho de no estar acreditada da a entender a la comunidad mundial que una institución nacional no es plenamente independiente o eficaz y, por tanto, no goza de total credibilidad. Una ventaja inmediata del **proceso de acreditación** es la formulación de recomendaciones por el Subcomité de Acreditación, que suponen una base sólida para futuros esfuerzos por fortalecer la institución recabando para ello la participación de las autoridades nacionales.

En junio de 2010, el Comité Internacional de Coordinación había acreditado a 67 INDH como instituciones conformes con los Principios de París.

3. ¿Quién otorga la acreditación?

De acuerdo con el Reglamento del Comité Internacional de Coordinación, corresponde a su Subcomité de Acreditación examinar el cumplimiento de los Principios de París por las INDH a través de un proceso de acreditación (art. 1.1, véase el anexo III).

El Subcomité de Acreditación examina y analiza las solicitudes recibidas y formula recomendaciones a la Mesa del Comité Internacional de Coordinación acerca del cumplimiento de los Principios de París por la institución solicitante.

El Subcomité de Acreditación está integrado por una institución de categoría A de cada uno de los cuatro grupos regionales: África, América, Asia y el Pacífico y Europa. Sus miembros son designados por los grupos regionales por un período renovable de tres años.

La Dependencia de Instituciones Nacionales y Mecanismos regionales del ACNUDH presta apoyo a la labor de la Mesa y el Subcomité. En particular, elabora resúmenes de las principales cuestiones relativas al cumplimiento de los Principios de París por una institución solicitante que el Subcomité utiliza a la hora de formular sus recomendaciones sobre la acreditación. Esos resúmenes se hacen públicos en el sitio web de la INDH⁴⁶ una vez se adopta la decisión sobre la acreditación. Los informes sobre el proceso de acreditación que el Secretario General presenta anualmente al Consejo de Derechos Humanos constituyen otra fuente de información.

El Subcomité elabora también, como actividad continua, observaciones generales sobre cuestiones comunes o cuestiones de interpretación importantes relacionadas con los Principios de París. El propósito de esas observaciones es servir de orientación a las INDH en relación con la acreditación o la aplicación de esos principios. También sirven a las INDH para presionar en su exigencia de que se introduzcan los cambios institucionales necesarios para satisfacer los Principios de París (véase el anexo IV).

⁴⁵ A/HRC/4/91, párr. 15.

⁴⁶ www.nhri.net.

4. ¿Cómo se adoptan las decisiones sobre la acreditación?

La cuestión de la acreditación se aborda, en particular, en los artículos 10 y 11 del Reglamento del Comité Internacional de Coordinación (véase el anexo III). En esos artículos se dispone que:

Cualquier INDH que desee acreditarse debe dirigir su solicitud al Presidente del Comité y acompañar los documentos siguientes:

- Una copia de la ley u otro instrumento por el cual se ha creado y habilitado a la institución;
- Un esquema de la estructura de su organización, incluidos su dotación de personal y su presupuesto anual;
- Una copia de su informe anual más reciente o documento equivalente;
- Una declaración detallada que demuestre que cumple con los Principios de París o, en su defecto, una enumeración de los aspectos en los que no se ajuste a dichos Principios y de las correspondientes propuestas para subsanarlos.

Tras examinar esa documentación, el Subcomité elabora un informe que la Mesa del Comité tiene en cuenta a la hora de adoptar una decisión sobre la solicitud, bajo los auspicios y en cooperación con el ACNUDH. La Oficina y el Subcomité adoptan procedimientos que facilitan el diálogo y el intercambio de información entre ellos y la INDH que haya presentado la solicitud para llegar a una decisión justa.

En la práctica, la Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales del ACNUDH examina la documentación y prepara un resumen crítico en el que se pone de relieve cualquier aspecto problemático. En ese resumen se ponen a prueba tanto el cumplimiento sobre el papel de los Principios de París por la institución solicitante como el grado en que ha demostrado su independencia y eficacia de manera sustantiva. La institución solicitante recibe una copia y puede proporcionar información o documentación adicional o formular observaciones por escrito en relación con los problemas que se hayan señalado.

El proceso de acreditación se ha hecho más riguroso y, como se detalla más arriba, no se limita a un "examen sobre el papel", sino que también se solicita información a los organismos de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno, a las ONG y demás interesados sobre los fundamentos de las solicitudes. Esa información se transmite también a la institución solicitante, que puede formular observaciones al respecto. Por último, si el Subcomité cree que es necesario aclarar alguna cuestión relacionada con la solicitud se pone telefónicamente en contacto con la institución. En caso necesario se le solicita que presente más documentación.

La recomendación que se prepara se basa en todos esos datos recibidos, así como en las propias observaciones generales que el Subcomité ha ido elaborando a lo largo del tiempo. La recomendación tiene un carácter específico y, en algunos casos, una vigencia determinada, y se centra en las medidas correctivas necesarias para garantizar el cumplimiento de los Principios de París. Esa recomendación se envía a la institución solicitante, que dispone de 28 días para impugnarla. A continuación, se envía a la Oficina del Comité, cuya decisión es inapelable.

La recomendación será remitida a la Oficina para que tome una decisión junto, en su caso, con la impugnación y todos los documentos pertinentes recibidos, tanto en conexión con la solicitud de acreditación como con la impugnación. El miembro de la Oficina que no esté de acuerdo con la recomendación deberá notificarlo al Presidente del Subcomité y a la secretaría en el plazo de 20 días a partir de la fecha de recepción. La secretaría notificará con prontitud a la Oficina la objeción planteada, y suministrará

toda la información necesaria para su esclarecimiento. Si en el plazo de 20 días a partir de la recepción de dicha información, al menos cuatro miembros de la Oficina provenientes de grupos regionales diferentes notifican a la secretaría que tienen una objeción similar, la recomendación será remitida a la siguiente reunión de la Oficina para que se tome una decisión al respecto. Si no presentaran objeciones al menos cuatro miembros de la Oficina provenientes de grupos regionales diferentes en el plazo de 20 días a partir de la recepción, la recomendación será considerada aprobada por la Oficina. La decisión es inapelable.

5. ¿Cuándo se adoptan las decisiones sobre la acreditación?

Acreditación inicial. Esa decisión se adopta cuando una INDH solicita por primera vez su adhesión al Comité Internacional de Coordinación. La documentación que ha de presentar (véase más arriba), debe demostrar también que funciona eficazmente.

No puede otorgarse la acreditación inicial si la institución no tiene más de un año de antigüedad.

Las instituciones a las que se niegue la acreditación plena (categoría A) pueden volver a solicitarla en cualquier momento. El procedimiento es el mismo. Sin embargo, se prestará especial atención a los elementos de incumplimiento que se hubieran observado durante el proceso inicial. Aunque aún no se ha dado el caso de que una institución retire su solicitud de acreditación inicial, la política actual es que se trataría a esa institución como si nunca la hubiera solicitado y no se gozaría de reconocimiento alguno en el seno del Comité Internacional de Coordinación.

Renovación periódica de la acreditación. Todas las INDH de categoría A, así como las de categoría B que no hayan solicitado la revisión de esa clasificación, tienen que renovar su acreditación cada cinco años (véase el artículo 13) para garantizar que mantienen y mejoran su cumplimiento de los Principios de París. Si una INDH no demuestra que sigue cumpliendo los Principios de París puede ver reducida la categoría de su acreditación (a menos que presente pruebas en un plazo de 12 meses).

Las instituciones deben proporcionar documentación que sirva de fundamento a su solicitud de renovación de la acreditación. Salvo en circunstancias imperiosas y excepcionales, las INDH que no presenten esa documentación quedarán suspendidas hasta que lo hagan. Una INDH suspendida pierde todas las prerrogativas asociadas con la pertenencia al Comité Internacional de Coordinación durante ese período. Si una INDH no solicitara la renovación de la acreditación en el plazo de un año desde la suspensión perdería la condición de miembro del Comité Internacional de Coordinación. Las INDH que hayan visto reducida la categoría de su acreditación o que hayan perdido la categoría de miembros pueden volver a presentar una solicitud.

Renovación diferida de la acreditación. En circunstancias excepcionales, que deberán justificarse, la renovación de la acreditación podrá posponerse a petición de la institución solicitante. Por ejemplo, la Comisión Consultiva de Francia debía solicitar la renovación de su acreditación justo cuando se estaba modificando la legislación sobre sus atribuciones. El procedimiento se pospuso hasta que entraron en vigor las enmiendas.

Retirada de la solicitud de renovación de la acreditación. Aunque esa situación todavía no se ha planteado, si una INDH de categoría A retirase la solicitud de renovación de su acreditación sin causa justificada, probablemente sería tratada como si no la hubiese presentado y sería suspendida. Si una INDH de categoría B se encontrara en las mismas circunstancias probablemente mantendría esa categoría.

Revisión. El Presidente del Comité Internacional de Coordinación o cualquier miembro del Subcomité de Acreditación podrán iniciar la revisión de la acreditación de una INDH de categoría A si considera que han cambiado las circunstancias de algún modo que pueda afectar a su cumplimiento de los Principios de París (por ejemplo, si se ha modificado la legislación sobre sus atribuciones). Las INDH de categoría A habrán de notificar al Presidente tales cambios, aunque también podrá ponerse en marcha una revisión a raíz de la información obtenida de otras fuentes. La revisión del cumplimiento de los Principios de París por una institución habrá de completarse en un plazo de 18 meses. Durante la revisión, esa INDH mantendrá la categoría de su acreditación. Si la INDH objeto de examen no presentara en el plazo de 18 meses pruebas documentales suficientes que satisfagan a la Oficina del Comité de que sigue cumpliendo los Principios de París, perderá su condición de miembro del Comité Internacional de Coordinación. Si una INDH perdiera su condición de miembro, podrá volver a solicitar de nuevo la acreditación.

6. Alerta temprana

Algunas de las amenazas con que pueden tener que enfrentarse las INDH son:

- Recortes financieros;
- Restricciones de su mandato;
- Creación de otras instituciones con atribuciones similares más afines al gobierno;
- Intimidación u otras amenazas de muerte o de violencia contra sus miembros o su personal;
- La retirada de los comisionados,

cualquiera de las cuales puede socavar su capacidad para funcionar de forma eficaz.

En el contexto de las INDH, se considera que hay una “alerta temprana” cuando existe una amenaza a su viabilidad detectada a partir de un sistema fiable de información sobre el terreno. Es posible que personas ajenas a la institución sepan de posibles problemas antes que la propia institución.

A veces, la “alerta temprana” provendrá de medidas que el gobierno esté considerando, como:

- Sugerir que debería enmendarse la legislación sobre las atribuciones de la institución de forma que pueda afectar a su cumplimiento de los Principios de París;
- Proponer un proceso de nombramiento de los comisionados que sea menos transparente o que deba llevarse a cabo de alguna forma que pueda despertar sospechas sobre su independencia (es posible que esas preocupaciones vean la luz durante el propio proceso de nombramiento);
- Proponer la retirada de comisionados o miembros clave del personal de la institución porque hayan actuado de forma que pueda considerarse contraria a la política del Gobierno.

El Comité Internacional de Coordinación ha elaborado directrices sobre las medidas que deberían adoptarse para atajar esas amenazas en caso de que se planteen⁴⁷. Así pues, el mecanismo de alerta temprana puede considerarse como una medida para impedir que se produzca un “cambio de circunstancias” que pueda dar lugar a una revisión de la acreditación.

⁴⁷ “Instituciones nacionales necesitadas: directrices sobre alerta temprana”, puede consultarse en www.nhri.net.

7. Lista de comprobación para evaluar el cumplimiento de los Principios de París

La lista de comprobación que aparece a continuación puede ser útil para evaluar el cumplimiento de los Principios de París por parte de una institución. En esa lista figuran los Principios de París y los requisitos mínimos para satisfacerlos. Si un principio o requisito determinado, o alguna parte de él, no proviene directamente de los Principios de París se muestra en cursiva.

El cumplimiento no puede evaluarse mediante una respuesta sencilla del tipo “sí” o “no”. El principio que requiere que una institución tenga “un mandato amplio” puede servir de ejemplo. Con la lista de comprobación se ha procurado elaborar una jerarquía de posibilidades en esos casos de manera que pueda evaluarse en qué medida una institución satisface la norma, lo que no entraña en modo alguno que un nivel de cumplimiento relativamente bajo suponga que la institución no satisface los Principios de París.

La lista de comprobación no tiene carácter exhaustivo. El examen de las responsabilidades de una institución no debe concluir determinando si *puede* desempeñar una función determinada. Mucho más importante que la capacidad de hacer algo es hacerlo en la práctica de una forma que demuestre la independencia fundamental y la competencia profesional de la institución. La lista de comprobación contiene actividades que son esenciales para el desempeño de sus funciones. Por el mismo motivo, las responsabilidades de las INDH con competencia cuasi jurisdiccional se formulan de manera que pueda determinarse si esas instituciones llevan a cabo realmente esas actividades, y no únicamente si están facultadas para hacerlo.

Lista de comprobación para evaluar la conformidad con los Principios de París

Principio	Requisitos	S	N
COMPETENCIA (mandato)	El mandato está establecido en la constitución o en la legislación		
	El mandato confiere autoridad para promover y promover los derechos humanos		
COMPETENCIA (jurisdicción general)	La competencia está definida en la legislación		
COMPETENCIA (jurisdicción respecto de la materia)	La competencia es lo más amplia posible <i>(de menos amplia a más amplia)</i>		
	■ Incluye tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales		
	■ Incluye la mayoría de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos sociales y culturales		
	■ Incluye únicamente los derechos civiles y políticos		
	■ Está limitada a cuestiones relacionadas con un único derecho (por ejemplo, la raza o la discriminación)		
COMPETENCIA (jurisdicción respecto del sujeto)	La competencia es lo más amplia posible <i>(de menos amplia a más amplia)</i>		
	■ Sobre el Estado y el sector privado (con funciones públicas), sin restricciones ⁴⁸		
	■ Sobre el Estado, sin restricciones		
	■ Restricciones parciales ⁴⁹ con respecto a órganos sensibles del Estado ⁵⁰		
COMPETENCIA (jurisdicción temporal)	La competencia es lo más amplia posible <i>(de menos amplia a más amplia)</i>		
	■ Puede examinar incluso cuestiones anteriores a la creación de la institución		
	■ Sin limitación, siempre que la cuestión surgiera con posterioridad al establecimiento de la institución		
	■ Facultad discrecional de limitar el examen de casos "antiguos"		
	■ Las limitaciones de la capacidad para examinar casos "antiguos" se establecen en la legislación		

⁴⁸ En este contexto, por "sin restricciones" se entiende que no existe restricción alguna salvo en relación con los tribunales y el parlamento.

⁴⁹ En este contexto, por "parciales" se entiende que las restricciones no se aplican a todos los órganos sensibles del Estado o que las restricciones no son de carácter absoluto.

⁵⁰ En este contexto, por "órganos sensibles del Estado" se entiende el ejército, la policía, las fuerzas de seguridad u otros órganos similares.

Principio	Requisitos	S	N
RESPONSABILIDAD (prestar asesoramiento)	Puede prestar asesoramiento por propia iniciativa		
	■ En relación con disposiciones legislativas o administrativas		
	■ En relación con cualquier violación que la institución decida examinar		
	■ En relación con la situación nacional de manera general o con situaciones concretas		
	■ En relación con situaciones de vulneración y la forma en que el Gobierno reaccione ante ellas		
	Puede prestar asesoramiento directamente sin necesidad de remisión a otro organismo		
RESPONSABILIDAD (otras)	Puede hacer público el asesoramiento prestado sin necesidad de remitirse a otro organismo o de recibir aprobación previa		
	Fomentar la armonización de la legislaciones y prácticas nacionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como su aplicación efectiva, <i>incluso</i>		
	■ <i>Participando en el examen de la legislación y las políticas en el momento de la ratificación</i>		
	■ <i>Examinando periódicamente los proyectos de leyes y políticas y formulando observaciones oficiales sobre ellos</i>		
	■ <i>Examinando periódicamente la situación de los derechos humanos en general o cuestiones fundamentales y formulando observaciones sobre ellas</i>		
	Fomentar la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos		
	Contribuir a los informes que elabore el Estado en materia de derechos humanos (<i>de menos amplia a más amplia</i>)		
	■ <i>Participación directa en la redacción de todo el informe</i>		
	■ <i>Redacción de alguna sección o secciones y revisión del informe</i>		
	■ <i>Redacción de alguna sección o secciones</i>		
	■ <i>Revisión de la totalidad o algunas partes del informe</i>		
	Cooperar con los órganos internacionales y regionales de derechos humanos y con otras instituciones nacionales		
	Elaborar y tomar parte en programas de formación e investigación en materia de derechos humanos, <i>incluso:</i>		
	■ <i>Prestando asistencia en la elaboración o revisión de planes de estudios para las escuelas</i>		
	■ <i>Prestando asistencia en actividades de capacitación del personal de instituciones penitenciarias, la policía, el ejército y las fuerzas de seguridad</i>		
	Fomentar la sensibilización pública acerca de los derechos humanos mediante la publicidad, la educación, la información y el uso de los medios de comunicación, <i>incluso:</i>		
■ <i>Publicando un informe anual</i>			
■ <i>Informando periódicamente sobre casos importantes a través de los medios de comunicación</i>			
■ <i>Elaborando folletos informativos básicos sobre la institución</i>			

Principio	Requisitos	S	N
COMPOSICIÓN (pluralismo general)	La composición de la institución demuestra el pluralismo <i>(de mayor a menor)</i>		
	■ Incluye representantes de la mayoría de las fuerzas sociales, incluidos los sindicatos o asociaciones profesionales y las ONG		
	■ Incluye representantes de los grupos más vulnerables <i>(minorías étnicas y religiosas, personas con discapacidad, etc.)</i>		
	■ Consta de un único miembro, y cuenta con juntas consultivas o comités representativos o mecanismos similares para facilitar y garantizar la participación plural		
	■ Cuenta con un único miembro		
	La composición de la institución muestra equilibrio entre los géneros		
	La composición de la plantilla es ampliamente representativa y equilibrada desde el punto de vista del género		
COMPOSICIÓN (proceso de nombramiento)	El nombramiento tiene lugar en virtud de un acto oficial		
	El nombramiento tiene una duración determinada (pero no demasiado corta —por ejemplo dos años— como para poder afectar a la independencia y la eficacia)		
	El nombramiento puede ser renovable siempre que se mantenga el pluralismo		
	<i>El proceso de nombramiento, la duración, la posibilidad de renovación y los criterios están establecidos en la legislación</i>		
	El proceso de nombramiento contribuye al pluralismo y la independencia		
	■ En el nombramiento se tiene en cuenta la aportación de la sociedad civil		
	■ El parlamento participa en el proceso de selección		
	■ Entre los criterios para la selección se incluye la experiencia demostrada en la esfera de los derechos humanos		
COMPOSICIÓN (procedimiento de destitución)	<i>Las condiciones en que se puede destituir a un miembro están establecidas en la legislación</i>		
	<i>Esas condiciones guardan relación únicamente con las faltas graves de conducta, la conducta impropia, los conflictos de intereses o la incapacidad</i>		
	<i>La decisión de destituir a un miembro está sujeta a aprobación, preferiblemente de un órgano autónomo, como un grupo de magistrados de un alto tribunal o, como mínimo, por una mayoría de dos tercios del parlamento</i>		

Principio	Requisitos	S	N
INDEPENDENCIA	Si en la institución hay algún funcionario del gobierno debe actuar únicamente a título consultivo		
	La institución rinde cuentas directamente al parlamento		
	Los miembros gozan de inmunidad por los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales		
	La financiación recibida del Estado es suficiente para sufragar los gastos de una plantilla de personal y unos locales independientes		
	<i>La financiación del Estado es suficiente para llevar a cabo una programación básica⁵¹ en materia de protección y promoción</i>		
	La financiación no está sujeta a un control financiero que pudiera afectar a la independencia		
	<i>La institución se ocupa de la elaboración de su presupuesto</i>		
	El presupuesto está separado del de cualquier departamento del Gobierno		
	<i>La institución está facultada para defender su presupuesto directamente ante el parlamento</i>		
	El presupuesto es seguro		
	■ <i>No está sujeto a ninguna reducción arbitraria en el año en que se aprueba</i>		
	■ <i>No está sujeto a ninguna reducción arbitraria de un año para el siguiente</i>		
MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO (examen de las cuestiones)	La institución puede examinar cualquier cuestión que quede dentro de su ámbito de competencia por propia iniciativa a propuesta de sus miembros o de cualquier persona que lo solicite		
	La institución puede oír cualquier testimonio u obtener cualquier información o documentación que necesite para desempeñar su labor		
	<i>El derecho a escuchar cualquier testimonio y obtener cualquier documento puede hacerse valer legalmente</i>		
	<i>El derecho a acceder a cualquier dependencia para realizar una investigación está recogido en la ley</i>		
	<i>La obstrucción o la negativa para obtener acceso a una persona, documento o dependencia es causa de sanciones legales</i>		
	<i>La institución está facultada legalmente para visitar y supervisar cualquier centro de internamiento</i>		
	<i>La institución puede visitar cualquier centro de internamiento sin previo aviso</i>		

⁵¹ En este contexto, por "programación básica" se entiende que la institución dispone de fondos suficientes para realizar investigaciones, llevar a cabo una programación general de proyección exterior y publicar un informe anual.

Principio	Requisitos	S	N
MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO (reuniones)	La institución puede comunicar al público sus opiniones o recomendaciones, incluso a través de los medios de comunicación, sin necesidad de recibir autorización de ninguna instancia superior		
	La institución se reúne periódicamente en sesiones plenarias		
	Pueden convocarse reuniones especiales en caso necesario		
	Se convoca oficialmente a todos los miembros a las reuniones		
MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO (estructura orgánica)	La institución puede establecer grupos de trabajo (en los que puede haber personas que no sean miembros de la institución)		
	La institución puede establecer oficinas regionales o locales		
MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO (consulta)	La institución consulta con otros órganos que se ocupan de la promoción y protección de los derechos humanos		
	La institución consulta con las ONG que desarrollan su actividad en la esfera de los derechos humanos o en otros ámbitos afines		
	<i>La institución lleva a cabo una programación conjunta con las ONG que desarrollan su actividad en la esfera de los derechos humanos o en otros ámbitos afines, especialmente en lo que se refiere al fomento de la sensibilización y a la educación</i>		

Conclusión

Los Principios de París constituyen el marco normativo internacional para las INDH. En ellos se establecen parámetros de referencia con los que evaluar la legitimidad de las INDH. Así pues, es importante que quienes participan en esas instituciones, y quienes participan en su creación y fortalecimiento, sean plenamente conscientes de la letra y el espíritu de los Principios de París. Esos Principios no son siempre tan claros como sería de desear y no representan sino un conjunto de expectativas mínimas. No obstante, especialmente cuando se interpretan con generosidad y en consonancia con las normas internacionales en general, se revelan como un avance importante en el sistema de derechos humanos en los planos nacional e internacional.

IV. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

Con arreglo a los Principios de París, las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener un mandato para su protección. En el presente capítulo se coloca la promoción antes de la protección, no porque sea más importante, sino porque las exigencias y la inmediatez del mandato relacionado con la protección pueden ejercer una presión tal sobre los recursos que haga que se descuide la promoción. Es importante que eso no suceda. Las instituciones deben ser capaces de atraer y mantener personal cualificado en los ámbitos de la comunicación y la formación del público y de gestionar las relaciones con los medios de comunicación.

Algunos datos sobre la forma en que las INDH dotan de recursos al mandato relacionado con la promoción

En una encuesta del ACNUDH se ha encontrado que varias INDH no realizan actividades de formación e investigación en materia de derechos humanos, a pesar de tener el mandato de hacerlo. Muchas, especialmente en África y en Asia y el Pacífico, han comentado que no tienen materiales o recursos suficientes para desempeñar esa labor. En la encuesta se analizaban esas actividades y la forma en que pueden llevarse a cabo. Los resultados ayudan a entender la gama de posibilidades que hay para promover los derechos humanos y ofrecen una orientación general sobre la forma en que pueden hacerse realidad de forma efectiva⁵².

Objetivos de aprendizaje

Tras el presente capítulo, el lector estará en condiciones de:

- Explicar por qué la promoción es una función importante para una institución y establecer las directrices que debería seguir para desempeñarla;
- Identificar y describir los tipos de actividades de promoción que habitualmente realizan las INDH; y
- Elaborar y justificar un programa de promoción de los derechos humanos que responda a las necesidades de un país.

⁵² ACNUDH, "Encuesta sobre las instituciones nacionales de derechos humanos".

A. ¿QUÉ ES LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La promoción de los derechos humanos es una función básica de las INDH y un elemento básico de los Principios de París. Facilita la divulgación de información y conocimientos sobre los derechos humanos hacia el público en general y hacia determinados grupos seleccionados. En última instancia, contribuye a crear una cultura de derechos humanos de forma que cada individuo de la sociedad comparta los valores que se recogen en el marco jurídico internacional y nacional de derechos humanos y actúe en consecuencia. Un programa acertado de promoción de los derechos humanos hace que las personas pasen del conocimiento a la acción.

Aunque las leyes, los mecanismos de reparación y demás medidas son necesarios, no son suficientes. La promoción es necesaria para que los miembros de la sociedad:

- Conozcan sus derechos y los mecanismos de reparación a los que pueden dirigirse si esos derechos se vulneran;
- Entiendan que los demás también tienen derechos y que todos comparten una responsabilidad común de promover y proteger los derechos de todos.

Los funcionarios que ocupan cargos de responsabilidad deben comprender las obligaciones que les incumben en materia de derechos humanos y actuar en consecuencia.

La promoción de los derechos humanos está vinculada de manera integral a la protección. Tanto si las violaciones de los derechos humanos son intencionadas como si son involuntarias, si son estructurales como si son específicas, la falta de conocimiento puede desembocar en actos que vulneren los principios básicos de los derechos humanos. A veces, las formas tradicionales de pensar y actuar conducen a la violación de los derechos humanos. En cualquier caso, la formación en materia de derechos humanos y la inculcación de los valores correspondientes puede favorecer la modificación del comportamiento sin necesidad de recurrir a las medidas punitivas. Una promoción satisfactoria de los derechos humanos puede, por tanto, ayudar a evitar que las violaciones de los derechos humanos lleguen a ocurrir siquiera.

Los tratados internacionales imponen a los Estados la obligación de ocuparse de la promoción. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 29), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 10) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 7), se establece que la formación en materia de derechos humanos es una obligación del Estado. En las declaraciones y programas de acción surgidos de las conferencias mundiales, incluida la Conferencia Mundial celebrada en Viena en 1993, se recogen esas obligaciones.

Las instituciones pueden emprender diversas iniciativas para promover los derechos humanos y no tienen otra limitación que sus recursos y su imaginación. A continuación se enumeran algunas de las más habituales, pero la lista no es en modo alguno exhaustiva:

- **Educación y capacitación en derechos humanos**, incluso en las escuelas y en los sectores informales, así como formación profesional;
- Iniciativas **de sensibilización del público**, como campañas, sesiones y eventos a nivel local dirigidos al público en general o a grupos concretos;

- **Estrategias en relación con los medios de comunicación**, como conferencias y notas de prensa y menciones en los periódicos, entrevistas en radio y televisión y anuncios de servicio público;
- **Publicaciones**, incluidos panfletos de información general, informes anuales y especiales, material para sitios web y material elaborado para audiencias seleccionadas;
- **Seminarios o cursos prácticos**, utilizados como vehículo para el examen y la promoción de un mejor entendimiento de una cuestión sustantiva relacionada con los derechos humanos y, en su caso, propiciar el cambio;
- **Iniciativas de base comunitaria**, utilizadas como vehículo público para la promoción de los derechos humanos; y
- **Elaboración de políticas**, para velar por que se amplíe y se divulgue el conocimiento sobre cuestiones emergentes relacionadas con los derechos humanos y el enfoque que la INDH haya adoptado o pretenda adoptar para abordarlas.

La medida en que se utilicen los enfoques mencionados o se adopten otros, dependerá de:

- El nivel de sensibilización de la población acerca de los derechos humanos (si es relativamente alto, la INDH tal vez decida no celebrar sesiones para el público en general);
- La prioridad que se otorgue a las preocupaciones relacionadas con los derechos humanos (por ejemplo, si no se respetan los derechos humanos de la mujer una institución puede orientar su programación para hacer frente a ese problema);
- La madurez de la institución (una institución de reciente creación puede centrarse en informar al público de su existencia y de los servicios que puede prestar, actividad que será menos importante para las instituciones más antiguas y mejor conocidas);
- La sofisticación de la institución (una institución de reciente creación puede ver necesario recurrir a expertos externos para, por ejemplo, impartir formación especializada a la policía);
- La tasa de alfabetización de la población (la radio puede sustituir a los medios impresos cuando se pretenda que los anuncios lleguen a una audiencia remota y en gran medida analfabeta);
- Los recursos financieros (los anuncios en la televisión pueden ser más eficaces, pero también son costosos, a menos que la emisora acceda emitirlos como anuncios de servicio público); y
- La posibilidad de actuar en colaboración (el costo y la complejidad de las sesiones de orientación general en materia de derechos humanos a nivel local pueden reducirse si se realizan, por ejemplo, en colaboración con ONG locales).

El Plan de Acción para la primera etapa (2005-2009) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos incluía la “educación, capacitación y difusión de información orientadas a crear una cultura universal de los derechos humanos”, así como el fomento de la sensibilización y el establecimiento de centros de documentación (A/59/525/Rev.1)⁵³. La Asamblea General lo aprobó en julio de 2005 y puede consultarse en el sitio web del ACNUDH. La segunda fase se centra en la enseñanza superior y en los programas de capacitación en materia de derechos humanos para maestros y educadores, funcionarios públicos, miembros de las fuerzas del orden y personal militar a todos los niveles.

⁵³ A. Benavot y C. Braslavsky (eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective: Changing Curricula in Primary and Secondary Education* (Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2007).

B. PRINCIPIOS GENERALES

1. Basados en los programas y estratégicos

Las actividades de promoción que realicen las instituciones deben estar basadas en su programa, es decir, planificadas y ajustadas para satisfacer necesidades concretas, y deben:

- Ser apropiadas para la audiencia a la que van dirigidas;
- Estar diseñadas para conseguir los resultados previstos;
- Evaluarse para determinar la medida en que se ha logrado esos resultados;

Las actividades basadas en el programa deben ser de carácter estratégico y de cooperación y tener un efecto multiplicador.

Mediante la planificación se elaboran **enfoques estratégicos** en los que cada elemento sirve para reforzar las prioridades estratégicas. Las actividades deben ser progresivas (desde el nivel básico hasta las más específicas y profundas). La elaboración de una publicación sobre los derechos humanos y el VIH/SIDA, por ejemplo, podría llevarse a cabo en paralelo con un programa de sensibilización general y desembocar en la organización de un seminario nacional sobre el tema. Al hacerlo así no solo se fortalecen los mensajes básicos, sino que también se contienen los costos.

Aunque algunas actividades de promoción pueden considerarse de carácter *básico* —como los informes anuales o las publicaciones acerca de la labor de la INDH— el programa de promoción en conjunto debe responder a las necesidades estratégicas detectadas. Un enfoque estratégico entraña también la **cooperación con los asociados**. Eso ayuda a multiplicar los recursos, amplificar el mensaje, mejorar las relaciones con la comunidad y reducir al mínimo la duplicación de esfuerzos. La cooperación sirve también para ayudar a llenar lagunas importantes en el programa y, en la medida de lo posible, evitar los mensajes contradictorios. Algunas instituciones, por ejemplo, han establecido comités nacionales de promoción y educación en los que participan representantes de la sociedad civil con el objetivo específico de fomentar y facilitar la cooperación.

El efecto multiplicador se consigue mediante la **capacitación de capacitadores** que, si se realiza de manera adecuada, puede producir efectos favorables, en particular el aumento del número de sesiones de capacitación o actividades de promoción y del número de personas beneficiadas. Hay dos factores que son esenciales para el éxito: en primer lugar, la capacitación debe poner a disposición de quien la recibe tanto los conocimientos como las aptitudes necesarias para transmitirlos a otros. En segundo lugar, como el éxito depende de que las personas que reciban la formación tengan la capacidad financiera o los recursos materiales necesarios para continuar con el programa, es importante tener en cuenta desde la etapa de diseño las actividades de seguimiento y el apoyo necesario.

2. Centrarse en los alumnos

Las actividades de formación y capacitación deben estar centradas en los participantes o alumnos, es decir, debe reconocerse en primer lugar que cada persona que participa en una actividad de capacitación aporta algún elemento de calidad que debe aprovecharse y, en segundo lugar, que las personas aprenden mejor cuando participan activamente que cuando escuchan de manera pasiva. Deben utilizarse debates de mesa redonda, debates en grupo, ejercicios de asunción de papeles, estudios monográficos y ejercicios prácticos.

En la publicación titulada *Capacitación en materia de derechos humanos: manual de metodología de la capacitación en materia de derechos humanos*⁵⁴ se refuerza ese enfoque al afirmar que la capacitación en materia de derechos humanos debe ser:

- **Interactiva:** ya que las personas aprenden mejor cuando participan en el proceso, debe aprovecharse la experiencia de los alumnos mediante la interacción y la participación activa;
- **Flexible:** el capacitador debe permitir y alentar la participación y no ser demasiado rígido en cuanto al horario o a las interrupciones;
- **Pertinente:** el capacitador debe encontrar la relación con la experiencia cotidiana del alumno, especialmente en lo que se refiere a la formación profesional;
- **Variada:** al variar las técnicas de enseñanza es más fácil mantener a los alumnos motivados e interesados.

3. Los programas deben aprovechar las ventajas de los medios de comunicación

Como regla general, al diseñar actividades de formación y de promoción debe estudiarse la forma de recabar la participación de los medios de comunicación. Una cobertura favorable de esos medios puede ayudar a mejorar la percepción de la INDH y su labor y fomentar que la población se acerque a ella. Además, la participación de los medios puede ayudar a formar a los periodistas y hacer que sea más probable que en su trabajo cotidiano adopten una perspectiva de derechos humanos o, cuando menos, desarrollen una conciencia sobre esos derechos. El personal debe tener formación en materia de comunicación y relaciones con los medios, ya que estos pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de conseguir que la INDH sea bien vista desde el exterior⁵⁵.

Hay varios motivos por los que es importante para una institución hacer públicas sus decisiones:

- La creación de una cultura de derechos humanos incluye el fomento de un debate abierto y honesto sobre esos derechos. La participación de los medios de comunicación lo favorece;
- El objetivo de una INDH es mejorar la situación en materia de derechos humanos, y para eso ha de estar en condiciones de comunicarse abiertamente y utilizar los medios para informar a la población y movilizar la opinión pública;
- La impunidad florece en un ambiente de secretismo. Al hacer públicos los errores encontrados, la cuestión se abre al escrutinio público y se favorece la posibilidad de pedir cuentas al gobierno y, en su caso, a las personas responsables de la acción u omisión;
- Al informar sobre la labor de la institución también se da a conocer al público su existencia y los modos en que puede prestar ayuda;
- Cualquier institución pública y democrática debe ser abierta y transparente en sus actividades. Las INDH deben predicar con el ejemplo a ese respecto.

La planificación de las comunicaciones es una parte fundamental de cualquier estrategia de utilización de los medios. Las comunicaciones se consideran a menudo como un elemento añadido de menor importancia. De hecho, las comunicaciones forman parte de la planificación estratégica y deben quedar cuidadosamente integradas en ella, incluido un análisis de los puntos fuertes y débiles de la INDH, y las características particulares de los medios de comunicación y el entorno relativo a los derechos humanos.

⁵⁴ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.00.XIV.1.

⁵⁵ Véase R. Carver, "Developing a communications plan", ACE Project, Media and Elections, puede consultarse en <http://aceproject.org/ace-en/topics/me>.

C. FORMACIÓN DEL PÚBLICO

1. Programas en el sector de la enseñanza oficial

La formación en materia de derechos humanos es la clave para el establecimiento de una cultura de derechos humanos, y en ninguna parte es más importante que en el sector de la enseñanza oficial. Los tratados internacionales de derechos humanos contienen una obligación específica de incluir la formación en derechos humanos en el sector oficial y las INDH a menudo elaboran programas para velar por el cumplimiento de esa obligación.

En la presente sección se describe cómo una institución puede prestar apoyo a la formación en derechos humanos en los niveles de enseñanza primaria, secundaria y terciaria.

La formación en derechos humanos en las escuelas de enseñanza primaria y secundaria

La primera etapa del Plan de Acción (2005-2009) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos se centró en las escuelas de enseñanza primaria y secundaria. Se subrayó la importancia de adoptar en las escuelas un planteamiento basado en los derechos. Todos los componentes y procesos de la enseñanza —incluidos los planes de estudios, los materiales, los métodos y la formación— ayudan a garantizar que se respeten los derechos humanos de todos los miembros de la comunidad escolar. En ese Plan de Acción se facilita también valiosa información y sugerencias prácticas acerca de cómo integrar la educación en materia de derechos humanos en la formación oficial que se imparte en las escuelas de enseñanza primaria y secundaria, y las INDH deberían utilizarlo como instrumento para elaborar y poner en práctica programas de esa naturaleza. En el Plan de Acción se establecen cinco componentes de actuación:

- Velar por que se elaboren las políticas educativas apropiadas;
- Planificar la aplicación de esas políticas;
- Velar por que el entorno de aprendizaje sea propicio al estudio de los derechos humanos;
- Abordar los procesos de enseñanza y aprendizaje; y
- Tener en cuenta la formación y el perfeccionamiento profesional del personal docente.

Las INDH deben desempeñar un papel en todas esas vías de actuación y pueden ejercer una función directa a la hora de velar por que se pongan en práctica algunos de sus aspectos. En la sección siguiente se describen los cinco componentes y se determina en qué forma pueden contribuir las INDH.

Elaboración de políticas

La elaboración de políticas desempeña un papel especial en la educación en derechos humanos. Los marcos normativos —incluidos el derecho internacional, el derecho constitucional, la legislación, los reglamentos, los planes de estudios, los planes de acción y las políticas educativas— que guardan relación con el sistema educativo deben reflejar y promover los principios de derechos humanos y, concretamente, hacer referencia e incorporar la educación en derechos humanos. Deben construirse de manera participativa con aportaciones de todos los principales interesados. Deben satisfacer normas internacionalmente acordadas en materia de enseñanza y educación

en derechos humanos, como las que se consagran en la Convención sobre los Derechos del Niño. Deben ser coherentes con otras iniciativas nacionales y sectoriales en materia de educación, derechos humanos y cuestiones conexas (discriminación, migrantes, etc.).

Como partes interesadas en la educación en derechos humanos, debe consultarse a las INDH cuando se elaboren los marcos normativos para la enseñanza y la educación en derechos humanos. Las INDH podrían iniciar el trabajo en esos marcos formulando propuestas al ministerio de educación y tratando de que se aprovechara su experiencia y se cumplieran las normas internacionales.

Los planes de estudios, por ejemplo, son esenciales: sirven para orientar al personal docente acerca de qué material debe presentarse a los alumnos. Por tanto, el plan de estudios debe reflejar de forma apropiada y en amplitud suficiente los principios de derechos humanos. Normalmente, son los expertos en asuntos docentes de los ministerios de educación, a menudo en consulta con otros interesados, los que elaboran y revisan los planes de estudios. Las INDH pueden desempeñar un importante papel en ese proceso, por ejemplo velando por que los funcionarios docentes reciban una formación adecuada acerca del contenido de los derechos humanos.

Aplicación de las políticas

Las políticas solo pueden ser eficaces si se aplican satisfactoriamente. Por esa razón, es necesario actuar con cuidado al planificar, procurar y evaluar la aplicación de las políticas de enseñanza basadas en los derechos y de educación en derechos humanos. Eso ha de incluir el respeto de las tendencias actuales en lo que se refiere a la gobernanza educativa, como la descentralización, la gobernanza democrática y la autonomía escolar. En el Plan de Acción a que se hace referencia más arriba se establecen indicadores de la aplicación satisfactoria de las políticas educativas. A nivel orgánico, incluye la elaboración de un plan nacional para la aplicación de educación en derechos humanos, velando por que en el ministerio de educación se establezca una dependencia dotada de recursos suficientes para llevar a cabo una coordinación eficaz y por la existencia de mecanismos para el establecimiento de vínculos y la armonización con otras iniciativas nacionales y sectoriales sobre la educación en derechos humanos. En el Plan de Acción se recomienda también que, en lo tocante a la aplicación, se disponga de recursos suficientes, existan mecanismos para la participación de los interesados, la estrategia nacional se haga pública, se establezca un centro de recursos, la investigación correspondiente reciba apoyo y aliento y se establezcan sistemas de garantía de la calidad basados en los derechos que cuenten con la participación directa de los alumnos y los educadores en los programas de supervisión y evaluación.

Al igual que en la elaboración de las políticas, debería consultarse a las INDH en la elaboración de un plan nacional de aplicación y debería contarse con ellas en su aplicación.

Entorno de aprendizaje

La educación en derechos humanos no se limita al aprendizaje cognitivo: incluye el desarrollo social y emocional de cuantos participan en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Por esa razón, la enseñanza y el aprendizaje de los derechos humanos ha de tener lugar en un entorno basado en el disfrute de los derechos, un entorno en que los objetivos educativos, las prioridades y la organización de la escuela estén en consonancia con los valores y principios de los derechos humanos.

¿Qué aspecto debería tener una escuela basada en los derechos? Pues tendría una carta de derechos y responsabilidades de alumnos y profesores; un código de conducta

que prohibiese la violencia, los abusos sexuales, el acoso y el castigo corporal; políticas de no discriminación para todos los miembros de la comunidad escolar; y mecanismos para evaluar los logros en el ámbito de los derechos humanos, como premios y festivales. La administración de la escuela promovería la integración entre la escuela y el conjunto de la comunidad, por ejemplo fomentando la sensibilización entre los padres y las familias acerca de los derechos del niño, recabando la participación de los padres en iniciativas relacionadas con los derechos humanos y en la adopción de las decisiones en la escuela y fomentando proyectos e iniciativas extraescolares en la esfera de los derechos humanos. Los profesores de una escuela basada en el disfrute de los derechos tendrían un mandato expreso de abarcar la educación en derechos humanos, serían también los sujetos de actividades de formación y desarrollo profesional con contenidos de derechos humanos y tendrían a su disposición metodologías y mecanismos para intercambiar innovaciones y buenas prácticas. Los alumnos de una escuela basada en el disfrute de los derechos tendrían la posibilidad de expresarse y participar en la adopción de decisiones, de manera acorde con su edad y capacidad, así como la posibilidad de organizar actividades y defender sus propios intereses.

Las INDH pueden prestar apoyo en la promoción de un entorno de aprendizaje de los derechos humanos en las escuelas trabajando con los administradores y con el personal y ayudando a los alumnos a elaborar modelos de “cartas de derechos escolares” y “códigos de conducta”. También pueden prestar apoyo a los proyectos e iniciativas extraescolares, como los derechos humanos o los premios y concursos y a la formación y el desarrollo profesional de los maestros en contenidos de derechos humanos.

Enseñanza y aprendizaje

Son varios los factores que hay que considerar a la hora de garantizar un proceso de enseñanza y aprendizaje de calidad:

- Prácticas y metodologías de enseñanza y aprendizaje que estén en consonancia con los principios de derechos humanos;
- Material apropiado para la enseñanza y el aprendizaje, incluidos libros de texto;
- Apoyo al proceso de enseñanza y aprendizaje, incluso mediante el establecimiento de redes, los intercambios, la facilitación de información y el uso de las nuevas tecnologías; y
- Metodologías de evaluación de la educación en derechos humanos.

Las INDH pueden desempeñar un papel especialmente útil mediante sus contactos a nivel subregional, regional e internacional con otras instituciones. Pueden apoyar la recopilación y el intercambio de material docente sobre los derechos humanos y buenas prácticas en la educación en esa esfera. Si una INDH cuenta con un centro de documentación, puede ofrecer materiales y servicios a los maestros y demás personas dedicadas a la enseñanza de carácter formal o informal. Pueden ayudar a examinar los libros de texto a la luz de sus conocimientos específicos sobre los principios de derechos humanos. Esos conocimientos pueden utilizarse también para prestar apoyo en la elaboración o revisión de otros materiales docentes, como las guías, los manuales o las tiras cómicas orientadas hacia la enseñanza. Pueden utilizar sus sitios web para ofrecer posibilidades de formación interactiva a maestros y alumnos. Una vez más, todos esos principios e ideas pueden aplicarse en diferentes grados a la educación en el sector no oficial.

Formación y perfeccionamiento profesional

Los maestros desempeñan un papel esencial. Para actuar con eficacia en el ámbito de la educación en derechos humanos deben tener los conocimientos necesarios y

demostrar un compromiso genuino con los principios y valores que entrañan; es necesario que sus metodologías docentes reflejen los principios de derechos humanos. La formación y el perfeccionamiento profesional de los maestros (y demás personal escolar, como los directores de las escuelas y los inspectores) es una responsabilidad compartida por muchos, incluidos los ministerios de educación, las universidades, los centros de formación de maestros, las INDH y los sindicatos, que deben apoyar esas actividades.

En el Plan de Acción a que se hace referencia más arriba se describe en cierto detalle lo que se necesita en relación con los planes de estudios para la educación en derechos humanos: elaboración y utilización de métodos de capacitación apropiados; creación y difusión de recursos y materiales adecuados; establecimiento de redes y cooperación eficaces; promoción y participación en la educación a nivel internacional; y evaluación de las actividades de capacitación.

A medio y largo plazo, las organizaciones encargadas de la formación y habilitación del personal docente deberían desarrollar programas para velar por que ese personal tenga los conocimientos y las cualidades personales necesarias para desempeñar con eficacia su función en la educación en derechos humanos. Las INDH pueden apoyar esos esfuerzos velando por que las instituciones que se encargan de la formación de personal docente tengan el mandato y la capacidad necesarios para poder conseguir competencias en esa esfera. Al mismo tiempo, es necesario impartir formación a los maestros para que puedan impartir satisfactoriamente la educación en derechos humanos. A ese respecto, puede leerse también el análisis de la "capacitación profesional" que figura más adelante.

2. Educación en derechos humanos en el nivel terciario

Algunas INDH elaboran programas para ayudar a las facultades y universidades a introducir cursos específicos sobre derechos humanos o incorporar elementos relacionados con los derechos humanos en los programas existentes. También pueden prestar apoyo a los estudiantes que realizan investigaciones y a los profesores interesados en preparar cursos o suministrar material de información a sus alumnos.

Las INDH también pueden pronunciar conferencias sobre los derechos humanos ante los estudiantes universitarios, bien sea con carácter general, bien sea con respecto a esferas concretas de estudio, como el derecho, las ciencias políticas o el trabajo social, por nombrar solo algunas.

Algunas instituciones alientan activamente a los estudiantes universitarios más avanzados a que preparen sus tesis sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos, para lo que recurren a la entrega de premios a los trabajos más destacados. Ese planteamiento no solo favorece a los estudiantes a título individual, sino que también fomenta la realización de estudios y el avance en la comprensión de los derechos humanos en general, incluso de maneras que pueden beneficiar a la institución.

3. Iniciativas educativas en el sector no oficial

Es necesario que haya iniciativas educativas que lleguen a la población que queda fuera del sistema escolar oficial, especialmente los niños de la calle, los niños que trabajan y los niños sin hogar y los adultos jóvenes. Las ONG que trabajan con esos grupos a veces ofrecen posibilidades de adquirir una educación no oficial.

De forma similar, pueden movilizarse los esfuerzos gubernamentales o comunitarios hacia las actividades de alfabetización de adultos. Una vez más, algunas instituciones colaboran en esos esfuerzos, a veces simplemente elaborando material relacionado con los derechos humanos que puede utilizarse en los programas de alfabetización.

Capacitación profesional: aspectos generales

La capacitación profesional incluye generalmente cuatro componentes:

- Un **componente de información** – qué son los derechos humanos y por qué son importantes;
- Un **componente de conocimiento** – cuáles son las normas sobre determinados derechos y cómo se aplican en el ámbito profesional;
- Un **componente práctico** – aplicación de las normas de derechos humanos al trabajo del profesional que recibe la capacitación; y
- Un **componente de concienciación** – cómo pueden modificarse las actitudes y el comportamiento del profesional que recibe la capacitación para que no se produzcan violaciones de los derechos humanos.

La capacitación profesional pretende facilitar un conocimiento completo de las normas de derechos humanos y sirve de apoyo a la hora de transformar el conocimiento en actitudes operacionales. Así pues, las sesiones son más largas y detalladas que las sesiones generales de sensibilización y a menudo cuentan con la participación de expertos externos. Por los mismos motivos, los programas de capacitación profesional tienden a ser relativamente costosos.

Las INDH deberían comenzar por obtener el acuerdo y la colaboración de la propia organización para impartir capacitación profesional. Cuando esa voluntad no existe, puede ser necesario mantener negociaciones con la organización y con los dirigentes gubernamentales para promoverla. Puede haber casos en que la capacitación profesional forme parte de una sentencia vinculante derivada de una violación de los derechos humanos o de una denuncia y convendrá hacer saber a la organización que su posible responsabilidad podría quedar mitigada si pudiera demostrar que ha proporcionado a sus empleados una formación adecuada en la esfera de los derechos humanos.

Aunque las INDH pueden organizar programas de capacitación, especialmente al principio la mayoría diseñan sus actividades de manera que la responsabilidad de la capacitación recaiga en el empleador. Por esa razón, con frecuencia adoptan para la capacitación profesional el enfoque de capacitación de capacitadores.

Los cursos de capacitación profesional deben:

- Ajustarse a la audiencia a que van dirigidos;
- Hacer hincapié en las normas nacionales e internacionales de derechos humanos aplicables a las tareas cotidianas de los profesionales que reciben la capacitación;
- Utilizar personal docente experimentado procedente de la misma disciplina que los participantes;
- Asegurarse de que el personal docente utiliza técnicas de aprendizaje y capacitación de capacitadores pensadas para adultos;
- Dejar claro que quienes están recibiendo la capacitación tendrán que impartirla después o tendrán que distribuir la información correspondiente;
- Alternativamente, centrarse en quienes ya se dedican a impartir capacitación a otros miembros de su profesión, de manera que adquieran los conocimientos y actitudes necesarios para incorporar con eficacia los derechos humanos en sus propios programas de capacitación;
- Ser objeto de evaluación.

Tanto durante el curso como después de su realización, el material que se entregue sobre las cuestiones de interés en materia de derechos humanos deberá estar en forma impresa para que sea más fácil compartirlo. Unos cuestionarios previos bien elaborados permitirán al personal docente preparar un programa que satisfaga con precisión las necesidades de la audiencia y les proporcionará información acerca de las expectativas. La realización de evaluaciones después del curso permite a ese personal determinar el aprovechamiento que los participantes han obtenido del curso. También pueden ayudar a las INDH a modificar y mejorar los cursos, algo que debe ser un proceso continuo.

Como el objetivo de las actividades de capacitación no es solo velar por que los profesionales comprendan las normas de derechos humanos pertinentes, sino también provocar cambios, debe tenerse en cuenta la posibilidad de realizar evaluaciones a más largo plazo. En el caso de los guardias de prisiones, por ejemplo, una institución quizá desee determinar si se puede establecer una correlación entre las actividades de capacitación y la incidencia de las violaciones de los derechos humanos, presuntas o probadas.

Capacitación profesional: capacitación de los miembros de las fuerzas del orden, los funcionarios de instituciones penitenciarias y el personal de las fuerzas armadas

Los guardias de prisiones, los miembros de las fuerzas del orden y el personal del ejército interactúan con grupos de personas que son especialmente vulnerables ante los abusos de los derechos humanos. Además tienen la obligación directa y específica de velar por el respeto de las normas de derechos humanos en su trabajo cotidiano, incluso en la aplicación de sus procedimientos operativos concretos. El ACNUDH cuenta con diversos materiales docentes para la formación de esos grupos de profesionales:

- Nº 5 *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police* (Derechos humanos y aplicación de la ley: manual de capacitación en derechos humanos para la policía)
- Nº 5/Add.1 *International Human Rights Standards for Law Enforcement: A Pocket Book on Human Rights for the Police* (Normas internacionales de derechos humanos para las fuerzas del orden: prontuario de derechos humanos para la policía)
- Nº 5/Add.2 *Derechos humanos y aplicación de la ley: guía para instructores de derechos humanos para la policía*
- Nº 5/Add.3 *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía: manual ampliado de derechos humanos para la policía*
- Nº 11 *Human Rights and Prisons: A Manual on Human Rights Training for Prison Officials* (Los derechos humanos y las prisiones: manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones)
- Nº 11/Add. 1 *Human Rights and Prisons: A Compilation of International Human Rights Instruments concerning the Administration of Justice* (Los derechos humanos y las prisiones: una recopilación de instrumentos internacionales de derechos humanos de interés para la administración de justicia)
- Nº 11/Add. 2 *Human Rights and Prisons: A Trainer's Guide on Human Rights Training for Prison Officials* (Los derechos humanos y las prisiones: guía para el instructor en derechos humanos para funcionarios de prisiones)

- Nº 11/Add. 3 *Human Rights and Prisons: A Pocket Book of International Human Rights Standards for Prison Officials* (Los derechos humanos y las prisiones: prontuario de normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de instituciones penitenciarias)

Otros profesionales

Las INDH también imparten capacitación para jueces, abogados, parlamentarios, funcionarios gubernamentales, periodistas, miembros de ONG, trabajadores sociales, médicos, dirigentes comunitarios, etc. Habitualmente, el objetivo de la capacitación de esos grupos es conseguir que adquieran la percepción y los conocimientos en materia de derechos humanos que necesitan para desempeñar su labor con eficacia.

Por ejemplo, La legislación de derechos humanos no se enseña universalmente en todas las facultades de derecho y, cuando es así, frecuentemente solo se ha introducido en fechas relativamente recientes. Es posible que magistrados y abogados de prestigio no tengan la formación necesaria para abordar casos relacionados con los derechos humanos o tener en cuenta los principios de derechos humanos a la hora de adoptar sus decisiones. Es posible que una INDH quiera cerrar esa brecha en la formación. Los parlamentarios son quienes tienen la responsabilidad principal de promulgar leyes y promover y supervisar las políticas y prácticas gubernamentales. Es importante que entiendan los principios de derechos humanos para velar por que su labor sea coherente con esos principios y les sirva de apoyo. Los medios de comunicación desempeñan un papel esencial a la hora de explicar y definir los problemas cotidianos y pueden actuar como vigilantes imparciales de la actuación del ejecutivo, del parlamento y de la judicatura. Es, por tanto, importante que comprendan los derechos humanos para que puedan adoptar esa perspectiva en su trabajo.

Al igual que sucede con la capacitación profesional para los miembros de las fuerzas del orden, los funcionarios de prisiones y las fuerzas armadas, el planteamiento de la capacitación de capacitadores tal vez sea el más eficaz:

- Nº 8/Rev.1 *El Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*
- Nº 9 *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (Los derechos humanos en la administración de justicia: un manual sobre derechos humanos para jueces, fiscales y abogados)

Promoción de los derechos humanos mediante seminarios y cursos prácticos⁵⁶

Se conoce como "seminario" una reunión de personas que tienen un interés común en una cuestión relacionada con los derechos humanos y que está dedicada principalmente a compartir información, ideas y conocimientos. Hay diversas variaciones: en un seminario sobre "Los derechos humanos y el VIH/SIDA", por ejemplo, pueden reunirse activistas que desempeñan su actividad en esa esfera para compartir información y para definir mejor las dificultades y necesidades; en otro pueden reunirse activistas y profesionales de la medicina para examinar el problema desde el punto de vista de los

⁵⁶ A los fines de la presente publicación, se utilizarán las definiciones de "Curso práctico" y "Seminario" establecidas en *Serie de capacitación profesional Nº 6, capacitación en materia de derechos humanos: Manual de metodología de la capacitación en materia de derechos humanos* (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.00.XIV.1).

derechos humanos para que los profesionales de la medicina estén mejor preparados. En ese caso, un objetivo es compartir información, pero también lo es fomentar la sensibilización en materia de derechos humanos entre los profesionales de la medicina en un entorno menos oficial y serio de lo que sería una actividad oficial de capacitación. Por último, en un seminario pueden reunirse activistas, funcionarios competentes del Gobierno y representantes de la comunidad médica en una sesión pública para examinar la cuestión y fomentar la sensibilización entre el público en general.

Se entiende por “curso práctico” una reunión de expertos en una cuestión relacionada con los derechos humanos convocada con el fin de elaborar un producto concreto —una recomendación, un plan de acción, una declaración, etc.— relacionado con la cuestión objeto de examen. Para seguir con el ejemplo, un curso práctico sobre “Los derechos humanos y el VIH/SIDA” en el que participaran activistas y funcionarios gubernamentales podría tener por objeto elaborar un protocolo para garantizar que los derechos humanos de las personas que viven con el VIH/SIDA queden protegidos en el ámbito del empleo. Los cursos prácticos tienden a tener un carácter más formal y orientado a los resultados que los seminarios y pueden requerir los servicios de un facilitador con autoridad para conseguir obtener esos resultados. Cuando se celebra un curso práctico se supone que existen un entendimiento y una aceptación comunes entre los participantes acerca de las cuestiones a tratar que facilitan el logro de un resultado positivo.

Ambos tipos de actividades requieren una planificación cuidadosa: es necesario definir un objetivo concreto, el programa debe estar orientado al logro de los objetivos, los participantes ha de estar bien seleccionados, puede ser necesario contar con material de referencia y el evento debe evaluarse para determinar la medida en que se consiguió alcanzar los objetivos.

Como sucede con otras actividades de promoción, al preparar seminarios y cursos prácticos debe considerarse la posibilidad de elaborar una estrategia para los medios de comunicación a fin de conseguir que las cuestiones objeto de examen y las conclusiones alcanzadas reciban una amplia difusión. Eso puede ser especialmente importante en el caso de los cursos prácticos, y puede ser necesario adoptar una estrategia de promoción y seguimiento para conseguir que el asesoramiento o las recomendaciones que se formulen se tengan debidamente en cuenta.

D. SENSIBILIZACIÓN DEL PÚBLICO

Las INDH deben promover una aceptación y un entendimiento amplios de los principios básicos de los derechos humanos. Deben tratar de conseguirlo mediante programas de sensibilización del público y el uso de los medios de comunicación.

Las sesiones para promover la sensibilización del público pueden ser, en general, de dos tipos:

- **Campañas generales o de sensibilización del público**, durante las que se facilita información básica sobre los derechos humanos y se explica la función que desempeña la institución;
- **Campañas dirigidas**, que se centran en un derecho o conjunto de derechos específico.

Las INDH tienden a organizar sesiones generales de sensibilización del público en su etapa inicial, poco después de su establecimiento, especialmente si perciben que la cultura de derechos humanos es débil o está poco desarrollada. Esas sesiones pueden servir para dar a conocer al público a la propia INDH y los servicios que puede prestar.

Las campañas generales, aunque son eficaces, pueden ser relativamente costosas y exigir la participación de muchas personas. Entrañan la organización de reuniones cara a cara en todo el país y con la mayor cantidad posible de personas. También son difíciles de evaluar. Por tanto, teniendo en cuenta la magnitud del esfuerzo, las sesiones generales de sensibilización del público suelen hacerse en cooperación y coordinación con otras entidades. Debe tenerse en cuenta la posibilidad de recurrir a las campañas en los medios de información como complemento de esos tipos de sesiones, o como alternativa. Las sesiones con el público pueden también llevarse a cabo de manera rápida e informal, y suelen adoptar la forma de una reunión de un representante de la institución con el público en general o con un grupo concreto. Puede recurrirse a las sesiones dirigidas cuando la institución perciba que hay un tipo de derecho que no se comprende o respeta en la medida necesaria, o para fomentar un mejor entendimiento y aceptación de los principios de derechos humanos en esferas importantes o emergentes. Por ejemplo, cuando los derechos de la mujer no son bien entendidos o aceptados, las campañas dirigidas se centran en fomentar los conocimientos entre las mujeres y lograr que los hombres respeten esos derechos.

Campañas en los medios de comunicación

En muchos países, los medios de comunicación son el vehículo más importante para la expresión de ideas y la formación de opiniones. Unos medios de comunicación libres e independientes pueden ser asociados útiles en la promoción de los derechos humanos.

Radio y televisión

- Las INDH pueden producir programas de radio periódicos e independientes utilizando, cuando sea posible, tiempo de emisión gratuito o subvencionado. Esa es una forma fácil y barata de llegar a una gran audiencia, especialmente en los países donde los medios de comunicación buscan la forma de ofrecer programación de bajo costo;
- Los programas de radio o televisión en los que se reciben llamadas telefónicas son bastante populares en algunos países y pueden utilizarse para pulsar la opinión pública sobre cuestiones concretas y para presentar un análisis de esas cuestiones desde el punto de vista de los derechos humanos;
- Pueden emitirse anuncios cortos y anuncios de servicio público.

Las emisiones de radio pueden ser provechosas cuando la tasa de alfabetización es baja y la televisión no está muy difundida. Cuando los recursos lo permiten y el público en general tiene un nivel de acceso suficiente la televisión puede aportar algunas ventajas, incluida, por supuesto, la posibilidad de presentar imágenes.

Medios de comunicación impresos

- Menciones en los periódicos (especialmente efectivas cuando los niveles de alfabetización son altos y los periódicos tienen una amplia circulación);
- Artículos sobre temas concretos o para conmemorar un día internacional, como referencias a los derechos de la mujer en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, los ministerios interesados en la cuestión y las ONG de mujeres para conmemorar el Día Internacional de la Mujer;
- Envío de artículos de opinión para su publicación en los periódicos.

Cuando la prensa está bien establecida, los encartes pueden ser una forma eficaz y relativamente barata de proporcionar información al público.

Muchas INDH organizan conferencias de prensa aprovechando la conmemoración de días señalados o cuando publican su informe anual, por ejemplo. La mayoría facilita también boletines de prensa o documentos de antecedentes para mantener a los medios informados sobre su labor, por ejemplo sobre las decisiones adoptadas en una investigación sobre los derechos humanos. Las conferencias de prensa pueden ser eficaces, pero solo si la institución tiene algo que verdaderamente valga la pena publicar como noticia. Los boletines de prensa y la documentación de antecedentes para los medios pueden tener reflejo en los medios, pero normalmente solo será así si las cuestiones se exponen de manera sencilla y de una forma que atraiga su atención.

Internet sigue siendo un instrumento poderoso para la difusión de información acerca de las INDH:

- Los sitios web de las instituciones que contienen su propia información y publicaciones, así como vínculos con material en línea, vídeos y otros elementos interactivos. Aunque puede que su utilidad sea limitada a la hora de llegar al público en los países en que la tasa de alfabetización es baja, sirve para asegurarse de que los defensores de los derechos humanos, las ONG y la comunidad internacional tengan acceso a información actualizada acerca de la institución de que se trate y la situación desde el punto de vista de los derechos humanos.
- Las redes sociales, como Facebook, YouTube, y las fuentes de información enlazadas, pueden ofrecer información accesible y actualizada acerca de una INDH y sus actividades, especialmente para los más jóvenes.

Las INDH deberían elaborar una estrategia para los medios de comunicación que incluya los objetivos que se pretende alcanzar (a quién se desea llegar, cómo se quiere hacerlo, la amplitud de la cobertura y la evaluación de la estrategia). Las INDH deben tener portavoces autorizados en relación con todas las cuestiones o algunas de ellas, con contactos especializados y protocolos para el trato con los medios acerca de los tipos de cuestiones que los portavoces pueden abordar. Prácticamente todos los medios de comunicación trabajan con plazos muy ajustados, por lo que un retraso en hacerles llegar la información puede significar la pérdida de una oportunidad. La estrategia debe también ser realista en cuanto a las posibilidades de cobertura por parte de los medios. Incluso si un informe sustantivo contiene información importante y bien presentada, tal vez sea poco realista esperar que los medios realicen su propio análisis. Los boletines de prensa y los documentos de antecedentes facilitan y mejora la cobertura al facilitar esa tarea a los medios.

Los funcionarios y el personal de las instituciones que se encargan de las comunicaciones deben recibir una formación apropiada, por ejemplo acerca de la forma de realizar entrevistas. El personal debe recibir también formación acerca de la preparación de boletines y la organización de conferencias de prensa. Dado el importante papel que los medios pueden desempeñar, muchas INDH contratan a expertos en relaciones públicas o especialistas en medios de comunicación para tratar de aprovechar por completo todas las posibilidades en lo que atañe a la promoción de los derechos humanos.

E. PUBLICACIONES

En la presente sección se pasará revista a las opciones más utilizadas por las instituciones:

- Publicaciones básicas;
- Informes anuales;
- Publicaciones especializadas en derechos humanos.

Todas esas publicaciones pueden prepararse en forma impresa y en línea. Las publicaciones en línea deben cumplir las normas internacionales de accesibilidad para las personas con discapacidad visual.

1. Publicaciones básicas

Las INDH normalmente elaboran material básico sobre los derechos humanos que permite al público formarse una idea general de esos derechos, así como conocer la labor que debe desempeñar la institución:

- Describiendo la INDH y explicando a lo que se dedica y la forma de contactar con ella;
- Explicando los derechos humanos y los principios básicos más importantes;
- Explicando los derechos de grupos determinados.

Un texto sencillo y una composición clara harán que el material sea visualmente atractivo y fácil de examinar y entender. En los países en que hay más de un idioma oficial, el material debe prepararse en los diferentes idiomas para facilitar la accesibilidad. También debe facilitarse en formatos alternativos para las personas con discapacidad (letras grandes, Braille y audiolibros).

La publicación no es sino un aspecto del proceso; una difusión eficaz también es importante. El material debería facilitarse, por ejemplo, a través de Internet, en las oficinas de la institución y en organizaciones comunitarias o en las oficinas municipales. Debería distribuirse de forma rutinaria durante las sesiones de fomento de la sensibilización o los cursos de formación patrocinados u organizados por la institución. Teniendo en cuenta su amplia distribución, la producción de las publicaciones básicas tiende a ser bastante asequible.

2. Informes anuales

La presentación de informes anuales suele ser un requisito legal y sirve como un instrumento básico de responsabilidad institucional (entre la INDH y el gobierno) y para que el público sepa a qué se dedica la INDH y cómo utiliza los recursos que se le asignan.

En los informes habitualmente se describen los tipos de investigaciones o indagaciones realizadas a lo largo del año y, en el caso de las INDH de naturaleza cuasi jurisdiccional, el número de denuncias recibidas, investigadas y resueltas. También se facilita un resumen de los tipos y el número de sesiones de información y capacitación impartidas, el número de estudios de investigación realizados, etc., así como los recursos dedicados a esas actividades. Muchas instituciones van más allá y utilizan los informes como instrumento de formación y promoción. Eso puede hacerse, por ejemplo, incluyendo en los informes observaciones sustantivas sobre la situación de los derechos humanos en el país, la reacción, o falta de reacción, del gobierno ante las recomendaciones de la

institución, incluidas las derivadas de la investigación de denuncias, y los resultados de cualquier estudio o examen especial que se haya realizado.

El informe anual va dirigido a distintas audiencias: el parlamento u otra autoridad ante la que la institución tenga que rendir cuentas, los asociados principales, los medios de comunicación y el público en general. Ese tipo de distribución supone un desafío: el informe debe ser lo suficientemente técnico para mostrar en detalle el trabajo de la INDH al parlamento y demás entidades que desempeñan su actividad en la esfera de los derechos humanos y, al mismo tiempo, accesible a los medios de comunicación y el público en general. Las INDH a menudo utilizan los medios de comunicación —mediante boletines y conferencias de prensa, encartes en los periódicos y emisiones de radio— para hacer llegar el contenido del informe a una audiencia más amplia y de una manera más accesible. Pueden alentar al parlamento o, en su caso, a un comité parlamentario a que examine el informe y de esa manera generar un mayor interés entre el público y los medios de comunicación. Algunas instituciones publican partes del informe, como los análisis de la situación de los derechos humanos en el país, en formatos más baratos y les dan una difusión más amplia. Es probable que las instituciones que cuenten con la capacidad técnica y los recursos necesarios se ocupen también de que sus informes anuales puedan consultarse y descargarse en línea.

3. Material especializado en materia de derechos humanos

Las INDH pueden elaborar publicaciones más especializadas. Pueden publicar revistas o boletines periódicos dirigidos a una audiencia general o publicaciones sustantivas en el ámbito de los derechos humanos o los resultados de investigaciones dirigidos a una audiencia más profesional. Teniendo en cuenta los costos, las instituciones que deseen publicar ese tipo de materiales han de elaborar una estrategia de información para asegurarse de que sus publicaciones satisfacen una necesidad genuina.

Una institución puede estudiar la posibilidad de laborar publicaciones especializadas de carácter sustantivo si considera que es importante para facilitar la ampliación de los conocimientos generales y especializados en el ámbito de los derechos humanos, si quiere promover el debate público sobre cuestiones importantes o si desea contribuir a que el gobierno tenga que responder de su actuación. La institución también puede elaborar publicaciones especializadas si cree que, al incorporar las realidades locales, consigue presentar un problema de una manera más accesible y más fácil de entender para la población local.

F. CENTROS DE DOCUMENTACIÓN

Como centros nacionales de coordinación en materia de derechos humanos, las INDH han de ser un centro de acopio de documentación nacional e internacional sobre los derechos humanos. Algunas han creado centros de documentación para garantizar la conservación, la catalogación y la disponibilidad de ese material. Son una fuente de referencia de utilidad para los miembros del personal de la INDH, así como para el público en general, incluidos los estudiantes, los expertos y quienes trabajan en la esfera de los derechos humanos.

Además, cuando existen otros centros de documentación, por ejemplo, en las oficinas del PNUD, las universidades o las ONG que desempeñan su actividad en el ámbito de los derechos humanos, pueden acordarse esferas de especialización o protocolos para el intercambio de información.

Organizar y mantener el funcionamiento un centro de documentación requiere las aptitudes de un gestor de la información, la creación y el mantenimiento de un sistema de clasificación apropiado y la existencia de instalaciones para leer, escribir y copiar. Para todo ello se necesitarán los correspondientes recursos. Las instituciones que no cuenten con el espacio y los recursos necesarios para mantener un centro de esas características deben considerar la posibilidad de limitarse a una simple base de datos en línea su sitio web. Puede crearse un centro de documentación virtual, con materiales y enlaces electrónicos, con un costo considerablemente menor que el de un archivo físico.

Además de servir como puntos de acceso para su propio material, las INDH deberían recopilar y ofrecer una amplia variedad de material relacionado con los derechos humanos que periódicamente producen las Naciones Unidas y otras organizaciones de ámbito internacional, regional y nacional. Muchos de esos materiales se elaboran en varios idiomas y son accesibles para la población general.

Además de su propio material, los INDH deberían tener a su disposición la siguiente información básica:

- Instrumentos y normas internacionales de derechos humanos (con información sobre la ratificación y las reservas formuladas por el Estado de que se trate);
- Informes presentados por el Estado a los órganos creados en virtud de los tratados y las observaciones finales formuladas por esos órganos acerca de los informes;
- Material de información y capacitación en esferas específicas de los derechos humanos elaborados a nivel internacional, regional y nacional;
- Legislación nacional sobre derechos humanos y decisiones administrativas y judiciales pertinentes a través de las cuales se haya interpretado o aplicado esa legislación;
- Información sobre los mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos (por ejemplo, otras instituciones nacionales, comisiones parlamentarias, comités ministeriales y ONG);
- Información sobre la estructura y el funcionamiento de los mecanismos de aplicación que existen a nivel internacional; y
- Estudios e informes sobre derechos humanos elaborados por ministerios, ONG y organizaciones internacionales.

Gran parte de esa información puede obtenerse de organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas, los departamentos del gobierno y las ONG. Las INDH pueden solicitar también a muchas organizaciones de derechos humanos que las incluyan en su lista de correo. También pueden solicitar ser depositarias de documentación en materia de derechos humanos procedente de las Naciones Unidas y de los órganos regionales de derechos humanos.

G. INICIATIVAS BASADAS EN LA COMUNIDAD

Las actividades basadas en la comunidad son actividades de promoción en las que participan directamente las comunidades locales o algún sector de esas comunidades. Ayudan a la comunidad a mejorar el conocimiento general de los principios de derechos humanos, más que profundizar en un conocimiento específico.

Como ejemplos de iniciativas de actividades basadas en la comunidad pueden citarse:

- Los concursos de canciones, baile, teatro o dibujo sobre un tema relacionado con los derechos humanos. Son una forma especialmente atractiva de fomentar la sensibilización entre los más jóvenes, para quienes las iniciativas de capacitación o educación con un carácter más oficial tal vez no sean apropiadas;
- Acontecimientos deportivos organizados en torno a un tema relacionado con los derechos humanos;
- Exposiciones y eventos especiales para conmemorar aniversarios y días destacados, como el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo), el Día Mundial del SIDA (1º de diciembre) o el Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre); y
- Premios de derechos humanos para las personas o grupos de la comunidad que hayan hecho una contribución importante al disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Las INDH pueden tomar parte en celebraciones de la comunidad que no guarden relación con los derechos humanos, como ferias, exposiciones, aniversarios de la comunidad, etc., para darse a conocer y dar a conocer los derechos humanos en general.

Conclusión

La promoción y la educación en materia de derechos humanos es una función clave de las INDH que puede llevarse a cabo de distintas formas. Las actividades concretas que una institución determinada lleve a cabo dependerán de diversos factores. No obstante, prácticamente todas las instituciones podrán elaborar y distribuir información sobre los derechos humanos, incluido un informe anual, participar en sesiones de sensibilización del público, proporcionar capacitación especializada a grupos importantes, utilizar los medios de comunicación para promover el conocimiento y la sensibilización acerca de los derechos humanos y de su propio trabajo y hacer lo posible para que los derechos humanos se enseñen en las escuelas. Las INDH deben desarrollar los conocimientos, aptitudes y capacidades, los instrumentos y los planteamientos técnicos necesarios para crear una cultura sólida de derechos humanos y lograr que las normas internacionales de derechos humanos se acepten y se pongan en práctica en la vida real.

V. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

En los Principios de París se establece que las INDH deben promover y proteger los derechos humanos. El aspecto del mandato relativo a la protección requiere que la INDH esté facultada para investigar y supervisar los derechos humanos y, en muchos casos, recibir e investigar denuncias de particulares.

Objetivos de aprendizaje

Tras el presente capítulo, el lector estará en condiciones de:

- Reconocer las formas básicas de protección de los derechos humanos que realizan las INDH;

En relación con todas formas de investigación:

- Enumerar las facultades que ha de tener una institución para llevar a cabo investigaciones eficaces;
- Conocer los procesos de las investigaciones.

En relación con la investigación denuncias de particulares:

- Establecer el objetivo de una investigación de derechos humanos;
- Describir las etapas habituales en la investigación de una denuncia y el objetivo que se persigue en cada una de ellas;
- Enumerar las principales cuestiones y consideraciones que influirán en la decisión de una institución de proceder a la investigación de una denuncia;
- Reconocer los tipos de pruebas que pueden recogerse durante una investigación y el peso que ha de darse a cada uno de ellas y el motivo de que los pesos sean diferentes;
- Describir el proceso de entrevista en general y las principales técnicas para conseguir que durante la entrevista se elicite la información necesaria;
- Describir el objetivo de las reparaciones que deben exigirse si una denuncia se considera fundamentada y dar ejemplos de posibles reparaciones: y
- Colocar las posibles etapas de la investigación en una secuencia lógica como se expone en el texto.

En relación con los mecanismos alternativos de solución de controversias:

- Describir los diferentes enfoques de los mecanismos alternativos de solución de controversias que pueden adoptar las instituciones.

Y en relación con las averiguaciones de carácter general:

- Reconocer los tipos de investigación que puede llevar a cabo una institución para examinar un problema sistémico o general en la esfera de los derechos humanos; y
- Describir el objeto de las averiguaciones de carácter público.

A. INVESTIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La labor de protección se centra en gran medida en la potestad para investigar. Debe recordarse también, sin embargo, que las INDH no son un sustituto de las fuerzas del orden ni de un poder judicial con un funcionamiento correcto.

Las INDH son un complemento de los mecanismos diseñados para garantizar la plena protección de todos los ciudadanos. Ofrecen algo que el sistema jurídico y demás procesos institucionalizados no pueden ofrecer. Concretamente, su atención a los derechos humanos les permite desarrollar y aplicar unos conocimientos especializados y velar por que los derechos humanos se incorporen en todas las esferas en las que ejercen alguna jurisdicción.

1. Procesos generales para todas las investigaciones

Los procesos generales que se exponen a continuación se aplican a todas las investigaciones, sea cual sea el tipo de derecho que se investigue. Las actividades que solo realizan las INDH con competencia cuasi jurisdiccional aparecen en cursiva.

Recepción y resolución

- Recogida de información y vigilancia para determinar cuándo es necesario realizar una investigación;
- *Procesos en apoyo de la recepción y preparación de denuncias;*
- Determinación de si la cuestión queda dentro del ámbito de competencia;
- Clasificación para que los casos prioritarios y las emergencias reciban el tratamiento apropiado;
- *Información y asesoramiento en los primeros momentos, para todas las partes, para facilitarles información sobre sus derechos y obligaciones;*
- Exposición de los métodos alternativos de solución de controversias desde el primer momento para promover los arreglos amistosos.

Investigación de denuncias

- Especial atención a las estrategias de gestión de los casos de carácter sistémico o general;
- *Asesorar a los denunciados y darles ocasión de responder a las acusaciones;*
- Investigación;
- Comunicación de los resultados;
- Exposición, evaluación y examen de las opciones que las personas afectadas tienen a su disposición.

Publicación de las recomendaciones y solicitud de reparaciones

- Difusión de los resultados de la investigación y las recomendaciones.
- Decisión sobre los casos, petición de que se adopte una decisión o solicitud de reparaciones ante los tribunales, cuando la legislación lo permita.
- Apoyo a la presentación de comunicaciones a los órganos creados en virtud de los tratados, al amparo de los protocolos facultativos, o a los órganos regionales para solicitar reparaciones en los casos en que se hayan agotado los recursos nacionales.

Algunas INDH tienen personalidad jurídica que les permite intervenir ante los órganos regionales como los tribunales de derechos humanos.

La investigación de presuntos abusos y otras situaciones en relación con los derechos humanos es fundamental en la labor de la mayoría de las INDH. También supone un reto considerable.

Las investigaciones son procesos neutrales: no favorecen al denunciante ni al denunciado. Durante las investigaciones recoge información sobre presuntos abusos de los derechos humanos y se trata de llegar a una conclusión acerca de la realidad de los hechos y si las denuncias están bien fundamentadas.

Una investigación comienza normalmente con una denuncia de que se ha producido una determinada acción u omisión o que el nivel de disfrute de un derecho concreto está en peligro. El propósito de cualquier investigación es responder a dos preguntas:

- ¿Se ha producido una violación de las normas de derechos humanos dentro del ámbito de competencia de la institución, bien en el plano nacional o en el internacional?
- De ser así, ¿Quién fue el autor de esa violación?

En los Principios de París se establece que una institución debe tener la facultad de prestar asesoramiento y formular recomendaciones al gobierno u otra autoridad competente sobre “*toda* situación de violación de los derechos humanos de la cual decida conocer de oficio” (énfasis añadido).

En las investigaciones eso se logra mediante la recogida de pruebas físicas, testificales y documentales, el análisis y la evaluación de las pruebas.

Un pequeño número de instituciones realizan investigaciones, pero solo en relación con cuestiones sistémicas o generales. Otras prefieren realizar investigaciones sistémicas o generales además o en lugar de investigaciones sobre denuncias concretas. Algunas combinan ambas técnicas. En todos los casos, debe hacerse referencia a la ley sobre las atribuciones de la institución.

2. ¿Tiene competencias la institución?

Las INDH pueden investigar “*toda*” cuestión que quede dentro de su esfera de competencia. La competencia de una institución —o su jurisdicción en lo que respecta a la investigación— debe quedar claramente especificada en la legislación sobre sus atribuciones.

En el capítulo III figura un análisis de las restricciones de la competencia y el mandato de las INDH en lo que se refiere a la materia, las limitaciones geográficas, las limitaciones temporales y el tipo de entidad que puede investigarse.

3. Facultades para investigar

En los Principios de París se establecen o se dejan entrever determinadas facultades que han de tener las INDH, incluida la potestad de “recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones...”.

En los Principios de París se requiere que una institución tenga acceso a todos los documentos y a todas las personas que necesite para llevar a cabo una investigación. Otras facultades se derivan de los Principios de París y la naturaleza de la propia investigación. Entre esas facultades, que deben quedar claramente definidas y protegidas en la legislación, figuran:

- La facultad para exigir la presentación de documentos y la comparecencia de testigos;
- La facultad para realizar, de ser necesario, investigaciones sobre el terreno, incluso visitas a centros de internamiento, etc.;
- La facultad para convocar a las partes a una audiencia; y
- La facultad para escuchar e interrogar a cada individuo (incluidos los expertos y representantes de organismos gubernamentales y, si procede, de entidades privadas) que, en opinión del órgano investigador, tengan conocimiento del asunto objeto de la investigación o estén de algún modo en condiciones de colaborar con la investigación.

La facultad de obtener información y documentación lleva consigo la capacidad de imponer sanciones a quien no colabore. Los actos de venganza contra las partes, testigos o cualquier persona que coopere en una investigación (a menudo denominados "represalias") deben estar prohibidos por la ley. Las INDH deben estar facultadas también para imponer o solicitar que se impongan sanciones cuando se obstruya su actuación o se interfiera con ella de cualquier modo.

En algunos casos, la ley sobre las atribuciones contendrá una cláusula general en la que se confiera a la INDH la facultad de emprender cualquier actividad (no especificada) que, a su juicio, sea necesaria para llevar a cabo correctamente una investigación. Una cláusula general de ese tipo permitirá actuar con flexibilidad, pero las INDH deben ser conscientes de sus propias obligaciones en lo que se refiere a los derechos humanos de todas las personas en cada etapa de la investigación.

Algunas instituciones están investidas de autoridad para adoptar interdictos o reparaciones provisionales durante una investigación. Esa facultad puede ser extremadamente valiosa. Esas medidas provisionales tienen por objeto, en general, hacer que la posición de las personas afectadas por la cuestión que se investiga no empeore durante la investigación, o que la propia investigación no se vea obstruida por hechos posteriores. Una vez más, esas facultades deben figurar expresamente en la legislación.

La autoridad para iniciar una investigación

En los Principios de París se establece que una institución puede considerar cualquier cuestión de su competencia que se señale a su atención, incluso "a propuesta de sus miembros". Con ello se deja entrever, esencialmente, que una institución debe tener autoridad para poner en marcha una investigación (o realizar una investigación por propia iniciativa o "*suo moto*" como a veces se denomina). Esa autoridad debería quedar claramente enunciada en la legislación fundacional de la institución de manera que no haya lugar a ambigüedades.

La facultad de iniciar investigaciones puede ser extremadamente importante y tener consecuencias profundas, especialmente para los grupos desfavorecidos y vulnerables que es poco probable que tengan acceso a las INDH o dispongan de los recursos necesarios para informar a la INDH de su situación. La facultad para iniciar investigaciones permite también a las instituciones velar por que los grupos vulnerables puedan expresarse públicamente y todo el mundo conozca y se interese por las violaciones de los derechos humanos, donde quiera que ocurran. Gracias a las investigaciones puede conseguirse que algunos problemas ocultos lleguen a formar parte del debate público, un paso necesario para resolverlos.

Selección de la cuestión objeto de investigación

Las cuestiones que requieren atención pueden detectarse mediante un análisis de las tendencias detectadas a partir de las denuncias recibidas (en el caso de las instituciones

autorizadas para recibir denuncias), un análisis sistemático de los medios de comunicación, la realización de un ejercicio de planificación estratégica o la realización de actividades de vigilancia. Las comunidades y las ONG pueden señalar a la atención de las instituciones problemas urgentes en el plano local. Las informaciones en los medios de comunicación pueden ser un indicador de que existe un problema y orientar a la institución para que inicie una investigación.

4. Averiguaciones e investigaciones sistémicas

Las investigaciones sistémicas sirven para examinar cómo los sistemas —las leyes, políticas, prácticas, pautas de comportamiento y actitudes arraigadas— pueden actuar de manera discriminatoria o, de manera más general, vulnerar las normas de derechos humanos. Esas pautas, políticas o prácticas pueden tener carácter estructural, es decir que se parte de la premisa de que las violaciones están incorporadas en el tejido de la sociedad y, por tanto, están arraigadas y generalizadas.

No hace mucho, por ejemplo, que se consideraba normal y aceptable negar el acceso al empleo a las mujeres en edad de procrear o despedir a una mujer que quedaba embarazada sobre la base de que se les daba el mismo tratamiento que a otros empleados que abandonaban su puesto durante largos períodos.

Las investigaciones sistémicas no solo ayudan a exponer problemas generalizados, sino que también pueden ser más efectivas que la investigación que varias denuncias individuales.

Las instituciones pueden utilizar una variedad de métodos.

Modificar un proceso de investigación para abordar problemas sistémicos

Las INDH pueden adaptar los procesos de investigación de denuncias concretas para conseguir que se examinen y aborden, incluso mediante demandas de carácter colectivo, presentadas en nombre de una categoría de personas, cuestiones de política de importancia más amplia. Las instituciones que pueden tramitar denuncias pueden utilizar ese proceso, por ejemplo, para abordar cuestiones sistémicas.

Los casos individuales pueden analizarse en una etapa inicial para determinar si dejan entrever algún problema más amplio.

Ejemplo: las tasas escolares y el derecho a la educación. Una INDH puede recibir una denuncia concreta acerca de las tasas escolares y sus efectos en las familias pobres. No obstante, ese tipo de práctica ha de afectar necesariamente a más de una familia. La institución puede adoptar la decisión de elaborar recomendaciones más amplias que se apliquen a todas las familias y no solo a la autora de la denuncia. Si esas tasas escolares son universales, la investigación mostrará únicamente lo que ya se sabe. Sería preferible formular recomendaciones de naturaleza sistémica directamente a las autoridades competentes. De forma similar, un caso que guarde relación con la aplicación directa de una ley o política no conducirá al descubrimiento de “hechos” destacables durante la investigación.

A veces, una INDH recibe una serie de denuncias todas ellas relacionadas con un problema similar. En ese caso, puede adoptar la decisión de reunir las y abordarlas conjuntamente para conseguir que las reparaciones tengan un efecto más amplio que si se llegara a arreglos individuales. Algunas instituciones examinan habitualmente los datos sobre los tipos de denuncias recibidas a fin de detectar posibles pautas o tendencias.

Algunas INDH han establecido un procedimiento para examinar todas las denuncias y determinar desde el primer momento si de ellas se desprenden problemas sistémicos. De ser así, esos casos se consideran prioritarios, puesto que afectan a grupos de personas.

Denuncias de carácter colectivo, en nombre de una categoría de personas, que se presentan para hacer frente a problemas sistémicos

Diversas INDH recurren a las denuncias de carácter colectivo, de modo que una persona afectada por una violación de los derechos humanos puede presentar una denuncia no solo en nombre propio, sino también en nombre de otros afectados por violaciones similares. Esa posibilidad de actuar “en representación de una categoría de personas” o de presentar denuncias en nombre de otros permite tratar los problemas de carácter generalizado como tales y no como aberraciones aisladas. No obstante, si esos casos han de llegar a los tribunales, es necesario que reúnan algunos requisitos técnicos preliminares para poder considerarse denuncias de carácter colectivo.

Cuando existe la posibilidad de presentar denuncias colectivas en nombre de una categoría de personas, en general se establecen directrices estrictas para determinar si una cuestión o denuncia debe ser objeto de este tipo de resolución. Por ejemplo, una institución nacional puede exigir que se reúnan una o varias de las condiciones siguientes para presentar una denuncia colectiva:

- El denunciante debe formar parte de la categoría de personas afectada o que es probable que se vea afectada;
- El denunciante debe haber resultado personalmente afectado por la presunta violación;
- La categoría de personas afectadas, o que es posible que se vean afectadas, es tan numerosa que es imposible resolver la situación solo con que un determinado número de personas concretas se sumen a la denuncia;
- Hay cuestiones de hecho o de derecho comunes a los miembros de la categoría, y las reclamaciones del denunciante son típicas a ese respecto;
- Las presentaciones de denuncias de forma aislada podría dar lugar a resultados incongruentes;
- Los motivos de la denuncia se aplican a toda la categoría de personas, por lo que es apropiado ofrecer recursos a toda esa categoría.

B. INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS RELATIVAS A SITUACIONES PARTICULARES

Además de la potestad general para investigar, en los Principios de París se establece que una institución con competencia cuasi jurisdiccional deberá estar facultada para “recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones *particulares* [que le hayan presentado] los particulares... terceros... y cualquier otra organización representativa”. (Énfasis añadido). Las distintas INDH utilizan técnicas diferentes, pero para que una investigación sea eficaz ha de contar con el apoyo de unas atribuciones jurídicas apropiadas y un personal cualificado.

Esos principios específicos sirven para detallar la forma en que las instituciones deben ejercer sus funciones de investigación. Las instituciones con competencia cuasi jurisdiccional deben:

- Informar al denunciante de sus derechos, los recursos de que dispone y la forma de utilizarlos;
- Atender la denuncia o remitirla a otra autoridad competente (según se establezca en la ley);
- Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o la adopción de decisiones vinculantes (con arreglo a lo establecido en la ley).

Manual de procedimiento

Las INDH deben elaborar normas y directrices (incluidos reglamentos) que han de aplicarse en todas las investigaciones. Las normas y directrices para la investigación de las denuncias deben hacerse públicas. De ese modo, los denunciantes conocerán el proceso de investigación y el público tendrá probablemente más confianza en la institución como órgano competente para recibir denuncias de violaciones de derechos humanos y tomar medidas al respecto. Deben aplicarse los principios generales que se enumeran a continuación:

- Las directrices deben reflejar las funciones que se han encomendado a la institución y ser coherentes con esas funciones y con las atribuciones que se le han conferido para ejercerlas;
- En las directrices debe establecerse un procedimiento fijo del que la institución no se apartará, salvo en circunstancias claramente definidas;
- Deben fijarse metas cuantificables de eficiencia y puntualidad; y
- Deben ser imparciales en relación con todas las partes en la controversia.

A los fines de la presente sección el proceso de investigación se divide generalmente en las tres etapas siguientes:

- **Admisión:** Se trata de decidir si debe aceptarse una denuncia para su investigación, es decir, si queda dentro del ámbito de competencia de la institución y si no hay otros órganos que puedan entender del asunto. La resolución de la controversia mediante mecanismos alternativos tiende a producirse justo después de la admisión y antes de que dé comienzo la investigación oficial.
- **Investigación:** Recogida y análisis de pruebas. Algunas instituciones llevan a cabo una investigación preliminar (para determinar si puede llegarse a una conclusión en relación con el caso únicamente a partir de las declaraciones y de la información facilitada por las partes en la denuncia, es decir, el denunciante y la persona

u organismo contra quien se formula la denuncia) bien como primer paso de la investigación o como un paso preliminar separado.

- **Decisión** (cuando la institución adopta oficialmente una decisión sobre la denuncia y adopta todas las medidas necesarias para velar por que esa decisión se respete).

Esas etapas sirven para ofrecer una descripción general del proceso, pero no se pretende que sean de carácter obligatorio.

1. Admisión

Los procedimientos para presentar denuncias deben ser simples y fáciles y no deben requerir la intervención de un abogado. Los procedimientos excesivamente formales pueden hacer que las víctimas sean renuentes a pedir ayuda y provocar demoras.

¿Quién puede presentar una denuncia?

En la ley de atribuciones de cada institución se especifica generalmente **quién** puede presentar una denuncia, y ese debe ser siempre el punto de partida.

Puede obtenerse orientación adicional de los Principios de París, en los que se establece que las instituciones de carácter cuasi jurisdiccional deberán estar facultadas para recibir denuncias de “particulares, sus representantes, terceros, ONG, asociaciones y sindicatos y cualquier otra organización representativa”.

En las disposiciones de la ley fundacional se establecerá en general si se permiten las **denuncias en nombre de una categoría de personas** o las **denuncias en nombre de otros**.

En algunas leyes fundacionales se prohíbe expresamente la presentación de **denuncias anónimas**. Las instituciones exigen generalmente que las denuncias se presenten por escrito con la firma de la víctima u otra persona o entidad legalmente autorizada. Hay buenas razones para no admitir las denuncias anónimas, entre otras cosas porque las instituciones nacionales no tienen manera de verificar la validez de una denuncia anónima ni pueden ofrecer reparación a una víctima desconocida. No obstante, es necesario garantizar la confidencialidad de los denunciantes (véase más adelante).

Algunas instituciones se enfrentan a la pregunta de si el término “cualquier persona” incluye a una asociación de personas que no esté inscrita en un registro. Algunas INDH han adoptado la posición de que si la presunta violación de derechos afecta a una organización como entidad identificable y no simplemente a uno de sus miembros, entonces será la organización la que tendrá derecho a presentar una denuncia. Es conveniente que la legislación incluya disposiciones concretas, ya que ello permite obviar las discusiones técnicas. Una vez más, en caso de duda, en los Principios de París se hace referencia expresa a las “organizaciones representativas”.

Aunque en los Principios de París se reconoce el derecho de terceros a presentar denuncias, es deseable que la persona que se queja de la violación sea la que presente la denuncia. La presunta víctima conoce mejor que nadie el incidente y, por tanto, ha de tener libertad para decidir si debe o no presentar una denuncia. No obstante, la víctima no está siempre en condiciones de hacerlo, por ejemplo si es demasiado joven o tiene una discapacidad física o mental. En esos casos, suelen ser los padres, tutores o representantes legales quienes pueden actuar en su nombre.

Puede haber también casos de violaciones múltiples o sistémicas en que la organización representativa esté en mejores condiciones para presentar la denuncia y proteger a las víctimas contra las represalias.

En otros casos, la víctima de una violación de los derechos humanos puede haber desaparecido, hallarse bajo custodia en régimen de incomunicación o haber muerto. Como se trata de posibilidades muy reales, es fundamental que haya disposiciones formales para que la denuncia pueda ser presentada por un pariente, amigo o representante legal o por una ONG interesada en nombre de la presunta víctima.

Apoyo al denunciante

Las INDH deben facilitar el acceso de los denunciantes a sus derechos y recursos. Eso parecería que se aplica tanto a los que ofrece la institución como a los derechos y recursos existentes en otros ámbitos. Las INDH deben atender los intereses de quienes pueden haber sufrido una vulneración de los derechos humanos. Si la institución tiene jurisdicción, tiene el deber no solo de informar a los denunciantes de sus derechos y los posibles recursos, sino también de ayudarles en el proceso. Debe tenerse presente también que en esa etapa ninguna denuncia queda probada.

- ¿Son adecuados los procedimientos teniendo en cuenta los niveles de alfabetización, las tradiciones culturales y el grado de accesibilidad (permitiendo, por ejemplo, a un denunciante que ponga su huella digital en lugar de firmar un documento cuyo contenido se lee en voz alta)?
- ¿Imponen los procedimientos molestias innecesarias a las víctimas, por ejemplo, exigiendo que las acusaciones vayan acompañadas desde el principio de una declaración jurada o que el denunciante acuda en persona a presentar la denuncia cuando eso suponga recorrer una gran distancia?
- ¿Se dispone de medidas de asistencia —traductores, intérpretes del idioma de signos u otras formas de asistencia— para las personas con discapacidad, hablantes de idiomas minoritarios u otros grupos?
- ¿Podría agilizarse el proceso mediante la presentación de las denuncias por vía electrónica o por fax?

En la mayoría de las instituciones las denuncias se presentan habitualmente por escrito, aunque deberían aceptarse también denuncias verbales.

La presentación de una denuncia debe ser gratuita. No debe exigirse a los denunciantes que hagan frente a ningún gasto directo o indirecto. No obstante, en algunas leyes de derechos humanos se permite al denunciado exigir el pago de las costas si se demuestra que una denuncia es maliciosa o se presentó de mala fe. No obstante, solo debería llegarse a ese extremo en casos muy claros, una vez que la investigación demuestre que ha sido así. Es necesario tener cuidado también para evitar que las provisiones de gastos, si existieran, no se conviertan en una forma de represalia.

Normalmente se utilizan formularios de denuncia oficiales para recoger y consolidar la información sobre la acusación. En el formulario de denuncia debe recabarse toda la información necesaria para adoptar una decisión inicial sobre la admisibilidad de la denuncia y, en caso de que se acepte, iniciar la investigación. Normalmente, esa información incluirá:

- El nombre y las señas del denunciante y de la víctima, si no fueran la misma persona;
- El nombre y las señas de los presuntos autores, si se conocen;
- Un resumen de la acusación o de la situación que incluya qué sucedió cuándo, a quién, por quién, cómo y en qué circunstancias, y
- Si el asunto está siendo, o ha sido ya, examinado por otra instancia o está siendo objeto de examen por otro órgano competente.

Las denuncias pueden presentarse en persona, por teléfono, en cuyo caso es frecuente que un miembro del personal ayude a rellenar el formulario de denuncia, por correo o por medios electrónicos.

Podría ser conveniente establecer puntos de contacto por todo el país, sobre todo en las zonas remotas, que reciban denuncias y ayuden a prepararlas. De ser posible, es preferible que la denuncia se presente ante la propia institución. La utilización de intermediarios, como organismos públicos o miembros del parlamento, siempre retrasa y complica el proceso. También dará la impresión de que la institución no es independiente y de que puede ponerse en peligro la confidencialidad del denunciante.

2. Determinación de la aceptación de una denuncia para su investigación

Es frecuente que la ley de atribuciones de una INDH contenga normas concretas acerca de si puede investigar un determinado tipo de denuncia. Aunque hay variaciones entre las distintas leyes, entre los motivos de exclusión más habituales figuran las limitaciones temporales, las denuncias formuladas de mala fe, las denuncias dirigidas contra el parlamento o los tribunales y las denuncias que ya se han resuelto o zanjado.

A la hora de formular esa determinación normalmente se tienen en cuenta varios aspectos, incluidos los siguientes:

- ¿Tiene la institución jurisdicción sobre el tema?
- ¿Hay otra vía, más apropiada, para resolver la cuestión?
- ¿Se presentó la denuncia a su debido tiempo?

Todos esos elementos han de tenerse en cuenta en la legislación fundacional de las INDH.

Jurisdicción

En el capítulo III figura un análisis de las restricciones de la competencia y el mandato de las INDH en lo que se refiere al objeto, las limitaciones geográficas, las limitaciones temporales y el tipo de organización que puede ser objeto de investigación.

¿Debe remitirse el asunto a otra instancia?

En algunas jurisdicciones se contempla también la posibilidad de rechazar una denuncia, aunque quede dentro del ámbito de competencia de la institución, si hay otros mecanismos más apropiados para tramitarla.

En la ley de atribuciones deberían establecerse claramente las facultades jurídicas de la institución para que no se produzca una duplicación de esfuerzos entre distintas organizaciones facultadas para buscar reparaciones. No obstante, ese requisito no es simplemente de carácter pasivo: en caso de que una institución no tenga jurisdicción debe remitir al solicitante al organismo apropiado.

Es posible, por ejemplo, que no se acepte una cuestión que debía haberse tramitado a través de un procedimiento sindical, pero podría admitirse más tarde si ese procedimiento no se lleva a cabo. La institución debería mostrar cierta flexibilidad y discreción a la hora de aplicar esas restricciones. Es posible que el "otro mecanismo" no funcione y, por tanto, no sea el más apropiado. Se trata de adoptar un determinado criterio, a menos que la ley sea clara en lo que se refiere al rechazo de las denuncias.

Limitaciones temporales

La cuestión de las limitaciones temporales y la prescripción se examina en el capítulo III.

Denuncias frívolas, triviales y temerarias

Las INDH también están facultadas generalmente para rechazar de entrada los casos que se consideren frívolos o de mala fe. En algunos casos, la INDH puede también rechazar denuncias que, a primera vista, sean infundadas o no cuenten con perspectivas razonables de prosperar. Esas facultades deberán fijarse en la ley de atribuciones.

Decisión de no investigar

Si se cumpliera alguna de las condiciones que se exponen en la presente sección, las INDH tienen la potestad de no investigar la denuncia. Es esencial que la institución informe al denunciante de los motivos por los que se ha rechazado su denuncia y de la existencia de otros procedimientos a los que pueda recurrir. Debe evitarse cualquier demora en la formulación o comunicación de la decisión de rechazo de la denuncia. Una pronta decisión en esa etapa preliminar facilitará que el denunciante pueda aprovechar plenamente los demás recursos existentes. También contribuirá a fortalecer la imagen de la institución ante la sociedad como órgano competente y eficaz.

3. La investigación

Una investigación es el examen oficial de una denuncia con el fin de determinar si las pruebas disponibles la sustentan. Las facultades relacionadas con la investigación, así como el proceso mediante el que debe realizarse, o al menos partes de ese proceso, se fijan a menudo en la ley de atribuciones de la institución. En los términos más generales, la investigación entraña la recogida de pruebas, el análisis de esas pruebas para formar una opinión y la preparación de un informe para facilitar la adopción de una decisión basada en esas pruebas.

Inicio de la investigación

Una vez admitida oficialmente, la denuncia se asigna a un oficial investigador, quien notifica a las partes.

Los principios aplicables a todas las instituciones se aplican también a las INDH de carácter cuasi jurisdiccional. Eso significa que en ese caso también se aplica la potestad de exigir la prestación de testimonio y la presentación de pruebas a las que se ha hecho referencia anteriormente, al igual que la preferencia por que esa potestad se establezca claramente en la legislación fundacional de la institución. Eso puede ser especialmente importante en el caso de las instituciones de carácter cuasi jurisdiccional para que no haya ningún mal entendido acerca de la naturaleza y la amplitud de sus atribuciones una vez que hayan decidido hacerse cargo de una denuncia concreta. Además, sería preferible que la institución pudiera ejercer esas facultades directamente, sin tener que hacerlo a través de los tribunales, a fin de que pueda analizar de forma simple y rápida los asuntos objeto de investigación.

Mantenimiento de la confidencialidad

Las víctimas y los testigos deben quedar protegidos si las circunstancias indican que existe riesgo de represalias. Aunque nunca pueden darse garantías, las INDH deben poner en práctica mecanismos y procedimientos para proteger la confidencialidad, comenzando desde la recepción de la denuncia y, en la medida de lo posible, continuando a lo largo de todo el proceso de investigación. Huelga decir que no debe mantenerse la confidencialidad de los denunciantes contra su voluntad. Aunque puede haber circunstancias en que deba mantenerse la confidencialidad, normalmente por causas relacionadas con la seguridad personal del denunciante u otras personas,

la imparcialidad del procedimiento requiere que toda persona pueda conocer las acusaciones que se hayan presentado contra ella y pueda defenderse.

Debe hacerse saber a las partes y los testigos que la información que proporcionen podrá utilizarse para preparar el informe de la investigación y tal vez no sea posible proteger su identidad si el asunto llegara a los tribunales, en los casos en que eso sea posible. Cuando la seguridad sea una preocupación legítima, el entrevistado debe adoptar una decisión fundamentada acerca de si desea seguir adelante. Así pues, es esencial que los investigadores no prometan nunca que adoptarán una medida de protección que no están en condiciones de garantizar.

Informar a los denunciados

Los principios de imparcialidad del procedimiento exigen que las INDH den cuenta a los denunciados y les concedan un plazo razonable para que presenten su versión de los hechos. El carácter de la respuesta influirá en el ámbito de la investigación. Por ejemplo, un presunto autor de una violación de los derechos humanos podría aceptar la versión del denunciante, lo que abriría la posibilidad de llegar a una solución inmediata. Incluso en el caso de que el denunciado acepte solo algunos elementos de la denuncia, eso supondría que no sería necesario seguir investigando esos elementos.

La solidez que han de tener las pruebas para ser admisibles deberá especificarse en las directrices sobre el proceso de investigación. Debería tenerse en cuenta la posibilidad de adoptar la norma civil del “mayor grado de probabilidad” y no la norma del derecho penal que exige la garantía “más allá de toda duda razonable”. Eso puede justificarse si se tienen en cuenta los problemas que pueden plantearse en relación con las pruebas en muchas situaciones de presuntas violaciones de los derechos humanos y que el objetivo de la mayoría de los mecanismos de investigación es más la reparación que el castigo.

Las INDH pueden recurrir a los servicios de expertos adscritos que ayuden en las investigaciones. Algunas instituciones pueden seleccionar a los funcionarios públicos y miembros de la policía o de otras fuerzas que, a su juicio, sean los más indicados para la tarea de que se trate. Cuando exista esa posibilidad, es indispensable que los expertos puedan trabajar de manera independiente de la entidad de la que proceden y únicamente bajo la jerarquía de la INDH. También es importante que no se recurra a expertos de la misma rama o esfera del gobierno que la persona u organismo objeto de la investigación.

Preparación de un plan de investigación

En un plan de investigación se consigna por escrito:

- Cuáles son las partes en la controversia, incluidos sus datos de contacto;
- Los tipos de pruebas físicas, documentales y testimoniales que serán necesarios;
- Las personas u organizaciones que están en posesión de las pruebas;
- La identidad de los testigos, si los hubiera, y su relación con las partes;
- Los testimonios periciales que puedan ser necesarios;
- Los plazos para la realización de las distintas etapas de la investigación; y
- Un resumen de las principales cuestiones planteadas por el denunciante y las acciones necesarias para fundamentar o verificar los hechos correspondientes.

Durante la investigación puede modificarse el plan para incorporar nuevos hechos y acontecimientos, pero su formulación inicial habrá de basarse en las acusaciones del denunciante y la documentación en que se fundamenten, así como la respuesta del presunto autor.

Recogida de pruebas

En una investigación de derechos humanos pueden recogerse tres tipos de pruebas: físicas, documentales (documentos físicos e información digital) y testimoniales.

Se entiende por prueba física cualquier indicio material que pueda servir para acreditar o desacreditar una acusación, como sangre, armas, huellas dactilares o lesiones en el cuerpo de la presunta víctima.

Por prueba documental se entienden las fotografías; notas que sirvan para refrescar la memoria acerca de los hechos, sentimientos u observaciones experimentados; cartas; informes (de ONG, de la policía, etc.); registros, libros de notas, memorandos, etc., de hospitales o de la policía que puedan servir para acreditar o desacreditar la acusación. Cada vez es más frecuente que haya pruebas esenciales en forma de correos electrónicos, ficheros almacenados en computadoras y otras formas de información electrónica o digital.

Entre las pruebas testificales se encuentran las declaraciones de las partes y los testigos, así como otras declaraciones que puedan servir para corroborar alguna otra prueba.

Realización de las entrevistas

Como buena parte de las pruebas en casos de derechos humanos se recogen mediante entrevistas, es fundamental que los investigadores estén plenamente familiarizados con las técnicas de interrogatorio. Las entrevistas con los testigos deben ser estructuradas, organizadas y profesionales. El entrevistador debe tomar notas y elaborar un esquema definitivo lo antes posible una vez finalizada la entrevista. Las notas deben ser concretas y precisas y en ellas debe consignarse la información principal facilitada por el testigo acerca de los aspectos relevantes del caso. A menos que sea esencial consignar las palabras exactas del testigo, las notas no tienen por qué ser una transcripción de la entrevista.

Algunas instituciones pueden decidir grabar algunas pruebas testificales. Aunque es una buena forma de asegurarse de que el investigador no interprete erróneamente la prueba, los testimonios no deben grabarse sin el consentimiento fundamentado de los testigos. Eso es especialmente importante cuando exista alguna preocupación en materia de seguridad, en cuyo caso deberán adoptarse medidas para proteger la identidad de los entrevistados. Generalmente, lo que se realizan son grabaciones de sonido.

El proceso de entrevista puede dividirse en las siguientes etapas: preparación; presentación del procedimiento y toma de contacto con el testigo; obtención del relato del testigo; documentación de la entrevista; y, por último, evaluación de la prueba. Al igual que sucede con la división del proceso de investigación, la descripción mencionada responde a los fines del presente documento y quizá no se corresponda exactamente con la forma en que una institución determinada realiza las entrevistas.

Preparación de la entrevista. Los investigadores deben estar bien preparados y conocer con antelación el objetivo de la entrevista. Deben asegurarse de que disponen de toda la información pertinente y preparar preguntas para obtener la información necesaria. Todos los arreglos logísticos deben prepararse y estar finalizados antes del inicio de la entrevista.

Presentación del proceso. Los investigadores deben presentarse y describir el objeto y el procedimiento de la entrevista. Debe hacerse que el entrevistado se sienta cómodo y seguro de que la confidencialidad será protegida durante la investigación, si así lo desea. Para conseguirlo pueden adoptarse varias medidas, como suprimir el nombre del entrevistado del informe u ocultar al denunciado la identidad del testigo si existe una amenaza real para él o alguna de las partes, Una vez más, el investigador debe sopesar esas medidas frente al derecho de los denunciados a conocer las acusaciones que se les imputan.

Obtención del testimonio. La fase activa de la entrevista —la obtención del relato del entrevistado— es la parte principal del proceso. El investigador debe dejar hablar al testigo sin interrupciones. (Si el testigo se sale claramente del tema, el investigador puede guiarlo hacia las cuestiones de interés.) Es especialmente importante utilizar técnicas activas de escucha —mantener contacto visual, mover la cabeza para dejar ver que se está escuchando y se entiende, resumir lo que se ha dicho— para alentar al testigo a que hable de forma libre y espontánea. No obstante, el investigador debe tomara notas rápidas sobre aquellos aspectos que puedan requerir un interrogatorio posterior.

A continuación, el investigador debería tratar de verificar lo que se ha dicho. En ese momento es importante asegurarse de que se han recabado todos los detalles importantes de manera que el investigador comprenda plenamente lo que se ha dicho y pueda, en caso necesario, poner a prueba la credibilidad del entrevistado.

El investigador debe utilizar técnicas de interrogatorio generalmente aceptadas:

- Utilizar preguntas amplias, evitando emplear frases negativas o preguntas que apunten a la respuesta;
- Evitar la expresión de opiniones;
- Comprobar la cercanía de la información preguntando ¿cómo sabe usted eso?, fomentar la concentración en la recuperación de recuerdos (llevar a los testigos al momento de los hechos pidiéndoles que cierren los ojos y recreando la experiencia);
- Evitar la jerga y las expresiones técnicas;
- Dejar pasar un tiempo después de que el testigo haya concluido para asegurarse de que no tiene nada más que añadir.

Cuando la credibilidad sea motivo de preocupación, el investigador puede recurrir a las “preguntas de rebote”, es decir, hacer preguntas que no sigan la secuencia de los hechos o formular la misma pregunta en distintas ocasiones y con palabras distintas. También es importante que el investigador nunca revele a un testigo lo que ha dicho otro. Con ello no solo se vulnera la confidencialidad, sino que se influiría en el relato del testigo.

Documentar la entrevista. El investigador debe documentar la entrevista, preferiblemente en el momento de realizarla o poco después. Normalmente eso supone la redacción de notas con un resumen de la información de interés facilitadas por el testigo. Esas notas deben presentarse al testigo, que debería ratificarlas. Unas instituciones piden al testigo que firme las notas como verificación de su conformidad. En cualquier caso, el investigador debe fechar y firmar las notas para poder presentarlas como pruebas.

Asignación de un peso a las pruebas y preparación de un informe de la investigación

Cuando no sea posible definir con precisión en qué momento las pruebas acumuladas son “suficientes”, deben tenerse presentes ciertos principios.

El nivel de calidad de las pruebas aplicado por las INDH para determinar su admisibilidad para llegar a una decisión debe basarse en la norma del "mayor grado de probabilidad" más que en la de "más allá de toda duda razonable", que normalmente se aplica en los casos penales. El criterio del "mayor grado de probabilidad" es menos exigente y significa simplemente que del conjunto de las pruebas se desprende que la acusación está o no fundamentada "teniendo en cuenta las probabilidades".

El investigador debe examinar las pruebas para determinar que sean completas, tengan valor probatorio y sean pertinentes y debe analizar la credibilidad de los testigos. En caso necesario debería realizarse un segundo interrogatorio para obtener aclaraciones (aunque esos casos deberían ser la excepción). El investigador tendrá que determinar también la medida en que el testimonio sirve para corroborar otras pruebas y si de él se desprende que deberían buscarse nuevas pruebas.

Evaluar la solidez de las pruebas. Se dice que las pruebas físicas son las *mejores* (las que tienen mayor *valor probatorio*) porque son las más objetivas y las que es menos probable que necesiten una interpretación. Su valor puede reducirse si no se tiene cuidado para actuar de manera que pueda demostrarse que no se han alterado. Eso se denomina garantía de la cadena de custodia.

Los documentos oficiales preparados durante la actividad cotidiana en el momento en que se produjo el incidente o cerca de ese momento tendrán un gran valor probatorio. Por ejemplo, un informe oficial de la policía redactado inmediatamente después de un incidente se considerará que tiene más valor que un informe realizado varios días después, una vez se haya puesto en marcha la investigación, o que una nota privada escrita en el diario de un miembro de la policía. Los registros oficiales son más fáciles de autenticar y fechar con exactitud.

Otro factor que es necesario tener en cuenta es si el documento es original o si ha sido verificado ante notario o autenticado de algún otro modo. Esos documentos tienen mayor valor que las simples copias. Determinar el valor de las pruebas documentales requiere también una valoración del propio documento y una comparación de su valor con el de otros tipos de pruebas. ¿Muestra el documento lo que la persona dice que muestra? ¿Reviste un interés directo para el caso?

Las pruebas testificales, aunque se utilizan con profusión, tienen un menor valor probatorio. Pueden verse influenciadas por la percepción, la motivación y los errores de las personas. El testimonio de oídas (una prueba testifical que describe algo que otra persona dijo que sucedió) es una forma de prueba testifical, aunque su valor probatorio es más limitado.

La credibilidad (o veracidad) de las pruebas testificales puede verse influenciada por varios factores. Ambas partes en una denuncia tienen un interés en el resultado, y eso puede contaminar su percepción de los hechos. De forma similar, las relaciones de amistad o parentesco pueden inclinar al testigo a actuar con lealtad hacia una u otra de las partes en una denuncia y, por tanto, a un sesgo en el testimonio. Puede existir un beneficio financiero o de otro tipo, real o supuesto, asociado con el apoyo a una u otra de las partes. De manera similar, puede existir un temor, real o supuesto, de decir algo que se pueda considerar perjudicial para una persona con poder o autoridad, o incluso puede existir una sensación de apatía en relación con el acontecimiento que se investiga o el hecho de verse involucrado en la investigación. La existencia de cualquiera de esos factores no invalida de por sí el testimonio, pero el investigador debe estar al corriente de ello.

La fiabilidad (o exactitud) del testimonio también puede verse afectada por varios factores. El estado físico de la persona en el momento en que tuvieron lugar los hechos es un elemento de interés, como lo son las condiciones en que se hicieron las

observaciones. ¿Necesita el testigo gafas? y, de ser así, ¿las llevaba en el momento del incidente? ¿Había algún elemento que pudiera obstruir la visión o la audición de lo que ocurrió? ¿Cómo era la visibilidad? ¿Cuál era la distancia? ¿Se encontraba la persona intoxicada o mareada? etc. Todos esos son factores que el investigador debe tener en cuenta.

La evaluación de la credibilidad y la importancia de un testimonio entraña la valoración de la propia declaración y su relación con otros testimonios y pruebas. Como se ha mencionado anteriormente, el testimonio de oídas es menos fiable que la observación directa. No obstante, incluso en el caso de la observación directa, el testimonio debe analizarse para verificar que es intrínsecamente coherente, es decir, lógico y consistente en su integridad. El investigador querrá también asegurarse de que las deducciones o afirmaciones contenidas en el testimonio de una persona sean compatibles con otros testimonios. El investigador tendrá que evaluar también la compatibilidad de los testimonios con otras pruebas, como las de carácter físico. Por último, deben tenerse en cuenta los motivos o intereses que pudieran mover al testigo.

Preparación de un informe sobre la investigación

Normalmente se prepara un informe sobre la investigación. Aunque los requisitos variarán de una institución a otra, normalmente contiene los siguientes elementos:

- Un **resumen** de la denuncia, los hechos y las pruebas, así como las principales conclusiones;
- La **determinación de las disposiciones pertinentes de derechos humanos** (leyes, instrumentos internacionales, derechos constitucionales) que están en juego;
- Una descripción de las **pruebas pertinentes de naturaleza física, documental y testifical**;
- Un **análisis** de las pruebas para establecer la probabilidad de que la acusación sea genuina;
- Una **conclusión** claramente fundada en el análisis de las pruebas; y
- Una **recomendación** de qué medida debe adoptar la institución para resolver la cuestión.

La decisión

La decisión es el punto culminante del proceso de investigación y normalmente se define en la legislación fundacional de la institución.

Lo normal es que uno o más miembros de la institución formulen la decisión o, en los modelos del tipo comisión, la formule el pleno de los comisionados.

No obstante, ese procedimiento no es universal. Algunas instituciones delegan la adopción de decisiones en un único miembro o un pequeño número de ellos. En esos casos, la institución cuenta normalmente con mecanismos para garantizar que las decisiones adoptadas sean sensatas y coherentes.

La gama de decisiones que pueden adoptarse es finita, por ejemplo:

- Se ha producido una violación de los derechos humanos y es necesario adoptar medidas de reparación;
- Del conjunto de las pruebas se desprende que no se ha producido ninguna violación y la denuncia debe ser archivada;

- Es necesario realizar nuevas investigaciones antes de adoptar una decisión definitiva; o
- El asunto debe remitirse a una autoridad competente.

En el primer caso —cuando se haya producido una violación— la institución, además de adoptar la decisión, normalmente formulará una recomendación de lo que debe hacerse para resolver el problema, si está facultada para hacerlo, o describirá las medidas de reparación que tratará de imponer o de solicitar que se impongan, si tiene competencia cuasi judicial. En la legislación sobre las atribuciones de muchas instituciones se definen específicamente los tipos de reparaciones que se pueden aplicar o solicitar.

Aunque no hay normas universalmente aceptadas acerca de qué reparaciones deben imponerse o solicitarse cuando una institución determina que se ha producido una violación, con esas reparaciones debería tratarse en principio de:

- *Obtener la restitución* para la víctima;
- Velar por que el autor de la violación responda por sus actos;
- Evitar que se produzcan en el futuro violaciones similares.

Obtener la restitución para la víctima supone devolverla a la situación en la que se encontraría si no se hubiera producido la violación de sus derechos. Aunque no es posible describir toda la gama de medidas que pueden adoptarse para lograrlo, en parte porque dependería mucho de la naturaleza y la gravedad de la violación y del efecto que hubiera tenido en la víctima, es posible enumerar tipos genéricos de restitución que deberían tenerse en cuenta en los diferentes casos, por ejemplo:

- Una orden para poner fin a la violación;
- Una orden para indemnizar a la víctima por los perjuicios materiales sufridos, incluidos los perjuicios indirectos, como la pérdida de ingresos laborales y los gastos derivados del cuidado de la salud y la rehabilitación;
- Una orden para indemnizar a la víctima por los sufrimientos producidos directamente por la violación; y
- Una orden para que la entidad de que se trate adopte las medidas que sean necesarias para mitigar los perjuicios, por ejemplo, reincorporando a su empleo a una persona despedida por motivos contrarios a las normas de derechos humanos.

Las medidas tendientes a que los autores rindan cuentas de sus actos variarán también según cual sea la violación. Algunas violaciones de los derechos humanos están tipificadas como delitos. Aunque una institución no está facultada para imponer sanciones penales, puede recomendar que se presenten cargos penales o, en determinadas circunstancias, presentar ella misma esos casos ante los tribunales. En esos casos, las reparaciones serán las que se autoricen en el sistema de justicia penal del país.

Quizá el aspecto más olvidado de las reparaciones es la prevención de futuras violaciones. En la legislación de derechos humanos, por ejemplo, los actos realizados por personas que actúan en el desempeño de su cargo o sus funciones oficiales se consideran realizados por la propia autoridad si se ejecutan durante el trabajo. Eso significa que los empleadores son responsables de los actos de sus empleados, y como tales serán citados en caso de denuncia. Los empleadores pueden mitigar su responsabilidad si demuestran durante la investigación que habían adoptado todas las medidas razonables para que la violación no ocurriese y habían tomado las medidas correspondientes una vez que supieron, o deberían haber sabido, que se había producido la violación. Si los empleadores no pueden demostrarlo, también serán responsables de ese acto y deberán responder por ello. Eso podría incluir medidas en

ámbitos que ya se han examinado (la restitución para las víctimas y el enjuiciamiento penal). No obstante, también se podrá exigir a los empleadores que adopten otras medidas para impedir que vuelvan a producirse violaciones en el futuro, como la formación de su personal acerca de sus responsabilidades en materia de derechos humanos, la elaboración de una política sobre la cuestión o el establecimiento de mecanismos más eficaces para la observancia de las políticas vigentes.

De forma similar, si se produce una violación como resultado de la inexistencia de una ley, norma o política apropiada del Gobierno o si la ley, norma o política vigente es insuficiente o su aplicación es incorrecta, una institución podrá proponer que se adopten medidas en esos ámbitos como parte de la reparación. Con ello se consigue abordar la causa subyacente o sistémica de la violación de manera que no vuelvan a repetirse violaciones similares.

Potestad para imponer la ejecución de las reparaciones propuestas

Las INDH puede tener la potestad de imponer la ejecución de las reparaciones propuestas, en forma de:

- La facultad de formular recomendaciones;
- La facultad de remitir las actuaciones;
- La facultad de imponer el cumplimiento de sus decisiones.

La facultad de formular recomendaciones

Las instituciones que solo cuentan con la facultad de formular recomendaciones las dirigirán a la autoridad competente. Esas recomendaciones, por supuesto, no son vinculantes. Las autoridades que las reciben pueden aceptarlas o rechazarlas. Como se examina en el capítulo VI, en la ley puede exigirse a la autoridad competente que dé una respuesta oficial a las recomendaciones. Además, las instituciones pueden informar públicamente acerca de la medida en que se han puesto en práctica sus recomendaciones, por ejemplo en su informe anual o bien por otros medios.

La facultad de remitir las actuaciones

Las INDH pueden estar facultadas para remitir un caso que haya investigado a otra entidad, como el ministerio competente, otro organismo gubernamental o un tribunal establecido para ese fin, el parlamento, el poder judicial o la fiscalía.

En general, se procederá a remitir las actuaciones sobre un caso si, por ejemplo:

- No se adoptan medidas en relación con una decisión o recomendación;
- No se puede lograr una solución del caso;
- No se han satisfecho las condiciones de la solución convenida;
- La institución opina que la obstrucción o la falta de cooperación hacen imposible la investigación;
- La investigación revela una probabilidad razonable de que se haya cometido un acto delictivo o una infracción disciplinaria que justifica la intervención de la fiscalía; o
- De la investigación se desprende que puede ser más apropiado que otro órgano u organismo se ocupe del asunto.

No obstante, la institución puede conservar cierta responsabilidad en relación con el caso. Si un caso se remite a un juzgado o tribunal, por ejemplo, la institución podrá comparecer ante el. En otros casos, la institución puede mantener la situación bajo vigilancia para velar por que el asunto planteado en la denuncia se sustancie de forma

plena y apropiada. Debe haber directrices y procedimientos en los que se determinen las obligaciones, los deberes y las facultades de la institución cuando decida remitir una cuestión a otra entidad.

Facultad de hacer cumplir las órdenes

La INDH puede tener la facultad de hacer cumplir las órdenes que dicte y de adoptar decisiones vinculantes. En virtud de esa facultad, la institución podrá normalmente informar a un órgano superior (por ejemplo un juzgado, un tribunal o la fiscalía) de su decisión si alguna de las partes se niega a aceptarla en un plazo determinado.

Incluso si el procedimiento de cumplimiento de las decisiones se encomienda a otro órgano, la facultad de adoptar decisiones de obligado cumplimiento beneficiará a la INDH al reforzar considerablemente su autoridad con respecto a las denuncias de violaciones de los derechos humanos.

Hacer públicas las decisiones

En Los Principios de París se da a las INDH plena libertad para hacer públicas sus recomendaciones y decisiones. No se trata, estrictamente hablando, de una facultad para obtener reparación y, en general, la competencia a ese respecto debe coexistir con otros mecanismos de recurso y restitución. No obstante, la capacidad de una INDH de hacer públicas sus conclusiones es un requisito esencial para demostrar la credibilidad del mecanismo de examen de denuncias y garantizar una eficacia máxima dentro de los límites de las facultades establecidas.

La publicación de las recomendaciones y decisiones ayuda a mantener informada a la opinión pública y fomenta el debate. Eso puede ser especialmente importante si la causa de la denuncia se deriva de problemas más amplios de discriminación o injusticia de los que posteriormente tenga que ocuparse el parlamento u otra rama del Estado. La publicación de los resultados de una investigación también muestra claramente a los denunciantes y posibles denunciantes que la institución se toma en serio esas cuestiones.

En la medida de lo posible, la publicación de los resultados de una investigación y de las decisiones adoptadas deberá respetar las necesidades de las partes en materia de confidencialidad. No siempre será necesario, por ejemplo, dar a conocer los datos de los denunciantes.

C. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

En los Principios de París se establece que las INDH con competencia cuasi jurisdiccional deben “tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación”. Aunque solo se menciona el término “conciliación”, en general se reconoce que la solución amistosa de las controversias puede lograrse mediante varias técnicas alternativas de solución de controversias.

Al mencionar los mecanismos alternativos de solución de controversias se hace referencia a una serie de procedimientos y técnicas que se aplican al margen de los procedimientos jurídicos oficiales y mediante los que se trata de tener en cuenta los intereses de las partes y resolver la controversia. Es menos confrontacional y normalmente tiene un carácter oficioso. Resultan especialmente efectivos si se utilizan en una fase inicial del proceso. Ofrecen a las partes una oportunidad de exponer su versión y aceptar su responsabilidad para solucionar las diferencias.

Las INDH son en sí mismas una forma alternativa de solución de controversias: muchas se crearon para ofrecer mecanismos de recurso al margen de los tribunales. En ese caso, muchas instituciones, incluso las que no reciben denuncias, recurren a la conciliación o la mediación.

Si se consigue llegar a una solución alternativa de una controversia, dicha solución se plasma en un acuerdo.

En la mayoría de los casos hay un tercero neutral (facilitador, mediador o conciliador) que ayuda a las partes a encontrar una solución mutuamente aceptable.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias **no** resultan generalmente apropiados en el caso de las denuncias derivadas de una violación flagrante de los derechos humanos o de la comisión de un delito, como una agresión sexual, o la vulneración de los derechos civiles y políticos básicos, como la tortura, la desaparición forzosa, etc.

La presente sección se centra en la mediación y la conciliación, que son estrategias cada vez más aceptadas para resolver las denuncias relacionadas con los derechos humanos.

1. Definición de mediación y conciliación

La mediación en los procedimientos relacionados con los derechos humanos requiere que la INDH desempeñe una función papel activa en el arreglo de la controversia. El mediador desempeña un papel establecido a la hora de permitir a las partes que expongan su versión del caso, velando por que haya equilibrio entre las partes y facilitando la solución.

La conciliación es otro mecanismo alternativo de solución de controversias al que recurren las INDH. El conciliador facilita a las partes más espacio y la posibilidad de llegar a un acuerdo por sí mismas. Es frecuente que la conciliación se produzca más avanzado el proceso de investigación y que el conciliador se ocupe de explicar a las partes los fundamentos relativos de sus posturas.

Los procesos de resolución en las etapas iniciales tienden a centrarse más en los intereses, puesto que los derechos respectivos de las partes aún no se han verificado mediante una investigación. La institución puede adoptar una posición más neutral en esos casos. Más avanzada la investigación, momento en que la conciliación

puede ser más apropiada, la institución habrá recogido ya pruebas y tendrá alguna base para adoptar una postura sobre la firmeza de la acusación y, en consecuencia, una perspectiva basada en los derechos que contará con el apoyo de las pruebas y determinará si el interés público está en juego. Adoptar en esas circunstancias un enfoque basado únicamente en los intereses de las partes equivaldría a pasar por alto las pruebas de que se dispone. Algunas instituciones pueden recurrir a la conciliación después de concluida una investigación, e incluso pueden incluirla como paso obligatorio cuando lleguen a la conclusión de que una acusación está fundada. La adopción en esas circunstancias de un enfoque basado en los intereses de las partes resulta inapropiada, a menos que el resultado dé satisfacción a las preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos planteadas por ambas partes.

Los enfoques basados en los intereses suelen tener éxito cuando la mediación se produce en una etapa inicial del proceso: algunas instituciones dan una cifra de éxito de entre el 75% y el 80% en los casos sometidos voluntariamente a mediación. Para las partes, se trata de una forma menos confrontacional de resolver los problemas, algo que resulta especialmente importante cuando la modificación de las actitudes o comportamientos se considera más importante que el castigo por una vulneración. No obstante, debe tenerse presente que las instituciones mantienen su función como defensoras del interés público sea cual sea la técnica utilizada.

Algunas condiciones resultan especialmente favorables para la conciliación o mediación con éxito. Pueden citarse, en ambos casos:

- La voluntad y disposición de ambas partes a participar (de hecho, la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias solo es posible si lo autoriza la ley);
- El deseo de ambas partes de mantener una buena relación;
- La medida en que ambas partes deseen evitar “nuevas” investigaciones u otras medidas;
- El deseo de las partes de resolver sus diferencias lo antes posible; y
- La autoridad de las partes para llegar a un arreglo: si alguna de las partes actúa a través de un representante, este deberá estar autorizado para llegar a un acuerdo. Si el denunciado es una empresa, el representante de esa empresa en las negociaciones habrá de estar autorizado para llegar a un acuerdo.

En el caso concreto de la mediación:

- La medida en que cada una de las partes desee mantener el control sobre las cuestiones examinadas y el proceso seguido; y
- El deseo de las partes de que un tercero neutral escuche su versión sin tener que temer nada.

2. El proceso de mediación o conciliación

No existe un único, universalmente aceptado, proceso de mediación o conciliación. Algunas instituciones pueden utilizar un proceso distinto para la mediación que para la conciliación.

En lo que sigue se presenta un procedimiento genérico con fines únicamente ilustrativos; no se pretende que sea el único enfoque utilizado en todos los casos. Cuando puedan existir diferencias sustanciales entre los procedimientos, según cual sea la posición adoptada por la institución en cuanto a la naturaleza del proceso, se señalan a continuación.

Acuerdo sobre las normas básicas

Las partes deben comprender plenamente la naturaleza del proceso que se va a utilizar y la medida en que los debates y los acuerdos son confidenciales. Algunas instituciones tratan la solución alternativa de controversias de manera confidencial, por lo que nada de lo que se diga podrá utilizarse contra ninguna de las partes más adelante si el proceso no tiene éxito y han de adoptarse otras medidas (por ejemplo una investigación). Eso tiende a promover la sinceridad y anima a las partes a decir cosas que nunca dirían en un juicio.

Hay quien afirma que esa confidencialidad debe existir en el caso de la mediación, pero no en el de la conciliación. Eso puede utilizarse para alentar a las partes a aceptar la mediación en una etapa anterior del proceso en lugar de cuando las posturas se han consolidado y es más lo que está en juego. De forma similar, algunas instituciones mantienen la confidencialidad de los acuerdos alcanzados durante la mediación, mientras que los acuerdos alcanzados durante la conciliación son de dominio público. No obstante, puede avisarse a las partes de que renunciarán a la confidencialidad si no respetan las condiciones del acuerdo, en cuyo caso algunas INDH están autorizadas a solicitar la ejecución del acuerdo por vía judicial. Una vez más, eso dependerá de las facultades de la INDH y de que tenga personalidad jurídica para intervenir ante los tribunales.

Las partes deben saber cuál de esos enfoques se adoptará antes de que se inicie el proceso.

Escuchar las opiniones por separado

El mediador o conciliador tal vez desee comenzar escuchando las opiniones de cada una de las partes por separado. Esa táctica se denomina a veces mediación de ida y vuelta y resulta especialmente útil cuando existe un desequilibrio de poder entre las partes.

Ese procedimiento puede fomentar que las partes hablen con más libertad y hará más fácil hacerse una idea de lo que está en juego. Durante ese proceso, el mediador o conciliador debe estar dispuesto a escuchar y ha de mantenerse neutral. Por último, debe conseguir que las partes estén dispuestas a encontrarse cara a cara antes de pasar a la siguiente etapa.

Reunir a las partes en un terreno neutral

Tanto la mediación como la conciliación deben realizarse siempre en terreno neutral. Cuando las partes se vean en persona, el encuentro tendrá lugar en los locales de la comisión u otro local neutral que no suponga una ventaja para ninguna de las partes.

Definición del papel del mediador

En el caso de la mediación, el papel de mediador es:

- Permitir que las partes presenten sus puntos de vista;
- Ayudar a las partes a llegar a un acuerdo;
- Explicar los principios básicos de derechos humanos;
- Velar por que ninguna de las partes que participen en la mediación se encuentre en desventaja;
- Ayudar a las partes a dejar constancia del acuerdo;
- Garantizar que el acuerdo se respete; y
- Utilizar el expediente en la investigación si la mediación no tuviera éxito.

En la mayoría de los casos, los hechos revelados durante el proceso de mediación no podrán utilizarse en la investigación.

Definición del papel del conciliador

En el proceso de conciliación, el papel de conciliador consiste en:

- Facilitar a las partes la comprensión de los resultados de la investigación, incluidos, en su caso, sus resultados más probables;
- Permitir que ambas partes expongan sus puntos de vista;
- Ayudar a las partes a determinar cuáles son sus intereses respectivos;
- Velar por que una solución mutuamente aceptable satisfaga sus intereses, así como el interés público;
- Ayudar a las partes a dejar constancia del acuerdo y presentarlo a la comisión para su aprobación, con las correspondientes recomendaciones; y
- Garantizar que se apliquen los términos del acuerdo.

Negociación del acuerdo

El acuerdo debe consignarse por escrito y deben firmarlo ambas partes. Normalmente adopta la forma de un contrato, por lo que puede imponerse su cumplimiento. La resolución ha de ser coherente en sus términos con las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, ha de dar satisfacción a los agravios sufridos por las partes y debe ser sostenible, es decir, debe contribuir al establecimiento de una capacidad duradera para abordar controversias similares en el futuro. Los acuerdos resultantes de la conciliación deben respetar el interés público.

D. INDAGACIONES

El propósito de las indagaciones debe ser examinar incidentes y situaciones para determinar si se produjeron violaciones. Las indagaciones pueden dar lugar a recomendaciones para dar solución a esas violaciones. En los Principios de París no se especifican las reparaciones que hayan de obtenerse, pero el alcance de las recomendaciones ha de ser lo suficientemente amplio para conseguir que cesen las violaciones, que no vuelvan a producirse otras similares, que se apliquen sanciones cuando sea necesario y que se ofrezca restitución a las víctimas cuando eso sea posible y conveniente.

1. Autoridad

Las INDH tienen la responsabilidad de examinar las cuestiones planteadas por el gobierno, alguno de sus miembros o un denunciante particular. Pueden recibir todos los testimonios y obtener todos los documentos necesarios para evaluar esa cuestión. Deben presentar al gobierno, u otra autoridad competente, asesoramiento y recomendaciones sobre “toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decidan conocer de oficio”. Si se han producido violaciones, en los Principios de París se establece que la institución deberá proponer medidas para poner fin a esas violaciones y “emitir una opinión sobre la posición y reacción del gobierno”.

Incluso las instituciones que no tienen un mandato para investigar denuncias concretas pueden ejercer la autoridad y las responsabilidades que se describen en el párrafo anterior para hacer indagaciones acerca de cuestiones de carácter sistémico o general en materia de derechos humanos que sean motivo de preocupación. Eso es así para velar por que los derechos de que se trate se respeten realmente a nivel nacional y, en caso necesario, recomendar medidas que las autoridades competentes deben adoptar para corregir las deficiencias.

El enfoque que adopte una institución dependerá, entre otras cosas, de su naturaleza, de sus facultades y de la cuestión objeto de examen. A continuación se presentan algunos planteamientos de carácter general. Las INDH pueden ejercer su autoridad para hacer indagaciones sobre un asunto o para mantener bajo vigilancia una situación o acontecimiento concretos (véase el capítulo VII). Otras estrategias pueden ser:

- Las auditorías de gabinete, realizadas para examinar información de dominio público e información que haya solicitado a las autoridades competentes. El proceso que se utilice en una de esas auditorías reflejará la naturaleza de la cuestión objeto de examen y los procedimientos operativos de la institución, pero podría incluir un examen de la bibliografía y la formulación de preguntas dirigidas a los expertos y a las autoridades competentes.
- Un curso práctico o seminario organizados en sesión plenaria o en grupos más pequeños para debatir una cuestión con el fin de llegar a una recomendación. Puede recabarse la participación en el debate de expertos externos como forma de mejorar el proceso de adopción de decisiones o se puede solicitar a las autoridades competentes que proporcionen información o justifiquen una determinada postura y puede invitarse a las partes afectadas a que faciliten información. En el capítulo IV se examinan algunas cuestiones relacionadas con los seminarios y cursos prácticos.
- Una indagación pública oficial (véase la sección siguiente).

Las instituciones pueden combinar algunos de los planteamientos mencionados más arriba en sus indagaciones o pueden emplear otros enfoques para recopilar información y documentación a fin de adoptar una decisión.

La mayoría de las INDH no tienen la potestad de imponer el cumplimiento de las reparaciones que hayan establecido. Tan solo pueden formular recomendaciones. No obstante, en los Principios de París se establece que la institución puede expresar una opinión sobre la posición del gobierno y su reacción de esas recomendaciones. Así pues, la institución puede recurrir a la prensa u otros medios para alentar al gobierno a responder de forma satisfactoria a sus recomendaciones. La INDH puede también documentar en su informe anual la medida en que el gobierno ha respondido a sus recomendaciones. En el caso de las INDH que están facultadas para recibir denuncias, los resultados de una indagación pueden desembocar en un aumento del número de denuncias en la esfera concreta que se esté indagando. Eso puede suponer una presión adicional sobre el gobierno que le impulse a responder de manera constructiva.

2. Indagaciones públicas

Algunas instituciones tienen el mandato expreso o implícito de llevar a cabo indagaciones públicas: aunque pueden hacerse en relación con un único incidente grave, las indagaciones públicas se utilizan normalmente para examinar cuestiones de derechos humanos de carácter sistémico o general, para las que están especialmente bien adaptadas. El proceso de indagación permite a la institución examinar una cuestión en profundidad desde una perspectiva de derechos humanos.

Las indagaciones de un departamento gubernamental sobre las personas sin hogar, por ejemplo, podrían centrarse únicamente en la disponibilidad de vivienda. Por otra parte, una indagación realizada desde la perspectiva de los derechos humanos, es mucho más probable que se ocupe de cuestiones como la accesibilidad, la disponibilidad y la adecuación de las viviendas, o de su precio, en relación con datos desglosados según el sexo, la raza o el origen étnico. También podría examinar datos sobre la distribución de viviendas como resultado de las fuerzas sociales o económicas, incluida la discriminación, que dan lugar a que algunas personas carezcan de hogar. El hecho de que una indagación desde la perspectiva de los derechos humanos sea más amplia garantiza que las recomendaciones que de ellas se deriven también serán más amplias.

La decisión de poner en marcha un proceso de indagación pública debe basarse en las siguientes consideraciones:

- La autoridad consignada en la ley de atribuciones de la INDH;
- Un objetivo y unos resultados planificados, claros y transparentes;
- El costo (las ventajas previstas deben guardar relación con el esfuerzo y los gastos previstos);
- La planificación, especialmente en lo que se refiere a los medios y las comunicaciones.

Las INDH han de ser conscientes de los recursos de que disponen. En 2007, por ejemplo, el Foro de Asia y el Pacífico organizó una reunión de INDH para compartir experiencias y conocimientos sobre la realización de indagaciones públicas a nivel nacional como parte de un programa piloto de formación⁵⁷. Se determinó que las indagaciones públicas eran un instrumento eficaz para abordar la discriminación y las violaciones de los derechos humanos de carácter sistémico. Mediante seminarios de

⁵⁷ En 2007 se preparó un DVD titulado *Going Public: Strategies for an Effective National Inquiry*. Durante el período 2007-2008, el Foro de Asia y el Pacífico trabajó con el Instituto Raúl Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario para presentar una serie de cursos prácticos de capacitación de ámbito subregional para las instituciones miembros del APF sobre cómo realizar indagaciones nacionales eficaces en Indonesia y la India. Véase www.asiapacificforum.net.

carácter oficial y ejercicios en grupo se presentaron estrategias prácticas sobre “cómo abordar” en relación con:

- La organización de una indagación pública, incluidos la elección del objeto de la indagación, el establecimiento del mandato, la elaboración de una metodología apropiada, la identificación de los interesados y una planificación y preparación suficientes;
- La determinación de los recursos necesarios para realizar una indagación nacional, incluida la participación de los comisionados y el personal, los recursos financieros y los recursos de la comunidad;
- La formación e información de la comunidad, incluida la elaboración de estrategias para trabajar con los periodistas y los medios de comunicación; y
- La planificación de actividades de seguimiento y fomento de la adopción de las recomendaciones de la indagación.

Facultades asociadas con una indagación pública

Las instituciones específicamente facultadas para realizar indagaciones públicas que tengan plenos poderes para exigir la prestación de testimonio y la comparecencia de testigos deben tener facultades similares, comparables a las necesarias para realizar investigaciones, a las que se han analizado anteriormente.

Algunas instituciones pueden realizar indagaciones sobre cuestiones de interés, aunque sin facultades ejecutivas. Tendrán que basarse en testigos voluntarios y solicitar aportaciones de diversos sectores del público y ONG sin contar con la autoridad de un proceso de carácter oficial y confrontacional basado en una ley de atribuciones.

Como su nombre indica, las indagaciones públicas se llevan a cabo normalmente en sesiones públicas. No obstante, deberá ser posible escuchar testimonios *in camera* cuando se considere necesario. Eso puede resultar conveniente, por ejemplo, si alguna víctima ha de facilitar información personal o delicada, o cuando existan preocupaciones en materia de seguridad.

Un mandato claro

Una indagación pública se basa en un mandato preciso. En ese mandato debe establecerse, de la manera más clara posible, su naturaleza y su alcance. El mandato debe ser tan amplio como el tiempo y los recursos disponibles permitan. Un mandato demasiado amplio puede conducir a que se creen expectativas poco realistas.

El panel de la indagación

Es habitual que una indagación pública corra a cargo de una o más personas que controlan las actuaciones, toman juramento a los testigos en caso necesario, recaban testimonios y preparan el informe final. Es importante asegurarse de que el miembro o los miembros del panel encargado de la indagación puedan dirigir un procedimiento de carácter cuasi judicial y conozcan bien el asunto objeto de la indagación. En ocasiones, la INDH utilizará sus propios miembros; en otras ocasiones, se recabará la participación de expertos externos que puedan aportar mayores conocimientos especializados, independencia o credibilidad.

Juntas consultivas

El panel puede recurrir a una junta consultiva para preparar la indagación, interpretar los resultados y examinar las recomendaciones. Eso puede resultar aconsejable, por

ejemplo, si en la indagación se están examinando cuestiones de interés para un grupo desfavorecido concreto y el panel desea que los representantes de ese grupo desempeñen un determinado papel. Debe aclararse al grupo consultivo, si se decide establecerlo, que el panel es el único responsable de la selección y el peso que se haya de dar a las pruebas presentadas en la indagación y de la preparación del informe final. El proceso debe ser propiedad del panel y de la institución, y no del grupo consultivo.

Preparación de la indagación

Aunque el proceso de indagación debe contar con una cierta flexibilidad, el nivel de flexibilidad debe preverse cuidadosamente. Será necesario para identificar a los testigos que sea necesario llamar, la información que se haya de solicitar y la investigación que haya de realizarse en apoyo de la indagación. Ese examen ayudará también a determinar el presupuesto y el personal necesarios para llevar a cabo la iniciativa, así como el plazo más probable para su realización.

El panel requerirá una considerable cantidad de información para llegar a una conclusión sólida. Aunque a menudo se utilizan las indagaciones como medio de determinación de los hechos, normalmente los miembros del panel y quienes les prestan apoyo necesitan tener un entendimiento claro del problema antes de iniciar las audiencias. Eso les permitirá determinar mejor qué testigos serán necesarios, así como qué será necesario obtener de ellos, y detectar las lagunas en materia de información e investigación. Así pues, la institución debe recoger la mayor cantidad posible de información, documentación y conocimientos antes de iniciar la indagación para asegurarse de que tenga éxito.

Posibles fuentes de información y forma de presentación

Durante las indagaciones se debe intentar obtener aportaciones de todas las fuentes apropiadas, incluidas las comunidades directamente afectadas por el problema, expertos, ONG y funcionarios del gobierno. Si la indagación se refiere a un problema que afecta a un grupo concreto, debe consultarse de manera apropiada a sus representantes para conseguir que el grupo dé credibilidad al proceso. Tal vez sea importante velar también por que las presuntas víctimas tengan ocasión de exponer sus opiniones, incluida una declaración sobre los perjuicios que hayan sufrido.

La información puede presentarse oralmente o por escrito. No siempre será necesario que los testigos comparezcan en persona.

Recabar la participación de los medios de comunicación

Con las indagaciones públicas se debe fomentar el debate público y examinar cuestiones importantes a fin de arrojar luz sobre cuestiones ocultas o poco conocidas. Por tanto, el proceso debería alentar y facilitar la participación de los medios de comunicación. Las estrategias para la relación con esos medios deberían estar cuidadosamente establecidas antes de iniciar las audiencias y debe prestarse a los representantes de esos medios todo el apoyo que necesiten, incluida información de antecedentes. Dando publicidad a la indagación se conseguirá también que las personas que tienen información importante la compartan.

Presentación eficaz de la información

El principal "producto" de una indagación pública es un informe exhaustivo sobre la cuestión, incluidas las recomendaciones sobre la adopción de medidas. Un informe puede influir en los procesos de adopción de decisiones y en la opinión pública solo si goza de credibilidad. El panel y demás personas que participan en la indagación deben

tener plena conciencia de todo el proceso y han de examinar y analizar con cuidado y buen juicio todas las pruebas antes de llegar a una conclusión. Eso supone que debe reservarse tiempo antes, durante y después de la indagación para revisar y examinar pormenorizadamente las pruebas.

Sin poner en peligro la integridad del proceso, las recomendaciones deben elaborarse cuidadosamente para que resulten aceptables tanto para la población en general como para el gobierno y puedan ponerse en práctica. Al elaborarlas también se deben tener en cuenta las tradiciones, la cultura y las realidades económicas del país.

Seguimiento

Después de una indagación, algunas instituciones tienen la potestad de solicitar reparaciones ante los juzgados o tribunales especializados. La mayoría de ellas, sin embargo, están limitadas a la presentación de recomendaciones basadas en sus conclusiones al departamento u organismo gubernamental competente.

Sean cuales sean las facultades específicas de que gocen para el seguimiento de sus recomendaciones, las INDH deben hacer todo lo posible para que los resultados de sus indagaciones se hagan públicos y cuenten con la mayor difusión posible. Deben supervisar cuidadosamente las medidas que se adopten en relación con sus recomendaciones e informar al público sobre la actuación de los organismos gubernamentales o legislativos en respuesta a sus recomendaciones, quizá a través de su informe anual. Tras un período razonable, una institución puede incluso convocar sesiones públicas de seguimiento para preguntar directamente a los funcionarios qué medidas han adoptado. Los esfuerzos de las instituciones deben centrarse en el logro de cambios positivos, por lo que tanto la publicidad como las actividades de seguimiento van en esa dirección.

Conclusión

La investigación es una función importante de todas las INDH. Reviste interés por sí misma: la investigación es lo que da a una institución la mayor capacidad para brindar protección directa contra las violaciones de los derechos humanos. Además, la existencia de un mecanismo eficaz e independiente para hacer frente a esas violaciones es un importante efecto disuasorio contra los abusos. La investigación es importante también porque es una actividad de gran relieve por la que es probable que se juzguen la independencia, la eficacia y la credibilidad de una institución. Por todos esos motivos, las instituciones deben entender plenamente el papel que desempeñan en la investigación. Con el presente capítulo se pretende prestar asistencia a ese respecto, pero su lectura no puede sustituir a la formación y capacitación de carácter más sustantivo que serán necesarias para garantizar que los participantes en el proceso puedan actuar con profesionalidad. Es importante reiterar que el éxito de una institución en el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la investigación depende también directamente de que esté dotada de las facultades y los recursos necesarios para desempeñar esa función de manera eficiente y eficaz. Esa obligación incumbe al Estado.

VI. ASESORAMIENTO AL GOBIERNO Y AL PARLAMENTO

Introducción

Con arreglo a los Principios de París, las INDH han de asesorar al Gobierno en materia de derechos humanos. En el presente capítulo se examinará esa función con carácter general, así como los aspectos principales que pueden aplicarse a la prestación de asesoramiento sobre las leyes o los proyectos de ley y sobre las obligaciones dimanantes de los tratados internacionales.

Objetivos de aprendizaje

Después de completar el presente capítulo el lector estará en condiciones de:

- Describir la importancia que reviste el examen de las leyes o los proyectos de ley, las políticas y las prácticas y el enfoque general utilizado para su elaboración;
- Exponer las circunstancias generales en que una institución puede proporcionar asesoramiento en relación con los tratados internacionales; y
- Determinar el papel que una institución puede desempeñar en la preparación de los informes que han de presentarse a los órganos creados en virtud de algunos tratados.

A. LOS PRINCIPIOS DE PARÍS

Una INDH debe estar facultada para “presentar, a título consultivo, al gobierno, al parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de actuar de oficio, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos...”.

En la disposición constitucional o el texto legislativo en el que se establezcan las facultades de una institución debe constar específicamente la de formular recomendaciones por propia iniciativa, a fin de garantizar la independencia de su actuación.

Además de las responsabilidades generales en materia de prestación de asesoramiento al gobierno y al parlamento, las INDH también asesoran a ministerios, departamentos y comités concretos y a todas las autoridades pertinentes. Por ejemplo, en el caso de una política o práctica concreta derivada de la aplicación de una decisión adoptada por un ministerio, la INDH puede considerar más adecuado dirigir su recomendación a ese ministerio.

Si en una ley, política o práctica se refleja una iniciativa gubernamental, la institución puede encontrar apropiado formular las recomendaciones correspondientes directamente al gobierno. Esas responsabilidades se suman a la rendición de cuentas de la institución al parlamento mediante la presentación de informes periódicos.

B. RESPONSABILIDADES DE QUIENES RECIBEN EL ASESORAMIENTO

La facultad de prestar asesoramiento impone a la entidad que lo recibe la obligación de tenerlo en cuenta de una manera sensata. El Subcomité de Acreditación ha señalado que eso significa que los ministerios gubernamentales pertinentes, así como los comités parlamentarios competentes, normalmente deberían debatir en un margen de tiempo razonable, sin pasar de seis meses, las recomendaciones de las INDH recogidas en los informes anuales, especiales o temáticos de derechos humanos. Esos debates deberían celebrarse especialmente con el fin de determinar las medidas de seguimiento necesarias que resulten convenientes en cualquier situación⁵⁸.

Ese proceso debe ser transparente, visible y consultivo. En la ley fundacional de la institución debe, por ejemplo, exigirse al gobierno que presente las recomendaciones al parlamento para su debate, junto con la respuesta que tiene previsto dar ante un informe u otro documento. Los diferentes departamentos o ministerios podrían estar obligados a responder por escrito y exponer lo que van a hacer en respuesta a las recomendaciones y explicar por qué una recomendación concreta no se va a aplicar. Los gobiernos deben ser conscientes que ignorar las recomendaciones de una institución puede llevar al público en general y, en su caso, a los órganos creados en virtud de los tratados internacionales a cuestionar su disposición a promover los derechos humanos en el plano nacional.

⁵⁸ Observaciones generales, párr. 1.6.

C. EXAMEN DE LAS LEYES, POLÍTICAS O PRÁCTICAS VIGENTES

Las INDH deben examinar sistemáticamente las leyes, políticas y prácticas en vigor a fin de “preservar y ampliar la protección de los derechos humanos”. Esa responsabilidad se extiende a *todas* las leyes y situaciones, y no aquellas dirigidas específicamente a preservar y proteger los derechos humanos. Además, en los Principios de París se autoriza a las instituciones a hacer recomendaciones acerca de la adopción o modificación de las leyes o instrumentos administrativos vigentes sin distinción.

En los Principios de París se establece que las instituciones deben hacer público el asesoramiento que presten en relación con las violaciones de los derechos humanos de que decidan ocuparse, sin limitación alguna. Además, se dice que las INDH han de tener la responsabilidad de prestar asesoramiento sobre situaciones de violación de los derechos humanos a nivel local, incluida “la posición y reacción del gobierno” en relación con ellas. En cualquier caso, lo más probable es que el asesoramiento sea el resultado de las actividades de investigación o de vigilancia de la institución.

Es probable que en el proceso se realicen algunas de las siguientes actividades, o todas ellas:

- Seleccionar las leyes, políticas y prácticas que han de examinarse y determinar a quién incumbe la responsabilidad de su cumplimiento;
- Armonizar las normas de derechos humanos nacionales e internacionales;
- Evaluar la medida en que las leyes, políticas y prácticas garantizan el disfrute de los derechos en cuestión;
- Establecer en qué forma pueden mejorarse las leyes, políticas o prácticas y determinar a quién incumbe esa responsabilidad;
- Identificar las expectativas del público en general en relación con los cambios previstos y los indicadores de éxito (que serán de ayuda en posteriores revisiones);
- Preparar un informe con recomendaciones;
- Publicar el informe;
- Ejercer presión para conseguir que se estudie el informe y se adopten las recomendaciones;
- Informar públicamente sobre la medida en que se hayan adoptado las recomendaciones.

Las INDH pueden recurrir a la realización de estudios de investigación, indagaciones públicas, seminarios o cursos prácticos nacionales, investigaciones aplicadas, estudios comparativos e informes para divulgar su labor.

Algunas instituciones tienen el mandato —expreso o implícito— de ofrecer un asesoramiento detallado sobre la redacción de las leyes cuando formulen recomendaciones al respecto. No obstante, no todas las instituciones cuentan con los conocimientos especializados necesarios ni todas opinan que hacerlo sea una de sus funciones. Corresponde, en cualquier caso, a la institución adoptar una decisión al respecto pero, a menos que su personal tenga conocimientos especializados en la redacción de instrumentos legislativos, parecería prudente limitar las observaciones al contenido general de la legislación más que a los detalles de la redacción.

El requisito de cooperar con la sociedad civil adquiere mayor importancia cuando se trata de realizar este tipo exámenes, en parte para asegurarse de que se aporta la mayor cantidad posible de perspectivas y en parte para aprovechar las opiniones de los expertos y las ONG que trabajan con las víctimas.

La prestación de asesoramiento no es más que el principio: las INDH deben vigilar y, en caso necesario, realizar actividades de seguimiento de sus recomendaciones. Eso puede llevarse a cabo mediante:

- La redacción de su informe anual o de informes especiales;
- Las actividades de vigilancia;
- La presión sobre el gobierno en busca de cambios, incluida la promulgación de nuevas leyes o políticas o la modificación de las vigentes;
- Los boletines de prensa y las conferencias de prensa.

D. EXAMEN DE LOS PROYECTOS DE LEYES, POLÍTICAS O PRÁCTICAS

1. Responsabilidad de la institución

Incluso si en la ley de atribuciones no se autoriza específicamente a la INDH a formular observaciones sobre los proyectos de ley, la institución puede utilizar su facultad general de asesorar al gobierno para intervenir en el debate sobre proyectos legislativos o de iniciativas de política por varios motivos:

- Es más fácil modificar un proyecto de ley que derogar o modificar una ley vigente una vez el gobierno haya decidido el camino que va a seguir;
- Acertar con la elaboración de una ley, política o práctica desde el principio evita que aparezcan problemas más adelante, como que sea necesario realizar investigaciones en materia de derechos humanos o intervenciones judiciales después de que se hayan promulgado;
- Las intervenciones en la etapa de proyecto ayudan a fomentar el debate público y abierto sobre los objetivos y efectos previstos de la legislación y ayudan a lograr que las necesidades de las personas desfavorecidas y marginadas formen parte de ese debate público.

El gobierno debe tomar conciencia de las ventajas que supone cooperar en esas consultas, así como considerar cuidadosamente las recomendaciones de una institución y adoptar medidas en consecuencia.

El proceso de examen será similar al que se expone en la sección anterior.

Cuanto antes comience la institución a participar en el proceso más fácil será ejercer una influencia positiva en los resultados. Ello se debe a que los funcionarios no habrán invertido tanto tiempo y energía en una determinada dirección —tiempo y energía que no estarán muy dispuestos a desperdiciar. Es frecuente que las propuestas de actuación en la esfera legislativa se inicien en el ministerio competente, y para cuando llegan al ministerio de justicia, que normalmente se ocupa de la relación jurídica del proyecto, ya se haya completado toda la etapa conceptual del contenido. En ese momento puede ser ya demasiado tarde para incorporarse al proceso porque es probable que las posturas se hayan arraigado de manera definitiva.

Para asegurarse de poder formular observaciones sobre los proyectos, y hacerlo en una etapa inicial de su desarrollo, las instituciones deben desarrollar y mantener contactos periódicos y de suficiente entidad con el personal que se ocupa de la preparación de los primeros proyectos de las leyes, reglamentos, políticas y procedimientos, así como con funcionarios que puedan influir en el resultado. El establecimiento de esas relaciones de trabajo ayuda a que la institución esté al tanto de las iniciativas previstas desde el principio y se encuentre en posición de promover cambios en caso necesario.

2. Asesoramiento sobre la incorporación de normas internacionales

En los Principios de París se establece específicamente que las INDH han de ocuparse de la incorporación de las normas internacionales a la legislación nacional. Conviene que recordar que la obligación de velar por la coherencia, desde el punto de vista jurídico o desde cualquier otro, con las normas internacionales de derechos humanos incumbe al

Estado. El poder legislativo, el ejecutivo y el judicial han de facilitar el cumplimiento de esas obligaciones.

Las INDH pueden ayudar a que las obligaciones internacionales se cumplan a nivel nacional y actuar como “crítico constructivo” o facilitador pero, evidentemente, no pueden ocuparse de la aplicación de esas normas. A las instituciones les corresponde generalmente una función de promoción y apoyo:

- La armonización de la legislación, la normativa y la práctica nacionales con los instrumentos internacionales en los que el Estado sea parte;
- La ratificación o adhesión a los tratados de derechos humanos en los que el Estado aún no sea parte⁵⁹;
- La presentación de los informes de los Estados a los procedimientos y órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas y a los órganos regionales; y
- La retirada las reservas que el Estado pueda haber formulado.

En resumen, el objetivo es asegurarse de que los derechos internacionalmente reconocidos encuentren un lugar en la legislación, la normativa y la práctica nacionales⁶⁰.

3. Examen dirigido de las leyes, políticas o prácticas

Al prestar asesoramiento y asistencia al gobierno acerca de la aplicación de las normas internacionales, las INDH se guiarán por la tradición jurídica del país.

Cuando un Estado ratifica un tratado internacional de derechos humanos tiene que garantizar que sus disposiciones se recogerán en la legislación nacional. En la constitución de algunos países se establece que los instrumentos ratificados se convertirán automáticamente en leyes. En otros, los instrumentos internacionales de derechos humanos han de incorporarse oficialmente a la legislación nacional para que tengan vigencia. La mayoría de los Estados adoptan un enfoque mixto.

Cuando un Estado examina la posibilidad de ratificar un tratado o no hacerlo o aceptar o no un protocolo facultativo, normalmente se celebra un debate nacional sobre la cuestión. Las INDH pueden desempeñar un papel consultivo importante, en particular haciendo hincapié en la medida en que la aplicación del tratado o protocolo contribuirá a mejorar la situación a nivel nacional.

Las INDH también pueden ofrecer asesoramiento si el gobierno está estudiando la posibilidad de formular una reserva a un tratado. (Una reserva es una declaración del gobierno en el sentido de que algunos aspectos del tratado no se aplicarán o se aplicarán solo en parte.) Como norma general, es poco probable que las instituciones apoyen la presentación de reservas, y tratarán de encontrar los mecanismos legislativos o de otro tipo aceptables que puedan ser necesarios para suprimir la necesidad de formular una reserva. Las instituciones ayudarán también al gobierno a comprender las repercusiones que la formulación de una reserva puede tener a nivel nacional e internacional. Si aun así el Estado decide formularla, la institución tratará de limitar su alcance en la mayor medida posible y periódicamente pedirá que se examine esa reserva.

También es probable que una INDH aliente al gobierno a aceptar los protocolos facultativos de determinados tratados y le asesore sobre el efecto favorable que tendría esa medida.

⁵⁹ El Subcomité de Acreditación la señala como una de las funciones fundamentales (Observaciones generales, párr. 1.3).

⁶⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 15.

Las instituciones deberán proporcionar periódicamente actualizaciones sobre los tratados de derechos humanos de ámbito internacional y regional que el Estado haya ratificado, la naturaleza y el alcance de cualquier reserva que haya podido formular y los protocolos facultativos que haya aceptado. Debe ejercerse una presión continua y alentarse al Estado a que acepte y aplique el mayor nivel posible de protección de los derechos humanos.

4. Ratificación de instrumentos de derechos humanos

Las INDH que estén facultadas para asesorar al gobierno acerca de la adhesión a los tratados internacionales pueden ayudar a dar a conocer la naturaleza exacta de las obligaciones que el Estado asumiría como consecuencia de esa ratificación.

Ese puede entrañar el análisis de si la legislación nacional ya se ajusta a las normas contenidas en esos instrumentos (véase la sección anterior) o si será necesario adoptar iniciativas legislativas adicionales. En un sistema federal, la institución pueda además dar su opinión sobre las repercusiones que tendría la aceptación del instrumento de que se trate para las relaciones entre la administración federal y los estados integrantes de la federación.

Las INDH pueden apoyar esa labor examinando sistemáticamente la legislación vigente y los proyectos de ley para velar por que sean compatibles con las normas de derechos humanos. Si el Estado no hubiera realizado nunca un examen de esas características, podría solicitar a una institución que lo hiciera. (La institución podría hacerlo también como parte de sus actividades generales de supervisión de la situación de los derechos humanos en el país, pero ese aspecto se examina por separado en el capítulo VII.)

En lugar de hacerse cargo por sí misma de la realización de ese examen, la institución puede decidir integrarse en un comité de examen más amplio. También puede proporcionar asesoramiento y formular recomendaciones al Estado o a un comité de examen que haya podido establecerse acerca de cuestiones legislativas de interés en su calidad de supervisor externo e independiente.

5. Pasar de la legislación a la aplicación

Aunque la legislación es un importante primer paso en el proceso de cumplimiento de las normas internacionales, generalmente no es suficiente para determinar el cumplimiento de las obligaciones de un Estado parte. Los Estados también tienen que poner esas leyes en práctica. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, en su Observación general Nº 3 (1981) sobre la aplicación del Pacto a nivel nacional afirmó:

El Comité observa que en general y dentro del marco que en el se fija, el artículo 2 del Pacto deja al arbitrio de los Estados partes interesados la elección del método de aplicación del propio Pacto en sus territorios. En particular, se reconoce que esa aplicación no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes.

Es posible que una INDH pueda prestar asesoramiento al gobierno acerca de otras medidas que podrían o deberían tomarse para cumplir las obligaciones internacionales que incumben al Estado, como la modificación de la política fiscal o monetaria, la introducción de cambios en las prioridades y prácticas relativas a la prestación de los servicios sociales, la creación de mecanismos de información entre los ministerios y dentro de cada uno de ellos, y la aplicación de programas de medidas afirmativas y la realización de actividades de formación de público. Una INDH puede familiarizarse con estos mecanismos de aplicación menos directos y que a menudo se pasan por alto (normalmente denominados “instrumentos” o “instrumentos de política”) y,

mediante su función consultiva, velar por que el gobierno sea consciente del alcance y la amplitud de las obligaciones internacionales del Estado en el presente y en el futuro.

Además, la práctica puede o no reflejar en la realidad los planes y normas oficiales. Los mecanismos o procesos a través de los cuales se aplican las leyes o políticas en materia de derechos humanos pueden tener un impacto más profundo y directo en el disfrute de esos derechos que las observaciones sobre esas leyes. Las INDH, por tanto, deben examinar cuidadosamente las prácticas reales sobre el terreno.

6. Asesoramiento sobre los informes que han de presentarse a los órganos creados en virtud de tratados

Actualmente, es necesario presentar informes periódicos a los siguientes tratados y órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Comité de Derechos Humanos);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales);
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial);
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer);
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Comité contra la Tortura);
- Convención sobre los Derechos del Niño (Comité de los Derechos del Niño);
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Comité sobre los Trabajadores Migratorios);
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad);
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Además de los informes para esos tratados internacionales también es necesario presentar informes periódicos en relación con algunos tratados regionales (por ejemplo en Europa) que órganos de expertos similares se ocupan de examinar. Pueden verse más detalles sobre esos tratados en sus respectivos sitios web⁶¹.

En los informes que presentan los Estados se describe la medida en que se están aplicando los tratados. Se describen, entre otras cosas, los mecanismos establecidos para promover la aplicación y corregir los problemas que se presenten.

Cuando examinan los informes nacionales, los órganos de los tratados recaban las opiniones de los interesados. Habitualmente, eso supone el análisis del material presentado por las ONG de ámbito nacional e internacional acerca de las condiciones de los derechos humanos en ese país o la presentación directa de información de esas fuentes cuando se examina un informe nacional.

Las INDH son una de esas fuentes. En los informes de los Estados deben describirse la institución, sus funciones y responsabilidades y sus principales logros durante el período objeto de examen. Así pues, como mínimo, las INDH participarán en la redacción o

⁶¹ Véase, por ejemplo, www.coe.int.

revisarán y harán observaciones sobre el informe en la medida en que en él se haga referencia a ellas. Por ejemplo:

- En un informe para la Convención contra la Tortura podrán incluirse los resultados de las actividades de vigilancia o de investigación que haya realizado una INDH en relación con la incidencia de la tortura;
- En un informe dirigido al Comité sobre los Derechos del Niño podrán incluirse los resultados del examen realizado por una institución acerca de la medida en que se respeta el derecho a la educación de las niñas.

Los órganos de los tratados pueden examinar los informes anuales y especiales preparados por instituciones, estudios derivados de investigaciones o resultados de indagaciones públicas. Como esas fuentes de información pasan cada vez con mayor frecuencia al dominio público, esos exámenes se vienen realizando de manera rutinaria. (Una institución podría presentar un informe directamente al órgano de que se tratara. Podría adoptar la decisión de hacerlo si, por ejemplo, el informe presentado por el país contuviera, en su opinión, información inexacta o errónea acerca de la situación real y hubieran fracasado sus esfuerzos por modificarla.)

Las INDH deben, como mínimo, examinar los informes de los Estados para velar por que la información que contengan acerca de su trabajo o sus conclusiones sea precisa. Otras instituciones pueden servir de centro de coordinación de la información procedente de diversos ministerios, departamentos y organizaciones. En este último caso, se puede confiar a la propia INDH la tarea de redactar el proyecto de informe, que luego se presentará a las autoridades competentes para que lo examinen. En ese caso, es importante tener presente que la obligación de informar compete al *Estado* y que el informe que se presenta al comité de expertos es *un informe del Estado*.

Algunas instituciones pueden hacer aún más y contribuir de una manera real a los informes preparados por el Estado. La contribución de una INDH al proceso de redacción del informe dependerá de diversos factores, como sus funciones y la disposición del gobierno a solicitar su asistencia. En muchos casos, la institución nacional podrá ofrecer información, datos o estadísticas directamente al departamento encargado de preparar el informe.

Los órganos de los tratados formularán observaciones acerca de la actuación de un Estado sobre la base del examen y la evaluación de la situación nacional y propondrán la adopción de determinadas medidas. Esas observaciones y sugerencias tienen por objeto ayudar al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales o regionales. La institución nacional debe examinar con cuidado esas observaciones y recomendaciones y, tal vez, asesorar al gobierno acerca de lo que puede hacerse para darles una respuesta positiva. La institución puede tener presentes también las observaciones al diseñar y realizar las actividades de su propio programa. Por ejemplo, si uno de esos órganos formula una observación acerca de una determinada deficiencia y propone alguna medida correctiva, la institución tal vez decida mantener en observación esa cuestión concreta dentro de su programa general de vigilancia.

VII. SUPERVISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

Prácticamente todas las INDH se ocupan de supervisar los derechos humanos. Muchas de ellas abordan sistemáticamente la situación de los derechos humanos en el país, ya sea de manera general, ya sea en relación con cuestiones de especial importancia.

La supervisión es un aspecto clave del mandato general relativo a la protección y contiene también rasgos importantes en materia de promoción (especialmente en lo tocante a la comunicación de los resultados). Incluye los siguientes aspectos:

- Supervisión del país;
- Supervisión en relación con algunas cuestiones, por ejemplo, la supervisión centrada en un enfoque a largo plazo de una cuestión temática seleccionada, como la decisión de hacer un seguimiento de la situación de los derechos humanos o el trato de las personas pertenecientes a grupos concretos a lo largo del tiempo;
- Supervisión orientada a los incidentes, es decir, la supervisión encaminada a la determinación de los hechos en relación con acontecimientos concretos;
- Supervisión de los lugares de internamiento a fin de prevenir la tortura, reducir al mínimo la aplicación de la prisión preventiva y la prisión provisional a la espera de juicio y velar por que se respeten las normas internacionales;
- Supervisión de los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados.

Las INDH deben elegir un programa de supervisión basado en sus prioridades en cuanto a la planificación estratégica y en su mandato legal. El personal debe recibir formación básica y avanzada en materia de supervisión de los derechos humanos.

El objeto de la supervisión no se limita a documentar la situación de las cosas, sino que se debe promover un cambio positivo.

Objetivos de aprendizaje

Una vez completado el presente capítulo, el lector estará en condiciones de:

- Definir qué es supervisión;
- Describir los principios generales que deben guiar a una institución en sus actividades de supervisión;
- Describir la forma de establecer y mantener en funcionamiento un programa destinado a supervisar la situación de los derechos humanos en un país mediante un enfoque sobre la "realización progresiva";
- Describir la forma de establecer y mantener en funcionamiento un programa destinado a supervisar los derechos de los reclusos; y
- Describir las circunstancias en que una institución puede decidir supervisar un "acontecimiento".

A. ¿QUÉ ES LA SUPERVISIÓN?

Por supervisión se entiende la actividad dedicada a observar, recopilar, catalogar y analizar datos e informar sobre una situación o un acontecimiento. Según las circunstancias, su objetivo puede ser documentar abusos de los derechos humanos con el fin de recomendar la adopción de medidas correctivas, puede tener un carácter preventivo o educativo, o puede realizarse con fines de promoción. Las instituciones deben tratar de cerciorarse de que la forma en que presentan un acontecimiento o situación sea correcta con arreglo a los hechos. No obstante, un informe de supervisión es esencialmente un relato de lo que la institución ha observado directamente o de lo que le han comunicado otros. Las normas que han de guiar a la institución en la preparación de un informe de ese tipo son, por tanto, menos rigurosas que las normas por las que ha de regirse cuando investigan denuncias y presenta informes sobre sus investigaciones.

Algunas instituciones pueden también supervisar elecciones, pero como no es algo habitual, y se trata de una actividad altamente especializada, no se contempla en la presente publicación. Puede obtenerse información sobre la supervisión de elecciones en el *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos*⁶². Muchas instituciones supervisan también las funciones del gobierno en relación con el desarrollo de leyes y políticas. Como se hace con la intención específica de asesorar al gobierno, la descripción de esa actividad se ha incluido en el capítulo VI y no se repetirá de nuevo.

⁶² Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.XIV.2.

B. PRINCIPIOS DE LA SUPERVISIÓN

Normas establecidas por las Naciones Unidas

Hay una variedad de publicaciones en las que se documenta la función de supervisión. Reviste especial importancia el mencionado *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos*. En él se enumeran 19 principios que deben guiar la forma de supervisar los derechos humanos. Aunque todos son importantes, tienen un especial interés para la labor de las INDH los siguientes:

- No perjudicar;
- Conocer las normas;
- Velar por la exactitud y la precisión; y
- Actuar con imparcialidad, integridad, objetividad y profesionalismo. (En el *Manual* aparecen separados, pero se han agrupado aquí por conveniencia.)

Podría decirse que el de “no perjudicar” es principio más importante aplicable a la labor de un supervisor de los derechos humanos. Guarda una relación directa con otros como la credibilidad, la confidencialidad y la seguridad. Dicho brevemente, ese principio supone que un supervisor de los derechos humanos no debe nunca actuar de una manera que pueda poner a otros en peligro.

El requisito de “conocer las normas” entraña que los supervisores deben conocer pormenorizadamente las normas nacionales o internacionales de derechos humanos cuya aplicación están valorando. Cada uno de los participantes en el ejercicio de supervisión debe tener la misma interpretación de esas normas, especialmente si los datos se recogen por separado. Los supervisores y la institución en cuyo nombre se realiza la actividad deben estar de acuerdo también en la naturaleza y el significado de esas normas. Las conclusiones que se presenten después de la supervisión deben ser exactas y precisas. El conocimiento de las normas aplicadas contribuye a conseguirlo. Además, el método utilizado para recoger los datos debe contribuir también a la exactitud y la precisión, y el supervisor debe garantizar y verificar, cuando sea necesario, que los datos recogidos son exactos. En cuanto a la recogida de datos, quienes participen en la supervisión deben haber desarrollado el concepto de vocabulario controlado, de manera que todos recojan y codifiquen la información de la misma forma.

Los conceptos de “imparcialidad, integridad, objetividad y profesionalismo” están interrelacionados y exigen a los supervisores la aplicación de las normas más rigurosas a la hora de recoger y analizar los datos y presentar los resultados.

Supervisión, una actividad del programa

En general, las actividades de supervisión que realice una institución deben ser:

- Gestionadas (planificadas, presupuestadas, controladas y evaluadas);
- Continuas o periódicas;
- Normalmente de carácter cíclico;
- Activas, aunque acordes con las prioridades; y
- Centradas en los resultados.

Puede darse el caso de que las circunstancias obliguen a una institución a llevar a cabo una actividad de supervisión de carácter singular e imprevisto, pero esa debe ser la excepción y no la regla.

La mayor parte de las actividades de supervisión se ajustan a fases predecibles y cíclicas. En primer lugar, la institución establece las prioridades para la supervisión. Para ello es necesario que conozca las prioridades del país en materia de derechos humanos, así como las posibilidades y riesgos existentes, que conozca y comprenda las normas de derechos humanos aplicables y que realice una evaluación realista de su capacidad de supervisión. Las instituciones deben ser especialmente realistas en cuanto a sus recursos, puesto que la supervisión es una actividad costosa y prolongada. En segundo lugar, la institución planifica la actividad de supervisión adoptando una decisión sobre el enfoque, la metodología y los plazos y determinando el marco para los datos (es decir, determina las necesidades y las fuentes de los datos y obtiene o elabora los instrumentos necesarios para la captura de esos datos). En tercer lugar, la institución recoge, verifica y evalúa los datos de interés para la cuestión objeto de supervisión. Por último, trata de conseguir resultados informando sobre el ejercicio de supervisión y abogando por los cambios necesarios.

C. EL USO DE LAS ENCUESTAS EN LA SUPERVISIÓN

Las encuestas son muy útiles a la hora de recopilar la información necesaria para la supervisión. No obstante, es necesario actuar con gran cautela antes de realizarlas: puede ser necesario recabar ayuda profesional en relación con su diseño, realización y análisis. No obstante, las instituciones deben tener un entendimiento general de los tipos de muestreo que pueden utilizarse para recoger datos. Hablando en términos amplios, hay tres tipos: la muestra *de probabilidad o aleatoria*; la muestra elegida; o la muestra *no planificada*.

La utilización de muestras aleatorias requiere que la institución utilice únicamente una muestra limitada. Como su nombre indica, la muestra de la que van a obtenerse los datos se elabora de manera aleatoria utilizando una teoría matemática de probabilidades. Normalmente requiere la participación de expertos en estadística para el diseño y la interpretación de la encuesta. Supongamos, por ejemplo, que en una región hay 100 comunidades y está previsto celebrar en cada una de ellas sesiones de formación cívica sobre los derechos electorales. La institución desea supervisar esa actividad para asegurarse de que esa formación efectivamente se imparte y se hace de manera imparcial y completa. En lugar de supervisar todas las sesiones de formación cívica en cada una de las comunidades, la institución podría seleccionar aleatoriamente diez comunidades —por ejemplo extrayendo los nombres de las comunidades de un sombrero— realizar la supervisión en esas comunidades y elaborar sus conclusiones a partir de esos resultados.

Una muestra elegida es una muestra en la que influye el razonamiento. Supongamos, por ejemplo, una situación como la anterior con la excepción de que la región presenta una cierta diversidad étnica. De las 100 comunidades, aproximadamente la mitad están pobladas por el grupo étnico mayoritario, mientras que la otra mitad está poblada por un grupo étnico minoritario en situación desfavorecida. La institución desea asegurarse de que las sesiones de formación cívica son equitativas para el grupo minoritario. Su metodología para la realización de la encuesta es extraer aleatoriamente de un sombrero una representación significativa de las comunidades pertenecientes a la minoría étnica.

Una muestra no planificada se reduce simplemente a tomar lo que las circunstancias permiten sin ningún plan especial. Aunque no es tan fiable o válida como otras muestras, aún puede servir como indicación de la situación global.

D. SUPERVISIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN PAÍS

1. Definición del alcance de la actividad de supervisión

La supervisión de los derechos humanos puede abarcar prácticamente todas las esferas de la actividad humana, desde los problemas de carácter económico y social hasta los incidentes relativos a los derechos civiles y políticos. Véase:

- *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos;*
- *Los derechos económicos, sociales y culturales: manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*⁶³.

Ninguna INDH puede supervisar e informar cada año sobre cada uno de los aspectos de la situación de los derechos humanos en un país. La mayoría de ellas no lo hacen. Deciden cuáles son fuente de mayor preocupación en el país y se concentran en su supervisión de manera anual o progresiva. También pueden elaborar un programa plurianual para la supervisión de los derechos de manera que se examinen todos ellos, pero solo durante un cierto número de años.

2. Planificación de la actividad de supervisión

La mayoría de las instituciones supervisan los progresos a lo largo del tiempo. Para ello es necesario que el supervisor sepa cuál era la situación en un momento determinado (línea de base) y qué factores (indicadores) servirán para demostrar que se han producido cambios positivos. Algunas veces, los supervisores también establecerán objetivos (puntos de referencia) para quienes participan en la promoción y protección de ese derecho. Ese enfoque puede utilizarse con todas las categorías de derechos, pero es especialmente útil a la hora de hacer un seguimiento de los logros en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Esto es así porque está previsto que muchos de esos derechos se vayan haciendo realidad progresivamente.

En la supervisión de la realización progresiva se utilizan normalmente dos tipos de indicadores: los indicadores de *procesos* y los indicadores de *resultados*. Los indicadores de procesos dan cuenta de las medidas (legislativas, normativas, de políticas y prácticas) que se han adoptado para velar porque ese derecho se aplique de forma efectiva y quede suficientemente protegido.

Los indicadores de resultados, por otra parte, muestran la medida en que se disfruta un determinado derecho. El hecho de que el gobierno haya aprobado una ley por la que se proscriba la tortura es un indicador de *procesos*; el hecho de que la práctica de la tortura haya disminuido es un indicador de *resultados*.

Definir los indicadores de procesos es relativamente sencillo:

- Se determina cuáles son las leyes, la normativa, las políticas y las prácticas que guardan relación directa o indirecta con el derecho en cuestión; y
- Se establece el objetivo previsto de esa legislación, normativa, política o práctica.

La definición de los indicadores de resultados es más compleja. Los órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas han elaborado directrices acerca de la forma y el contenido de los informes y las observaciones generales en las cuales se especifican los relacionados con los datos para la presentación de los informes de los países (véase www.ohchr.org). Esos documentos de referencia son bastante completos.

⁶³ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.XIV.8.

Las instituciones pueden utilizarlos como un muestrario del que elegir los indicadores más pertinentes e importantes para su actividad de supervisión concreta.

Una institución puede tener que definir sus propios indicadores de éxito en algunas circunstancias. En ese caso, es importante que el indicador sea *pertinente, comprensible y utilizable*. Un buen indicador mide lo que dice que mide.

3. Realización de la actividad de supervisión

Recogida de datos

La mayor parte de la bibliografía sobre las actividades de supervisión se concentra en la investigación primaria y la determinación de los hechos. No obstante, la mayoría de las INDH se apoyan bastante en fuentes secundarias (datos creados por otros) para sus evaluaciones. Los datos secundarios son útiles porque son más baratos y se necesita menos personal para obtenerlos. Además, normalmente hay un buen nivel de actividades de investigación y recogida de datos en un país y la duplicación de esos esfuerzos no aportaría nada nuevo.

Son varias las posibles fuentes de datos secundarios:

- Los documentos presupuestarios pueden mostrar la prioridad que un país concede a una determinada cuestión y facilitar las comparaciones de un año a otro y con el comportamiento de otros gobiernos de la región. Ese dato resulta particularmente informativo en algunas zonas del mundo en desarrollo. Por ejemplo, la educación puede estar recibiendo poca financiación como resultado de la mala situación económica del país, pero si el presupuesto destinado a la educación se sitúa por debajo del promedio de la zona, es posible que el país no esté cumpliendo el requisito de invertir sus recursos en la mayor medida posible.
- Las estadísticas nacionales.
- Los datos administrativos: los ministerios también recogen normalmente datos que guardan relación directa con sus mandatos.
- Datos procedentes de comisiones de investigación y otros órganos que hayan podido encargar estudios que proporcionen información útil.
- Las ONG a menudo realizan estudios de investigación y de otro tipo. Lo mismo puede decirse de las organizaciones intergubernamentales.

La mayoría de las INDH utilizan también sus propios datos y su propia información, normalmente datos internos de carácter administrativo como estadísticas de denuncias, datos generados durante la realización de actividades concretas de vigilancia —por ejemplo la supervisión de las prisiones— así como los resultados de los cursos prácticos o conferencias nacionales sobre cuestiones específicas de derechos humanos. Además, la institución puede llevar a cabo, o encargar, actividades de investigación primaria o determinación de los hechos. Eso puede ser necesario cuando haya una laguna en los datos existentes o se considere que esos datos no son fiables.

Las INDH deben recoger datos cualitativos además de los datos cuantitativos. Por ejemplo, los datos existentes pueden mostrar que las niñas tienen menos probabilidades que los niños de pasar de la escuela primaria a la secundaria. Esos datos son cuantitativos y demuestran la existencia de un posible problema. Una institución puede, por ejemplo mediante el uso de encuestas o análisis de grupo, tratar de explicar *por qué* se ha presentado esa situación. Los datos que se obtengan serán de carácter cualitativo y pueden ayudar a la institución a proponer soluciones eficaces al problema.

Análisis de los datos

Las INDH utilizan tanto los indicadores de procesos como los indicadores de resultados.

Los indicadores de procesos se analizan para:

- Evaluar el grado en que la legislación, la normativa, las políticas o las prácticas:
 - Son suficientes para garantizar el disfrute del derecho;
 - Se están aplicando en la vida real;
 - Cumplen realmente los objetivos establecidos; y
- Determinar la forma en que deben modificarse o mejorarse la legislación, la normativa, las políticas o las prácticas para que se puedan alcanzar los objetivos de la disposición desde el punto de vista de los derechos humanos.

Esa es una labor principalmente analítica y no exige más que una actividad relativamente limitada en cuanto a la recogida o el análisis de los datos. Los resultados se utilizarán para mostrar en qué medida están funcionando los indicadores de procesos.

Los indicadores de resultados pueden utilizarse para:

- Establecer qué tipos de datos se necesitan;
- Trazar una línea de base con respecto a la cual medir los progresos posteriores;
- Hacer un seguimiento de los progresos;
- Prestar apoyo a la realización de análisis posteriores.

Una vez establecidos los indicadores y recogidos los datos, las INDH hacen públicos los resultados de la investigación y los análisis a fin de presionar a las autoridades para que introduzcan mejoras cuando sea necesario:

- El programa de supervisión dará lugar a un informe público similar a los informes anuales o especiales;
- Si es posible, en el informe se señalarán los problemas y se formularán recomendaciones para la adopción de medidas; y
- La institución hará lo posible por alentar la adopción de esas recomendaciones.

Si el informe anual de una institución es el principal vehículo para la presentación de los resultados de las actividades de supervisión, el proceso de recogida de datos ha de ser continuo. Esperar hasta el momento de redactar un informe anual para empezar a recoger y analizar datos provocará retrasos en la elaboración del informe o dará lugar a un análisis de mala calidad. Una institución puede decidir también elaborar informes especiales separados sobre la situación de los derechos humanos.

En todos los casos, las INDH deben actuar con cautela a la hora de presentar datos procedentes de fuentes secundarias. Deben citarse esas fuentes, tanto por motivos de integridad de la investigación y respeto a las prácticas de cita generalmente aceptadas como para dejar claro que la institución, aunque cita la bibliografía, no responde de su exactitud. Los datos no deben presentarse en forma de conclusiones a menos que se hayan estudiado y verificado, preferentemente con otras fuentes y autoridades de prestigio.

Los datos que muestren una mala actuación del gobierno u otra organización deben verificarse con los datos de la institución objeto de las críticas, y debe tenerse especial cuidado al presentar datos que sean contradictorios con otros datos publicados. Es importante valorar la fuente de los datos; algunas organizaciones pueden exagerar

los resultados o tratar de promover unos intereses particulares. Eso puede afectar a la credibilidad de sus datos. Cuando los datos de fuentes gubernamentales contradicen a otras fuentes, es necesario reflexionar cuidadosamente acerca de cuáles utilizar. Los datos oficiales del gobierno son de dominio público y los funcionarios pueden utilizarlos para refutar o desacreditar los datos aportados por la institución, de manera que es necesario actuar con cautela. Para mostrar que se actúa de manera equilibrada, tal vez sea prudente presentar ambos conjuntos de datos, a menos que haya motivos fundados para pensar que uno de ellos es más fiable que el otro, como por ejemplo un tercer conjunto de datos o el informe de un experto independiente. Dar alguna explicación de por qué un conjunto de datos es más fiable es mejor que simplemente ignorar uno de ellos.

Una institución puede mejorar las probabilidades de conseguir que se introduzcan cambios positivos si puede también elaborar recomendaciones que sean prácticas y viables. Generalmente es preferible formular unas pocas recomendaciones básicas que elaborar recomendaciones prolijas y detalladas que sean, o parezcan ser, poco realistas o demasiado ambiciosas.

La publicación de los datos y los informes no es más que una etapa. Las instituciones deben pensar cuál es la mejor manera de presentar sus conclusiones utilizando los medios de comunicación, por ejemplo, y alentando y coordinando las actividades de otras fuerzas sociales. Es de la mayor importancia conseguir que el público comprenda los resultados de las actividades de supervisión y la importancia que tienen para el disfrute de los derechos humanos.

E. VIGILANCIA DE LOS LUGARES DE INTERNAMIENTO

El maltrato de los reclusos es un problema casi universal. Mediante la vigilancia de los lugares de internamiento se evalúa el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y pueden evitarse los abusos. El incumplimiento de las normas internacionales, especialmente las contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y su protocolo facultativo y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, no es necesariamente culpa de los funcionarios de prisiones. La triste verdad es que la preocupación por los derechos de los reclusos no suele ser una prioridad de los gobiernos porque normalmente tampoco lo es de la mayoría de los ciudadanos. Las deficiencias de los centros de internamiento responden a menudo a la insuficiencia de los recursos que se les destinan, algo que normalmente queda fuera del control de los funcionarios de prisiones.

Las INDH tienen una obligación general de vigilar los centros de internamiento para **garantizar la existencia de un trato humano**. En el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se exige que se trate con humanidad a “toda persona privada de libertad”⁶⁴. Esa disposición va más allá de los reclusos y alcanza a todas las personas privadas de libertad. De lo dispuesto en el artículo 7 del Pacto se entiende que el “trato inhumano” es algo más que “la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

La supervisión debe basarse en puntos de referencia realistas con los que evaluar los progresos con los funcionarios de prisiones y los responsables de la asignación del presupuesto, incluidos los funcionarios de los ministerios financieros y los parlamentarios.

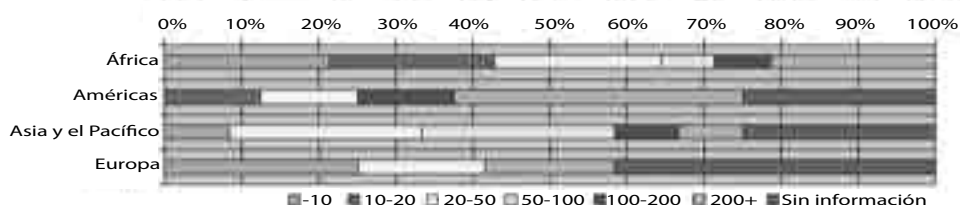
Por “lugares de internamiento” no se entienden solo las cárceles y otros centros penitenciarios. La expresión abarca también otras instalaciones como los centros de internamiento de inmigrantes y los centros de internamiento de carácter médico (incluso los destinados al internamiento de personas con discapacidad mental). No obstante, debido a las cuestiones urgentes y especiales en materia de protección que se plantean en los centros penitenciarios, es en esos en los que se hace mayor hincapié en el presente documento. Dicho eso, las INDH no deben olvidar nunca su mandato más amplio o las posibilidades de maltrato que existen en otros tipos de instalaciones.

Es importante que la potestad legal de la institución para realizar las actividades de supervisión esté establecida en la ley. Las instituciones deben estar facultadas para: acceder a cualquier lugar de internamiento sin previo aviso; examinar los registros oficiales y tomar las copias que sean necesarias; ver a los reclusos y escuchar sus declaraciones sin supervisión; y solicitar la presencia de un interno determinado. Con esas facultades se garantiza que los supervisores puedan acceder a la información que necesitan para evaluar apropiadamente la situación.

⁶⁴ Se entiende por privación de libertad “cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública” (Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, art. 4).

Según una encuesta reciente, el 75% de las INDH recibieron denuncias de los internos, especialmente las de la región de Asia y el Pacífico (100%), seguidas de las de las Américas (88,8%), África (73,6%) y Europa (57,2%); 36 de esas instituciones facilitaron las estadísticas sobre las denuncias de torturas y malos tratos que figuran a continuación desglosadas por región.

Estadísticas de las denuncias – torturas y malos tratos



Fuente: OHCHR, “Encuesta de las instituciones nacionales de derechos humanos”.

Las instituciones que respondieron a la encuesta dieron cuenta de un amplio abanico de problemas, desde la tortura a los malos tratos, pasando por las agresiones y la brutalidad infligida por el personal de seguridad, la dieta insuficiente, las malas condiciones y el hacinamiento, el aislamiento innecesario y los ensayos médicos forzados.

También se espera de las INDH que desempeñen un papel más eficaz y adquieran una mayor prominencia de conformidad con el protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura, que entró en vigor en 2006.

- En el Protocolo Facultativo se exige a los Estados que establezcan **mecanismos nacionales de prevención** independientes que se encarguen de observar el tratamiento que reciben las personas internadas, formular recomendaciones al gobierno para reforzar la protección contra la tortura y hacer observaciones sobre las leyes vigentes o los proyectos de ley. En el Protocolo Facultativo se contempla un cierto grado de flexibilidad en la estructura de esos mecanismos y, en los últimos años, muchos países que lo han ratificado han designado de hecho a las INDH existentes (por ejemplo, comisiones y *ombudsman*) como sus mecanismos nacionales de prevención.
- El carácter preventivo de las visitas que se contemplan en el Protocolo Facultativo difiere en cuanto a los fines y la metodología de otros tipos de visitas que pueden realizar las INDH y, en particular, de las visitas que tienen por objeto investigar o documentar denuncias concretas formuladas por los internos. En el Protocolo Facultativo se incluyen determinadas garantías y facultades que pueden ayudar a resolver ese problema.

En el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura se establece que los Estados partes habrán de designar órganos nacionales de prevención independientes encargados de supervisar los lugares “en que haya personas privadas de libertad”, incluidas las prisiones. El propósito de esos órganos de supervisión será “prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Podrá designarse a las INDH como mecanismos nacionales de prevención, siempre que satisfagan los Principios de París. En el Protocolo Facultativo se requiere que los Estados garanticen que los órganos nacionales de prevención cuenten con las atribuciones y los recursos necesarios, incluido el acceso sin restricciones a cualquier lugar de internamiento, para que puedan ejercer esa función.

Como se explica en el *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos*, es imprescindible que los supervisores “conozcan las normas”. Son varias las normas que se aplican en ese contexto, entre las que cabe citar:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 7, 9, 10 y 11);
- La Convención contra la Tortura;
- Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos;
- El Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión;
- El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;
- Los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y
- Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).

El Pacto y la Convención mencionados más arriba son instrumentos jurídicamente vinculantes para los países que los han ratificado. Aunque se alienta a las INDH que apliquen también las demás normas, no son jurídicamente vinculantes.

Es necesario que la institución examine las normas aplicables cuidadosamente para determinar qué aspectos deben abarcarse durante las actividades de supervisión. Puede ser que algunos derechos o normas gocen en general de una buena protección en algunos Estados y, por tanto, no sea necesario incluirlos. Algunas cuestiones pueden tener más interés en un país que en otro, de manera que la institución tendrá que decidir qué cuestiones desea supervisar de forma activa.

1. Planificación de la actividad de supervisión

Con el fin de fortalecer la prevención y velar por que las normas se apliquen uniformemente en todo el país, deben incluirse todos los lugares de internamiento. Eso incluye los lugares no oficiales de detención e interrogatorio. Deben visitarse los lugares de internamiento más de una vez. Esa medida es necesaria para valorar los progresos realizados, a nivel individual y colectivo, y para velar por que la situación en los lugares de internamiento no se deteriore por el hecho de que una INDH haya centrado su atención en otro sitio.

Buena parte del trabajo que supone la vigilancia de los lugares de internamiento se centrará en los indicadores de resultados. A ese respecto, es preciso disponer de instrumentos de supervisión. Muchas instituciones utilizan listas de comprobación para recoger información sobre la situación de los internos desde el punto de vista de los derechos humanos, lo que ayuda a establecer el alcance de la actividad de supervisión y a velar por que los supervisores se concentren en las cuestiones que revisten más interés para el país. Con la utilización de listas de comprobación se consigue también que los datos estén normalizados y sirven de ayuda para que los datos sean comparables y puedan establecerse tendencias.

Además, la utilización de un “vocabulario controlado” puede contribuir a que la recogida de datos se haga de forma coherente y facilitar el análisis. Un vocabulario controlado significa que el supervisor emplea una lista de términos o descriptores lo más exhaustiva y específica posible en la que los encargados de la recogida de datos y del análisis de la información utilizan los términos establecidos. Una planificación avanzada puede hacer que el uso de esa información sea relativamente completo y controlado. Del mismo modo, puede evitar que se utilicen enfoques demasiado

estrechos o rígidos, permitiendo así a las INDH juzgar la magnitud de los problemas. En las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, por ejemplo, se exige que, en circunstancias normales, haya una sola persona en cada celda o dependencia. Si se utiliza un instrumento que únicamente registre si la norma se cumple o no, no se podrán recoger datos importantes sobre la magnitud y la gravedad del posible hacinamiento ni evaluar si es más grave en algunas regiones o tipos de lugares de internamiento que en otros.

Las INDH deben utilizar también indicadores de procesos para garantizar la protección de los derechos de los internos: es necesario recoger información a ese respecto. En las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, por ejemplo, figura la necesidad de establecer un sistema por el que los internos puedan presentar denuncias. En otras normas se establece que es necesario impartir formación específica en materia de derechos humanos a los funcionarios que hayan de estar en contacto con los internos. Durante la planificación de las actividades de supervisión deberían seleccionarse los principales indicadores de procesos que puedan aplicarse en las circunstancias locales. Debe haber también un proceso para que las familias de los internos puedan comunicar posibles irregularidades a la INDH si esta dispone de un procedimiento de presentación de denuncias. Las medidas que se adopten a nivel nacional pueden servir también de apoyo a los esfuerzos del sistema internacional de derechos humanos, especialmente el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria.

2. Realización de la actividad de supervisión

La vigilancia de los lugares de internamiento entraña la recogida de datos de primera mano mediante la inspección física de esos lugares y el posterior análisis de los resultados. Además, también se recoge y analiza información sobre los procesos (leyes, normativas, políticas y prácticas que guardan relación con los derechos de los internos).

Las INDH deben ejercer sus atribuciones para realizar visitas sin previo aviso con el fin de que las inspecciones revelen la verdadera situación. Las condiciones físicas de las prisiones —por ejemplo en lo tocante a la limpieza y la calidad y cantidad de la alimentación— podrían alterarse si las inspecciones se anuncian con antelación. De forma similar, algunos internos pueden ser trasladados a otro centro si se sabe que se va a realizar una inspección. Por eso es importante que las instituciones estén facultadas para visitar e inspeccionar los lugares de internamientos sin necesidad de pedir autorización previa.

De forma similar, es probable que la evaluación de la situación que realice un interno sea distinta si hay un funcionario de prisiones presente durante la entrevista o si la reunión se realiza sin supervisión. Las INDH deben estar facultadas para entrevistarse con los internos en privado.

Las INDH deben intentar, cuando sea posible, confirmar la información que reciban durante las entrevistas. Muchas instituciones nacionales mantienen una interacción con los internos en grupo y después se reúnen con algunos o con todos ellos individualmente. Eso se hace para determinar la coherencia de sus declaraciones, tanto a nivel individual como colectivo.

Si de las actividades de supervisión se desprende la posibilidad de que se estén produciendo violaciones de los derechos humanos, es necesario llevar a cabo un proceso de *investigación* en el que se utilizarán los procedimientos y las atribuciones correspondientes. La institución deberá establecer procedimientos para hacerlo de manera rápida y eficaz. El supervisor puede estar facultado, por ejemplo, para aceptar denuncias de manera inmediata. Un miembro del equipo de supervisión puede ser

también un investigador con la capacidad necesaria para hacerse cargo de la cuestión inmediatamente.

Los datos recogidos deben analizarse con rapidez y con arreglo a unas normas aceptables. Algunas veces eso es relativamente sencillo.

Por ejemplo, las prisiones tienen que mantener un **registro** de todos los internos en el que figuren, entre otras cosas, la fecha y el motivo del ingreso y bajo qué autoridad se produce este. El proceso de supervisión puede determinar si esa exigencia se ha cumplido examinando el registro y verificándolo con la información recogida de los internos durante la visita. Si, por ejemplo, la institución encuentra en la prisión a un interno que no figura en el registro sería prueba de que se ha producido una violación grave.

Muchas normas no son tan claras, de ahí que el análisis deba concentrarse, en primer lugar, en establecer el alcance del problema:

- ¿Se trata de un problema general o es específico de un tipo de lugar de internamiento? (por ejemplo, las prisiones nacionales están superpobladas, pero las celdas de las cárceles locales no lo están); o
- ¿Está el problema confinado a un lugar, una zona o una región, o se extiende a todo el país?

En el análisis deberían proponerse mejoras a lo largo del tiempo: ¿Se ha producido alguna mejora de los problemas detectados, cualquiera que sea su magnitud, desde la última visita de supervisión?

El análisis de los datos de los procesos es el mismo que en el caso de la supervisión de la situación general de los derechos humanos: se trata de verificar si los procedimientos en vigor son apropiados, si se aplican de manera eficaz y si son suficientes para los fines que se pretende alcanzar.

Los resultados o conclusiones de las actividades de supervisión deben utilizarse para impulsar cambios positivos. Al igual que sucede con otros tipos de vigilancia, a menudo se publica un informe público con recomendaciones (para lo que se puede utilizar como vehículo el informe anual o un informe especial) acompañado de una estrategia de promoción y divulgación en colaboración con los medios de comunicación y otros sectores de la sociedad civil. En cualquier estrategia encaminada a mejorar la situación de los internos deben contemplarse posibles actividades encaminadas a promover un mayor reconocimiento y una mayor aceptación de los derechos de esas personas por parte del público en general, ya que pueden ser necesarios para conseguir que el gobierno adopte medidas.

Las actividades de supervisión pueden ser una fuente de información para la investigación de denuncias concretas.

Cuando realicen nuevas actividades de supervisión, las INDH deben llevar a cabo una evaluación independiente del grado en que los funcionarios han alcanzado los puntos de referencia acordados. Si la institución necesita asistencia de los donantes internacionales, el simple hecho de que se hayan establecido puntos de referencia y haya una comisión independiente que mantiene una supervisión constante puede facilitar que los donantes aporten financiación.

Conclusión

Las INDH realizan actividades de supervisión en una variedad de circunstancias, desde la supervisión de la situación general de los derechos humanos hasta la vigilancia de lugares de internamiento y problemas concretos.

Las actividades de supervisión pueden ser complejas y requerir gran cantidad de recursos, pero también pueden desembocar en mejoras importantes de la situación de los derechos humanos en un país. Para que esas actividades de supervisión tengan éxito se necesita disponer de personal con los conocimientos y la capacidad profesional necesarios. El estudio y la capacitación son aspectos esenciales. Las instituciones deben ser activas a la hora de ejercer sus funciones en el ámbito de la supervisión; deben también dedicar tiempo y recursos para que esas funciones se realicen con éxito. Los Estados deben asegurarse de que las INDH dispongan de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

VIII. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

Introducción

Las INDH constituyen una parte importante de la maquinaria de defensa de los derechos humanos a nivel nacional, pero solo una parte. Deben trabajar con otros órganos que también desempeñen funciones y tengan responsabilidades en ese ámbito, como los tribunales, las fuerzas del orden, los órganos legislativos y las ONG que se dedican a los derechos humanos. Es importante que las INDH establezcan relaciones apropiadas y fructíferas con esos asociados potenciales. No obstante, el establecimiento de esas asociaciones constituye también un desafío.

El presente capítulo se centra en la relación entre las INDH y la administración de justicia, el parlamento, la sociedad civil y el sistema internacional de derechos humanos (en los capítulos I y II se examinan las relaciones con otros asociados importantes como las empresas, las demás instituciones nacionales y las redes regionales e internacionales de INDH).

Objetivos de aprendizaje

Después del presente capítulo el lector estará en condiciones de:

- Definir las relaciones que deben existir entre una INDH y los tribunales, el parlamento y la sociedad civil, así como la manera en que esas relaciones influyen en su trabajo.

A. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO

Las INDH forman parte del estado de derecho y prestan apoyo a la administración de justicia. Al igual que sucede con las INDH, el poder judicial tiene carácter independiente. También cuenta con una esfera de competencia definida y bien entendida. Cualquier ataque contra esa independencia o contra esa esfera de competencia es un ataque contra el estado de derecho.

Puede que en algunos países el poder judicial sea débil y no tan independiente como cabría desear. En tal caso, debe hacerse todo lo posible por fortalecerlo y reforzar su independencia por separado. No conviene asignar a las INDH una función de supervisión de los tribunales como medio para conseguir esos fines. Algunos países han establecido mecanismos como los órganos de supervisión judicial, normalmente constituidos a su vez por jueces, que se ocupan de los problemas relacionados con la conducta de los jueces, incluida la falta de imparcialidad. La supervisión judicial no es una función que deban desempeñar las INDH.

Para evitar confusiones, es importante que en la legislación se establezca claramente cuáles son las funciones y responsabilidades concretas de una INDH y se deslinden de manera nítida la jurisdicción de esas instituciones y la de los tribunales. Sus diferentes esferas de responsabilidad deben también establecerse de manera clara y coherente.

El imperio de la ley es una responsabilidad del Estado. Es lo que inspira y estructura la eficacia y la integridad de todo el sistema judicial, incluida la labor de las INDH. Los Estados están obligados a respetar, proteger (o garantizar) y satisfacer los derechos humanos⁶⁵. Es necesario establecer mecanismos para hacer realidad esos derechos, y las INDH son uno de esos mecanismos. Las INDH tienen una voz potente y desempeñan un importante papel a la hora de promover el respeto del estado de derecho en las esferas que se enumeran a continuación, todas ellas esenciales para la promoción y protección de los derechos humanos:

- a) Velar por que el Estado cumpla sus propias leyes y demás instrumentos jurídicos, así como las normas internacionales pertinentes;
- b) Promover el desarrollo de sistemas de rendición de cuentas en el plano administrativo;
- c) Velar por que la administración de justicia se ajuste a las normas de derechos humanos y proporcione recursos eficaces, especialmente para las minorías y los grupos más vulnerables de la sociedad;
- d) Promover y formular observaciones sobre las reformas legislativas para que las leyes nacionales estén en consonancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado haya ratificado o a los que se haya adherido.

Esa función reviste especial importancia en relación con la capacidad de las INDH para abordar cuestiones relacionadas con la administración de justicia y otras cuestiones importantes relacionadas con la protección.

⁶⁵ Asbjørn Eide, "Economic, social and cultural rights as human rights" en *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd rev. ed., Asbjørn Eide, Catarina Krause y Allan Rosas, eds. (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001); en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, véase Manfred Nowak, "The International Covenant on Civil and Political Rights" en *An Introduction to the International Protection of Human Rights: A Textbook*, 2nd rev. ed., Raija Hanski y Markku Suksi, eds. (Turku, Åbo Academi University, Institute for Human Rights, 1999).

Formulario del estado de derecho	
Administración de justicia e instituciones judiciales	<p>¿Participa la INDH en la reforma y el fortalecimiento de las instituciones judiciales? Las actividades en esa esfera podrían centrarse en:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Las reformas legislativas, armonización y cumplimiento de las normas internacionales, retirada de reservas, etc.; – Los procedimientos relacionados con el grado y el nombramiento de fiscales y jueces y abogados calificados; – La seguridad y las condiciones de trabajo de jueces y fiscales; – Los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas en el plano institucional dentro del sistema judicial; – La independencia del poder judicial y su capacidad para dictar sentencia con imparcialidad y competencia; – La igualdad de acceso a una justicia imparcial, especialmente para quienes viven en la pobreza; – La formación de jueces, abogados, fiscales y demás autoridades judiciales en el ámbito de la legislación de derechos humanos; – La capacitación en la esfera del estado de derecho que haga hincapié en la legislación internacional humanitaria y de derechos humanos; – El apoyo a las instituciones de formación jurídica, por ejemplo en forma de bibliotecas; – La garantía de que la administración de justicia se ajuste a las normas de derechos humanos y proporciones recursos eficaces, especialmente para las minorías y los grupos más vulnerables de la sociedad.
	<p>¿Ha utilizado activamente la INDH la publicación N° 9 de la Serie de Capacitación Profesional del ACNUDH titulada <i>“Los derechos humanos en la administración de justicia: un manual de derechos humanos para jueces, fiscales y abogados”</i>?⁶⁶</p>
Policía	<p>¿Participa la INDH en la reforma y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad? Las actividades en esa esfera podrían centrarse en:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Establecer y llevar a cabo una investigación eficaz e imparcial de las personas que hayan cometido delitos violentos, así como delitos relacionados con la corrupción y otros delitos graves; – Velar por el profesionalismo de las fuerzas de seguridad mediante la formación de los cuadros de mando, entre otras cosas en materia de derechos humanos, y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas basados en la elaboración de procedimientos operativos normalizados y órdenes permanentes, un sistema de supervisión que garantice su aplicación y un procedimiento de investigación interna que desemboque en sanciones concretas, incluido el enjuiciamiento en caso de conducta impropia, procedimientos de detención, normas sobre la recogida y conservación de pruebas, procedimientos de protección de testigos, incluido su anonimato en caso necesario, procedimientos de interrogación y normas para la preparación de informes.
	<p>¿Ha utilizado la INDH activamente la publicación N° 5 de la Serie de Capacitación Profesional, titulada <i>Derechos humanos y aplicación de la ley: manual de capacitación en derechos humanos para la policía</i>?⁶⁷</p>

⁶⁶ *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Lawyers and Prosecutors*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.02.XIV.3.

⁶⁷ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.XIV.5. Véanse también las siguientes adiciones: *Derechos humanos y aplicación de la ley: Guía para instructores en derechos humanos para la policía* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.XIV.1) y *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía: Manual ampliado de derechos humanos para la policía* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.XIV.7).

Formulario del estado de derecho	
Prisiones	¿Participa la INDH en los esfuerzos para conseguir que: <ul style="list-style-type: none"> – Las instalaciones correccionales satisfagan las normas mínimas internacionales?; – Las instalaciones correccionales cuenten con normas que rijan el ingreso, el encarcelamiento y el traslado de presos y esas normas se cumplan; y – Todo el personal de instituciones penitenciarias reciba formación en materia de derechos humanos y en las técnicas más adecuadas de interrogatorio e investigación?
	¿Tiene la INDH el mandato de realizar visitas a las prisiones para supervisar las condiciones de internamiento (visitas sin avisar y entrevistas privadas con los internos)?
	¿Mantiene la INDH contactos con los presos o sus familiares que recurren a ella cuando se producen irregularidades?
	¿Ha utilizado la INDH activamente la publicación N° 11 de la Serie de Capacitación Profesional del ACNUDH titulada <i>Los derechos humanos y las prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones</i> ⁶⁸ , <i>A Compilation of International Human Rights Instruments concerning the Administration of Justice</i> ⁶⁹ y <i>Guía para el instructor en derechos humanos para funcionarios de prisiones</i> ⁷⁰

Fuente: ACNUDH, "Guidance note: national human rights institutions and the work of OHCHR at headquarters and field level", junio de 2010.

En la Declaración de Nairobi sobre la administración de justicia figuran otras normas sobre el estado de derecho y la administración de justicia, así como la función concreta de las INDH en ese ámbito.

⁶⁸ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.XIV.1.

⁶⁹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.04.XIV.4.

⁷⁰ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.XIV.6.

B. RELACIÓN CON EL PARLAMENTO

1. Presentación de informes al parlamento

Muchas instituciones dependen directamente del órgano legislativo o parlamento. Se considera una práctica positiva puesto que refuerza la independencia de la INDH y garantiza que sus recomendaciones, sus consejos y sus informes sean escuchados por el órgano representativo y electo del país. Como el parlamento responde ante el pueblo, el hecho de que una INDH dependa directamente del parlamento subraya también la idea de que la institución es también responsable, en última instancia, ante el pueblo. Algunas instituciones dependen de un ministerio o departamento, cosa que es menos deseable, aunque bastante común.

En un sistema de gobierno parlamentario, la responsabilidad de elaborar el presupuesto corresponde normalmente al parlamento. La relación de las INDH con este ha de ser transparente: eso supone que deben estar dispuestas y preparadas para defender las asignaciones que solicitan. La independencia no puede, ni debe, escudar a una institución de la supervisión.

2. Principios que se aplican al parlamento

Las Directrices de Abuja de 2004 son una útil fuente de información acerca de la relación con el parlamento en las democracias parlamentarias. Las INDH deben, por ejemplo:

- ✓ Proporcionar periódicamente a los parlamentarios asesoramiento experto independiente sobre cuestiones de derechos humanos de ámbito nacional, regional e internacional;
- ✓ Impartir a los parlamentarios formación continua en materia de derechos humanos;
- ✓ Asesorar a los parlamentarios acerca de las repercusiones de todos los proyectos de ley y enmiendas constitucionales, así como de todas las leyes existentes, en los derechos humanos; y
- ✓ Asesorar a los parlamentarios acerca de la creación de comités parlamentarios de derechos humanos.

En la dirección <http://hrbaportal.org/> puede consultarse una publicación divulgativa del PNUD sobre los parlamentos y los derechos humanos.

3. Asesoramiento al parlamento

Esa cuestión se aborda en el capítulo VI. No obstante, con carácter general, cabe reiterar que las INDH pueden ser aliados útiles e importantes del gobierno cuando este pretende modificar una ley, política o práctica, o cuando una INDH debe asumir nuevas responsabilidades. Así pues, las instituciones deben establecer relaciones con el parlamento, los órganos parlamentarios y los titulares de los escaños para tener ocasión de influir en las decisiones relacionadas con las políticas y los programas. La comparecencia periódica ante los comités permanentes parlamentarios, o sus equivalentes, para presentar análisis de las propuestas gubernamentales desde la perspectiva de los derechos humanos es una forma importante de velar por que esos derechos se tengan en cuenta. Servirá también para conseguir que esos comités

comprendan que el análisis desde la perspectiva de los derechos humanos debe formar parte de cualquier proceso de adopción de decisiones por el parlamento.

4. La necesidad de no ser partidista

Las INDH deben mantenerse como entidades no partidistas. Así pues, en su trato con el parlamento deben tratar de establecer relaciones con todos los partidos políticos o facciones. Aunque una INDH puede tener su propia opinión de lo que constituye una buena política social desde el punto de vista de los derechos humanos, debe tener cuidado de permanecer al margen de la política partidista. Eso es importante para la independencia y la credibilidad de la institución. También contribuye a reafirmar el hecho de que la institución es una criatura del parlamento y no de un partido político determinado. Es especialmente importante mantener la neutralidad política durante los procesos electorales. No cabe duda de que eso tiene consecuencias prácticas, puesto que es probable que la institución tenga que trabajar con nuevos gobiernos de vez en cuando, cada uno de los cuales será un reflejo de una ideología política distinta, y debe ser capaz de hacerlo.

Eso no significa que la institución no pueda mantener una posición desde la perspectiva de los derechos humanos sobre las cuestiones de la actualidad, especialmente las que sean controvertidas desde el punto de vista político. No obstante, una institución debe tratar de mantener posturas basadas en un análisis estricto de derechos humanos, sin comentar acerca de los pros y los contras de las diferentes opiniones políticas del momento.

5. Inmunidad parlamentaria

Las INDH deben respetar las normas que regulan las prerrogativas e inmunidades parlamentarias (véase también el capítulo III, secc. A).

C. EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1. Órganos creados en virtud de los tratados

Cuando un Estado acepta un tratado de derechos humanos en virtud de su ratificación o adhesión se convierte en Estado parte en ese tratado y asume las obligaciones jurídicas que en el se establezcan. En los tratados se contempla la creación de **comités internacionales de expertos independientes** (órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos) encargados de supervisar la aplicación de sus disposiciones en los países que los han ratificado o se han adherido a ellos.

Los órganos creados en virtud de los tratados se ocupan de supervisar su aplicación. Con ese fin, los Estados les presentan informes con arreglo a un calendario establecido en el tratado. Dadas las funciones que desempeñan y su experiencia sobre el terreno, las INDH pueden mejorar el proceso de presentación de informes trabajando junto a los encargados de su preparación, bien sea contribuyendo a los análisis o examinando y formulando observaciones sobre los borradores. Las INDH desempeñan un papel cada vez más directo facilitando información a los órganos de los tratados. Como resultado, esos órganos se basan en parte en las aportaciones de las INDH a la hora de evaluar los informes presentados por los Estados partes.

Al mismo tiempo, se alienta a las INDH a que incluyan en sus procesos nacionales de programación el seguimiento de las recomendaciones y observaciones formuladas por los órganos de los tratados.

2. Procedimientos especiales

Por “procedimientos especiales” se entienden los mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para ocuparse de situaciones específicas de los países o de cuestiones temáticas que traspasen las fronteras nacionales. Las INDH pueden desempeñar una función importante en ese proceso de distintas maneras:

- Nominación: las INDH pueden sugerir el nombre de algún candidato idóneo para ser titular del mandato de algún procedimiento especial;
- Información: las INDH pueden proporcionar a los titulares de los mandatos información sobre los derechos humanos que podrá dar lugar, en su caso, a un llamamiento urgente;
- Consejo de Derechos Humanos: las INDH pueden asistir a la presentación de los informes de los procedimientos especiales en los períodos de sesiones del Consejo y hacer uso de la palabra en el correspondiente debate.

Las INDH pueden alentar a los gobiernos a que extiendan una invitación permanente a todos los titulares de mandatos temáticos y señalar a su atención hechos destacados en el ámbito de los derechos humanos. Cuando proceda, pueden alentar a los titulares de los mandatos a que soliciten al gobierno la realización de una visita.

Durante los preparativos, o durante la visita propiamente dicha, las INDH pueden proporcionar interlocutores fiables e informados. También pueden facilitar a los titulares de mandatos que realicen visitas material informativo de antecedentes, incluidos informes anuales o temáticos sobre los derechos humanos. Normalmente se alienta a los titulares de mandatos que realizan visitas a que incluyan en su programa una reunión con las INDH, cuya asistencia puede solicitarse también en la organización de la parte “oficiosa” del programa.

Tras la visita, las INDH deberían traducir y dar una amplia difusión a los informes de los titulares de mandatos a través de su red nacional de contactos, en la que no deben faltar los funcionarios gubernamentales, miembros del parlamento y la sociedad civil.

La información recogida por la INDH debe constituir la base de las actividades de seguimiento y debe tenerse en cuenta a la hora de preparar los programas de trabajo o prestar apoyo a los planes de acción nacionales en materia de derechos humanos. Como ejemplos de actividades de seguimiento pueden mencionarse:

- a) Utilización de las redes regionales de INDH para movilizar la opinión pública a fin de abordar problemas concretos de derechos humanos.
- b) Organización conferencias o seminarios de carácter temático e invitación a los titulares de los mandatos pertinentes a que participen en ellos.
- c) Utilización de estudios temáticos a la hora de formular propuestas legislativas.
- d) En el caso de las INDH de categoría A, asistencia a los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos y formulación de declaraciones orales durante el diálogo interactivo que se abre tras la presentación por el titular del mandato de que se trate.
- e) Mantenimiento de contactos periódicos con los titulares de mandatos de los procedimientos especiales en sus reuniones anuales. Esa puede ser una vía para analizar y aprovechar las mejores prácticas y las experiencias adquiridas.
- f) Vigilancia de las medidas de represalia que puedan adoptarse contra las fuentes de información que hayan cooperado con los titulares de mandatos durante una visita a un país. Las INDH deben informar de esos hechos al ACNUDH para que lleguen a oídos del titular del mandato de que se trate.

3. El Consejo de Derechos Humanos y el examen periódico universal

Las INDH tienen una clara función que desempeñar en el Consejo de Derechos Humanos: las de categoría A, junto con el propio Comité Internacional de Coordinación y los órganos regionales de coordinación de las INDH que representen a sus miembros de categoría A tienen derecho a:

- Formular declaraciones orales en relación con todos los temas del programa del Consejo de Derechos Humanos;
- Presentar documentos, que se publicarán con una signatura única;
- Ocupar un asiento reservado en todos los períodos de sesiones⁷¹.

El examen periódico universal es un mecanismo de derechos humanos establecido en el marco del Consejo. Se creó en virtud de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006⁷². Su propósito es examinar las obligaciones y compromisos de cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Se trata de un mecanismo cooperativo que tiene por finalidad complementar, y no duplicar, la labor de los órganos establecidos en virtud de los tratados de derechos humanos.

⁷¹ En el artículo 7 del reglamento del Consejo de Derechos Humanos (establecido en su resolución 5/1) se estipula que la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos se basará en las disposiciones y prácticas convenidas por la Comisión de Derechos Humanos, incluida la resolución 2005/74.

⁷² Puede verse más información en www.ohchr.org.

En la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos se establecen tanto la periodicidad como el proceso para su realización. El examen se realiza con arreglo a un ciclo cuatrienal. Los Estados preparan sus informes sobre la base de un amplio proceso nacional de consultas, que debe incluir a las INDH.

El examen se realiza en el seno de un grupo de trabajo y da lugar a un informe que consta de un resumen de las actuaciones, las conclusiones o recomendaciones adoptadas y los compromisos voluntarios contraídos por el Estado examinado. Aunque la responsabilidad fundamental recae, por supuesto, en el Estado Miembro, en la resolución 5/1 se contempla la participación activa de las INDH mediante⁷³:

- La presentación de información para su inclusión en el resumen que prepara el ACNUDH con la información facilitada por los demás interesados;
- La asistencia al examen periódico universal en el seno del grupo de trabajo;
- La formulación de observaciones generales previas a la aprobación en plenario del informe del grupo de trabajo;
- La participación en el seguimiento de las recomendaciones (aunque la responsabilidad principal de esa actividad corresponde al Estado).

⁷³ El examen periódico universal habrá de "asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de las ONG y de las instituciones nacionales de derechos humanos, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 y la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 25 de julio de 1996, así como cualquier decisión que el Consejo pueda adoptar al respecto" (párr. 3 m)).

D. OTRAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y REDES REGIONALES

Una de las razones por las que las INDH, con el pleno apoyo de las Naciones Unidas, han establecido asociaciones de ámbito nacional, regional y subregional, es facilitar el diálogo interinstitucional y promover el intercambio de prácticas idóneas. Debe alentarse a las instituciones de nueva creación a que establezcan y mantengan contactos con esas redes, para lo que debe prestárseles el apoyo necesario. El diálogo periódico con otras instituciones ayuda a las nuevas instituciones a darse cuenta de que los problemas con los que se enfrentan son compartidos por muchas otras. Lo que es más importante, ese diálogo ofrece una oportunidad de aprender de los demás.

Algunos de los métodos que se han utilizado para alentar y facilitar ese intercambio, aparte de las reuniones periódicas, son los siguientes:

- Fomentar el intercambio de personal, de manera que las instituciones puedan beneficiarse de la experiencia de las demás en lo que se refiere a los enfoques de cuestiones concretas;
- Fomentar los viajes de estudio de una institución que desee desarrollar sus aptitudes en una esfera concreta a otra institución con una reconocida experiencia en esa esfera;
- Promover la adscripción de expertos de una institución a otra para ayudarla a adquirir sus propios conocimientos especializados;
- Organizar conjuntamente seminarios y cursos prácticos entre dos o más instituciones para examinar una cuestión o un problema concretos a fin de comparar y extraer experiencias de la forma en que cada una de ellas los enfoca;
- Promover el establecimiento de relaciones oficiales y oficiosas entre las instituciones para mantener contactos periódicos entre ellas, incluso al nivel del personal;
- Organizar actividades de formación de ámbito nacional, subregional o regional en una esfera de los derechos humanos que sea de interés común; y
- Fomentar formas sencillas y económicas de compartir información acerca de cómo una institución determinada ha abordado una cuestión concreta.

Alentar la participación de una institución de nueva creación en las redes internacionales y regionales sirve también para consolidarla. Su aceptación y acreditación por las redes confirmará que esa institución funciona con arreglo a los Principios de París y le otorgará la credibilidad necesaria para desempeñar sus tareas. Como es lógico, la negativa a conceder la acreditación tiene el efecto contrario, de ahí la necesidad de velar desde el principio por que una institución satisfaga los requisitos impuestos por los Principios de París.

E. RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

La cooperación es a la vez un requisito y una necesidad

Como se señala en los capítulos II y III, en los Principios de París se pide específicamente a las INDH que cooperen con las ONG y garanticen el pluralismo. De una forma más pragmática, las responsabilidades de carácter general que incumben a las INDH en lo que se refiere a promoción y protección de los derechos humanos son extremadamente amplias y no pueden satisfacerse sin la participación activa y continuada de otras entidades interesadas en los derechos humanos. La cooperación es una condición del éxito. La escasez de recursos es una realidad para la sociedad civil en general y las ONG en particular. Así pues, la cooperación y la coordinación son necesarias para conseguir que los limitados recursos se utilicen de la manera más eficaz, incluso evitando la duplicación de esfuerzos.

La sociedad civil, especialmente las ONG, funciona a partir de los niveles básicos de la sociedad y, por tanto, dispone de información a nivel local que tal vez no le sea tan fácil conseguir a una INDH. Esa información es necesaria para que la institución pueda elaborar iniciativas eficaces para hacer frente a los problemas. También permite a la institución adoptar medidas preventivas para abordar cuestiones locales que podrían convertirse más tarde en graves problemas de derechos humanos. Las INDH también pueden ofrecer a la sociedad civil varias ventajas, como un mayor nivel de conocimientos en determinados ámbitos, una perspectiva más amplia de las cuestiones de derechos humanos y mecanismos a través de los cuales poder abordar esas cuestiones de una manera más eficaz.

La sociedad civil puede sospechar de los motivos de un Gobierno para establecer una INDH. Puede pensar que el establecimiento de una institución de ese tipo guarda más relación con el deseo del Gobierno de desviar las críticas que con un deseo genuino de ayudar a garantizar los derechos humanos. Después de todo, una INDH es una organización patrocinada y financiada por el Estado y, por tanto, es comprensible que la sociedad civil pueda mostrar cierta aprensión, especialmente si no es consciente de la función positiva que la institución puede desempeñar. Por esa razón, es importante recabar la participación de la sociedad civil en el debate sobre el establecimiento de una INDH lo antes posible, de manera que su opinión se tenga en cuenta a la hora de velar por que la nueva institución satisfaga los Principios de París.

La sociedad civil también puede percibir a una INDH propuesta o recientemente como un posible competidor por la financiación de los donantes. De hecho, las funciones de las INDH y de la sociedad civil son complementarias, aunque diferentes, y el establecimiento de una sólida cultura de derechos humanos en cualquier país necesitará que ambas funcionen y que lo hagan de manera eficaz. La sociedad civil debe entender que las INDH son un hecho de la vida y que pueden desempeñar una función destacada en la promoción y la protección de los derechos humanos. También pueden, mediante la cooperación y la coordinación, mejorar las posibilidades de la programación en lugar de reducirlas. Al mismo tiempo, la financiación que una INDH reciba de los donantes no debe ir en detrimento de la que reciba la sociedad civil. Además, la financiación de los donantes puede promover la cooperación y la coordinación genuinas entre ambos sectores necesarias para que florezcan los derechos humanos.

Conclusión

A lo largo de la presente publicación se han ido examinando los importantes papeles y responsabilidades de las INDH. No obstante, esas instituciones no funcionan de manera

aislada y hay otros órganos que también desempeñan papeles importantes a la hora de hacer realidad los derechos humanos. Dada la enormidad, la importancia y la dificultad de la tarea, la mejor forma de llevarla a cabo es que todos los que participan en la promoción y protección de los derechos humanos —en particular las instituciones, los tribunales, los parlamentos y las ONG de derechos humanos— entiendan sus singulares esferas de competencia y se afanen en la cooperación y la coordinación cuando resulte práctico y apropiado. Cada uno de esos órganos puede contribuir en gran medida a mejorar la situación de los derechos humanos, cada uno de ellos debe recibir respeto y apoyo y cada uno debe cooperar con los demás de forma constructiva. En última instancia, el éxito en la labor de defensa de los derechos humanos dependerá de ello.

**IX. LAS INSTITUCIONES
NACIONALES DE
DERECHOS HUMANOS
DURANTE
LOS CONFLICTOS
Y EN SITUACIONES
POSTERIORES A
LOS CONFLICTOS**

Introducción

Las INDH operan en países con historias, culturas y tradiciones muy diferentes, pero las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos presentan problemas especiales. El objeto del presente capítulo es facilitar al lector la comprensión de las dificultades a las que se enfrenta una institución que trabaja en esas situaciones y la manera en que pueden modificar sus programas para superarlas.

Objetivos de aprendizaje

Después del presente capítulo, el lector estará en condiciones de:

- Conocer los problemas singulares a los que se enfrentan las instituciones que trabajan en situaciones de conflicto o posteriores a los conflictos y describir las repercusiones que pueden tener en el desarrollo del programa.

A. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN SITUACIONES DE CONFLICTO

1. Establecimiento de instituciones durante un conflicto

Durante un conflicto, es evidente que los sistemas político, judicial y de otro tipo han fracasado en la resolución de las disputas por la vía normal. En momentos de emergencia pública es posible que no existan el consenso o la capacidad práctica necesarias para crear una INDH o, simplemente, que la creación de una institución de ese tipo no se considere prioritaria. No obstante, el establecimiento de una INDH durante un conflicto puede fomentar el diálogo entre los sectores moderados de todas las partes. También puede señalar la intención del gobierno de abordar los problemas, así como suponer un freno a los posibles abusos de cualquiera de las partes en el conflicto. Con la ayuda de la comunidad internacional puede llevarse a cabo una planificación rápida, quizá en una zona segura en otro país, para que las partes se centren en la creación de una institución que pueda empezar a abordar problemas lo antes posible.

2. Funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos en momentos de conflicto

Las INDH que realizan su actividad en situaciones de conflicto pueden desempeñar varios papeles, todos ellos con un interés directo para el mandato básico de protección en momentos de inestabilidad y mayor probabilidad de que se produzcan violaciones graves de los derechos humanos. Entre esas funciones pueden citarse:

- Esfuerzos por promover el diálogo entre los combatientes;
- Esfuerzos por promover el establecimiento y desarrollo de mecanismos de consolidación de la paz entre las comunidades representativas; y
- Esfuerzos por alentar la aceptación de arreglos razonables y necesarios para hacer frente a los problemas subyacentes de derechos humanos que pueden estar en la raíz del conflicto.

Las INDH tienen que hacer frente a exigencias y problemas especiales en tiempos de conflicto. La función de una INDH durante un conflicto interno será distinta de las funciones que habitualmente se derivan de la realización de su programa. Es posible que la institución tenga que alterar de forma drástica la orientación de su programa hacia las actividades básicas de protección, consolidación de la paz o justicia de transición, según el contexto. En todos los casos, el cambio de la actividad o las nuevas funciones deben ajustarse a lo estipulado en la ley de atribuciones de la institución:

- **Capacitación, educación y sensibilización del público:** Las INDH pueden concentrarse en la formación de base comunitaria, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de respetar los derechos de las minorías. Cuando haya un gran número de personas desplazadas por el conflicto, también será necesario impartir formación sobre los derechos humanos entre las poblaciones receptoras.
- **Investigación:** Las INDH deben ser conscientes de los especiales problemas de derechos humanos que pueden plantearse en las situaciones de conflicto, como la utilización de niños soldados o el recurso a la agresión sexual como arma. Otra cuestión importante es la confidencialidad y la protección de la identidad de las víctimas y los testigos.
- **Supervisión de los derechos humanos:** Puede que las INDH tengan que limitarse a vigilar los acontecimientos en lugar de investigarlos porque una investigación a gran

escala no sea deseable o posible. Para ello es necesario que los vigilantes comprendan plenamente la legislación humanitaria y de derechos humanos que sea aplicable al caso.

- **Asesoramiento al gobierno:** Las INDH tienen la responsabilidad de asesorar a los Gobiernos en momentos de conflicto. De hecho, es precisamente durante esos períodos cuando el respeto de los derechos humanos se encuentra en mayor peligro.

Las INDH pueden tener que enfrentarse a las críticas vertidas por las autoridades y quienes las apoyan de que se preocupan más de quienes violan los derechos humanos que de la seguridad de los ciudadanos y de las víctimas; o de que exigen al gobierno el cumplimiento de unas normas que el otro bando no respeta. Para abordar esas críticas es importante que las INDH velen por que también se haga responsable a las facciones rebeldes de las violaciones de los derechos humanos, además de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones en ese ámbito.

Algunas normas internacionales sobre los derechos humanos se aplican a todos los combatientes, incluidos los grupos insurgentes. Aunque un gobierno tiene el deber de protegerse y proteger a su población de la violencia, ese deber no le da carta blanca. En los principales acuerdos internacionales se otorga a los gobiernos flexibilidad para restringir la aplicación de determinados derechos con miras a salvaguardar el orden público. Los Estados disponen de un mecanismo que les permite derogar o restringir algunos derechos separándose de un tratado, pero deben seguir determinados procedimientos. Si un Estado pretende restringir los derechos de esa manera, la INDH debe presionarlo para que cumpla sus responsabilidades a ese respecto. Además, algunos derechos no pueden derogarse, y las INDH deben señalar ese hecho a la atención de cualquier gobierno que esté considerando la posibilidad de restringirlos.

Los insurgentes, por definición, operan al margen del marco jurídico de un país. Por tanto, puede resultar imposible, en cierta medida, exigirles responsabilidades por las violaciones de los derechos humanos de la misma forma que se hace con los gobiernos. No obstante, algunas normas internacionales se aplican a todos los combatientes, sean Estados o no. También hay una corriente de opinión que mantiene que si un grupo insurgente controla realmente una zona, se le puede considerar el gobierno *de facto* en esa zona y, por tanto, recaen sobre él las mismas responsabilidades y está sujeto a las mismas consecuencias que los gobiernos por la violación de las leyes consuetudinarias. Las INDH tienen la obligación de hacer saber a los grupos insurgentes que también ellos tienen responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos y que en última instancia tendrán que responder de su cumplimiento.

Las INDH también deben asesorar al gobierno acerca de la manera de responder a los problemas y tensiones subyacentes que hayan desencadenado el conflicto, ya que es probable que muchas de ellas guarden relación con los derechos humanos.

Consolidación de la paz: es probable que los esfuerzos de una institución en pro de la consolidación de la paz entrañen, como mínimo: a) esfuerzos por promover el diálogo entre los combatientes; b) esfuerzos por promover el establecimiento de mecanismos para la consolidación de la paz entre las comunidades representativas; y c) esfuerzos por promover arreglos razonables y necesarios para hacer frente a los problemas subyacentes de derechos humanos que pueden estar en la raíz del conflicto.

Promover el diálogo entre los combatientes. Para que un conflicto se resuelva es necesario que los combatientes se avengan a mantener un diálogo respetuoso. Las INDH pueden buscar la manera de iniciar y mantener ese diálogo. El hecho de que exista un conflicto significa que los canales habituales de diálogo se han roto. No obstante, en ausencia de esos canales habituales tal vez una institución pueda erigirse en enlace entre los combatientes.

Para ello debe establecer sus credenciales como interlocutor honesto. Debe convencer a los agentes no estatales de que no es un aliado del gobierno y debe convencer a este de que no es un simpatizante de los insurgentes. La mejor forma de conseguirlo sería que la institución se aliase con otras fuerzas sociales no politizadas —dirigentes religiosos, culturales o tradicionales— para formar un grupo favorable a la paz cuyo único objetivo sea el logro de una solución pacífica sin una referencia firme a los términos y condiciones.

Promover los esfuerzos de consolidación de la paz entre las comunidades. La insurgencia puede estar alimentada por la animosidad entre diferentes comunidades. Las INDH pueden alentar y promover los esfuerzos a favor de la consolidación de la paz entre las comunidades que se sienten agraviadas. Hasta en las circunstancias más enconadas siempre pueden encontrarse elementos moderados: las INDH deben buscarlos y facilitar sus encuentros para que puedan debatir los problemas que hayan originado el conflicto, así como la forma en que pueden recuperarse la paz y la armonía. Puede reunirse a los representantes de los grupos religiosos, las ONG que trabajan a favor de la paz, los dirigentes locales y los ancianos más respetados para demostrar que pueden conseguirse cambios sin necesidad de recurrir al conflicto.

Proponer soluciones para los problemas subyacentes. Las INDH deben promover soluciones para los problemas subyacentes. Para ello es necesario, en primer lugar, que obtengan un conocimiento profundo de esos problemas desde las perspectivas de las partes en conflicto. Después, debe percibirse que la institución aprecia esos puntos de vista, puesto que de no ser así una u otra de las partes sentirá que sus preocupaciones no han sido escuchadas. Significa también que la institución debe elaborar recomendaciones que no solo han de dar respuesta a las preocupaciones de ambos bandos, sino que también deben ser prácticas. De ser posible, debe intentarse alcanzar acuerdos antes de pasar a los problemas más difíciles. Al igual que sucede con otras medidas en pro de la paz, las propuestas que cuenten con el favor de los elementos moderados de las comunidades enfrentadas serán las que tengan mayores probabilidades de éxito.

Capacitación, educación y sensibilización pública: una institución que desempeña su actividad en una situación de conflicto querrá asegurarse de que los órganos estatales entiendan cuáles son las normas humanitarias y de derechos humanos que deben respetar, así como las consecuencias que podría acarrear su incumplimiento. Eso será de especial interés para los grupos vulnerables, como los desplazados internos.

La institución tal vez desee también redoblar sus esfuerzos en el ámbito de la capacitación de la comunidad en materia de derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de respetar los derechos de las personas que no compartan las mismas opiniones políticas o no pertenezcan al mismo grupo cultural, étnico o lingüístico que la mayoría.

Si la raíz del conflicto se nutre de una situación real de desigualdad, la institución deberá hacer todo lo posible por que la población mayoritaria entienda la naturaleza de los agravios legítimos, así como la necesidad de resolverlos.

Si hay un gran número de personas desplazadas por el conflicto, tal vez sea necesario impartir formación para que la población de las zonas que acojan a esos desplazados entienda tanto su situación como sus derechos. De forma similar, es posible que las INDH de los países vecinos tengan que realizar actividades de formación del público en relación con los derechos de los refugiados, si ese fuera el caso.

Supervisión de los derechos humanos: el análisis general de la supervisión que figura en el capítulo VII también es de aplicación aquí, pero hay algunas cuestiones que adquieren una especial importancia. La obligación absoluta de quienes trabajan en el

ámbito de los derechos humanos de “no perjudicar” debe respetarse, especialmente a lo que atañe a las personas que puedan correr peligro por encontrarse en uno u otro de los bandos en conflicto. Los aspectos relacionados con la seguridad son de importancia primordial, tanto por lo que se refiere al público en general como a los empleados de la institución. Es necesario aplicar normas acerca de la confidencialidad y la protección de víctimas y testigos.

Es probable que las INDH vean limitada su actividad a la supervisión basada en los incidentes, porque es posible que la investigación en gran escala no sea posible ni deseable. Para ello será necesario que los supervisores conozcan perfectamente las normas humanitarias y derechos humanos que sean aplicables.

También es posible que las instituciones que operan en situaciones de conflicto tengan que supervisar la situación de las personas desplazadas para garantizar que se atiendan debidamente sus necesidades y que, en caso de que pertenezcan a un grupo minoritario, no se pasen por alto sus derechos. De forma similar, las INDH de los países vecinos tendrán que mantenerse vigilantes con respecto a los derechos de los refugiados que puedan llegar.

Investigación: como sucede en el caso de la supervisión que se examina en los párrafos anteriores, los principios generales aplicables a las investigaciones en la esfera de los derechos humanos que se exponen en el capítulo V se aplican también a las investigaciones durante un conflicto. Una vez más, como sucede en el caso de la supervisión, la obligación de “no perjudicar”, la seguridad y la protección de la identidad son especialmente importantes en el marco de las investigaciones realizadas en situaciones de conflicto.

Una investigación de la actuación de los insurgentes no tiene por qué implicar necesariamente a agentes no estatales, a quienes incumben responsabilidades jurídicas distintas de las de los Estados. Además, es posible que en muchos países las INDH no tengan jurisdicción sobre los agentes no estatales. No obstante, las INDH deben estar en condiciones de registrar los hechos y, cuando sea posible, realizar un examen de esos hechos. Con ello se podrán hacer públicas las pruebas y las ONG o los particulares tendrán una base más firme para entablar procedimientos judiciales por sí mismos. Eso podría revestir una especial importancia en el caso de que, a la conclusión del conflicto, se establezcan tribunales especiales de alcance nacional o internacional.

Las INDH deben conocer, y cuando sea posible documentar cabalmente, los problemas específicos de derechos humanos que pueden presentarse durante un conflicto: la utilización de niños soldados o el recurso a la agresión sexual como arma, por ejemplo.

B. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN SITUACIONES POSTERIORES A LOS CONFLICTOS

El establecimiento de una INDH se ha convertido recientemente en una característica de los acuerdos y propuestas de paz. Se acepta generalmente que esas instituciones pueden desempeñar una función preventiva y reparadora en esas circunstancias. Su papel en la promoción de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto puede ayudar a que los problemas locales se resuelvan sin recurrir a la violencia. También puede ayudar a abordar problemas concretos derivados de la violencia reciente para que puedan superarse. Es posible que en las situaciones posteriores a los conflictos las INDH tengan que desempeñar funciones de naturaleza singular y tengan que modificar las funciones habituales de su programa para dar respuesta a las situaciones concretas en que se encuentren.

1. Funciones singulares de las instituciones en situaciones posteriores a los conflictos

Un conflicto prolongado provoca daños en el tejido social y, por tanto, los países que salgan de un conflicto tendrán que enfrentarse a las exigencias diferentes, y a veces contrapuestas, de la justicia y la reconciliación.

La reconciliación ayudará a que las personas, especialmente las que hayan sufrido la vulneración de sus derechos, puedan exponer sus sentimientos, sus experiencias y sus expectativas. Puede servir de apoyo para la rehabilitación de los combatientes y su reinserción en la sociedad. También puede ayudar a crear un entorno en el que las personas puedan volver a vivir juntas. Asegurar que se haga justicia puede servir para hacer frente a los abusos cometidos en el pasado y evitar que las violaciones graves de los derechos humanos queden impunes.

El equilibrio más conveniente para un país determinado es algo que tendrán que decidir ese país y su población, siempre que se respeten las normas internacionales. La INDH puede realizar una función útil ayudando a definir la forma en que puede encontrarse ese equilibrio, incluso pulsando la opinión de la población. En todos los casos, las actividades de las INDH deben estar en consonancia con la legislación sobre sus atribuciones.

2. Documentar abusos anteriores

Las instituciones que se crean durante situaciones posteriores a un conflicto pueden estar facultadas para recibir y documentar denuncias de abusos ocurridos durante el conflicto. La institución tal vez no esté facultada, sin embargo, para investigar esos abusos, puesto que serían anteriores a la creación de la institución. No obstante, facultar a una institución para que recopile denuncias y pruebas puede servir para llevar a cabo varias funciones importantes. Daría a las víctimas una posibilidad de ser oídas. Facilitaría la elaboración de una base de datos que podría ser útil si se decidiera poner en marcha un proceso especial para estudiar esos abusos. También serviría para establecer un registro histórico.

Cuando el conflicto haya tenido como resultado la comisión de graves delitos contra la humanidad, podrían establecerse tribunales especiales de ámbito nacional o internacional. En ese caso, una INDH que haya documentado abusos anteriores podría proporcionar pruebas.

3. Apoyar la reinserción

Con la paz llega la desmovilización de los combatientes, y con esa desmovilización llega la necesidad de su rehabilitación y reinserción en la sociedad. Las INDH pueden desempeñar un papel importante preparando el terreno mediante programas de sensibilización dirigidos a las comunidades y presionando al Gobierno y otras entidades para que presten apoyo financiero a iniciativas encaminadas a que los excombatientes reciban formación y apoyo para su reinserción. Las denuncias de abusos deberían resolverse de forma rápida y eficaz. Teniendo en cuenta la urgente necesidad de apoyar la reinserción y la armonía, los enfoques en los que se evita el enfrentamiento pueden ser los más apropiados para abordar posibles problemas.

La redistribución de la tierra también puede convertirse en un problema cuando llega la hora de la desmovilización. Las instituciones han de mantenerse especialmente vigilantes y dispuestas a responder ante posibles problemas de derechos humanos relacionados con esa cuestión. Esos problemas deberían abordarse rápidamente y, en la medida de lo posible, de forma que se evite la confrontación, puesto que el objetivo debe ser recuperar la armonía dentro de la comunidad.

También se plantearán problemas relacionados con la reinserción en el caso de los refugiados o desplazados que regresen a sus lugares de origen. Muchas de las tensiones que pueden producirse con el regreso de los combatientes desmovilizados pueden producirse también con el regreso de estos grupos de personas.

4. Apoyar iniciativas especiales para los niños soldados y los niños secuestrados

Los niños soldados y los niños secuestrados tendrán necesidades muy especiales. Revestirá una importancia fundamental la elaboración de programas globales que les ayuden a superar los traumas que han padecido, entre los que podrían encontrarse las agresiones sexuales.

También puede ser necesario satisfacer las necesidades específicas de la reintegración de quienes fueran niños soldados o niños secuestrados. Es probable que para ello haya que recurrir a iniciativas especiales de formación y capacitación, puesto que su edad y otros factores pueden hacer que sea poco realista su regreso a las aulas normales. También puede entrañar el establecimiento de programas de cuidados alternativos para los niños que no tengan familia. Puede exigir también esfuerzos especiales para promover la aceptación de esos niños en sus comunidades que, por diversas razones, pueden mostrarse renuentes a recibirlos de nuevo.

5. Problemas a la hora de desempeñar las funciones habituales de su programa

Capacitación, formación y sensibilización pública: es probable que un país que haya pasado por largos períodos de violencia y agitación no haya conseguido desarrollar una firme cultura de derechos humanos o que esa cultura, de haber existido, se haya debilitado. Por tanto, las instituciones tal vez consideren prioritaria la sensibilización de carácter general acerca de los derechos humanos. Las personas que hayan vivido en esas condiciones quizá no conozcan los mecanismos oficiales o desconfíen de ellos, incluso de una INDH de reciente creación. Las instituciones tendrán que elaborar programas de divulgación para dar a conocer su labor y establecer su credibilidad.

Los defensores de los derechos humanos, incluidos los activistas de las ONG, son a menudo objeto de ataque durante los conflictos. Son muchos los que han sido asesinados como consecuencia de sus actividades. Muchos más han tenido que tomar el camino del exilio y no pueden regresar en breve, si es que pueden hacerlo alguna

vez. Esa es una grave pérdida para la cultura de derechos humanos del país y las INDH tal vez encuentren especialmente necesario en situaciones posteriores a los conflictos apoyar la creación de ONG y potenciar su capacidad.

Muchos conflictos son causados o agravados por desigualdades, reales o percibidas, sufridas por minorías religiosas, étnicas, sociales, culturales, políticas o de otro tipo. En la medida en que ese sea el caso, una INDH que opere en una situación posterior a un conflicto tendrá que elaborar programas de educación específicos para conseguir que se comprendan y respeten los derechos de las minorías.

El ejército y las fuerzas de seguridad han estado frecuentemente implicados en la vulneración de los derechos humanos, especialmente durante un período de conflicto en el que las condiciones normales de disciplina y responsabilidad pueden haberse relajado o incluso desaparecido. Además, un acuerdo de paz, o la simple realidad política, puede exigir la integración de antiguos combatientes en esas fuerzas del orden. En cualquier circunstancia, pero especialmente si las fuerzas rebeldes se integran en las fuerzas armadas, es probable que la formación profesional del ejército y la policía sea una prioridad para las instituciones que desempeñan su actividad en situaciones posteriores a conflictos.

Asesoramiento al gobierno: como se ha examinado más arriba, en la medida en que los problemas relacionados con los derechos humanos hubieran sido la causa o, cuando menos, estado en el origen de la violencia desatada en el pasado, una institución se concentrará en asesorar al gobierno acerca de cómo hacer frente a esas cuestiones para evitar que vuelvan a resurgir.

Si el Estado no fuese parte en los tratados internacionales de derechos humanos o hubiera presentado reservas a esos tratados o no se hubiera adherido a sus protocolos facultativos sobre los procedimientos de comunicación, la institución puede considerar fundamental aconsejarle que lo haga. Eso reviste especial importancia si cualquiera de esos dos actos pudiera servir para mitigar el tipo de problemas que desataron la violencia en primer lugar.

Supervisar los derechos humanos: en la medida en que cuestiones relacionadas con los derechos humanos pudieran considerarse causas directas o indirectas de anteriores episodios de violencia o inestabilidad, la institución que opere en una situación posterior a un conflicto tal vez desee hacer de ellas una prioridad de su actividad de supervisión.

Normalmente, los acuerdos de paz, provisionales o definitivos, contendrán disposiciones en las que se exigirá a una de las partes, o a ambas, que hagan, o se abstengan de hacer, determinadas cosas. Cuando ese sea el caso, es probable que la institución desee comprobar cómo se respetan esas disposiciones. Eso será especialmente importante si entre las partes ha quedado un atisbo de desconfianza o si alguna de ellas intenta hacer reclamaciones exageradas o engañosas.

También es probable que la supervisión de la reinserción de los combatientes, los refugiados y los desplazados en la comunidad sea una actividad prioritaria para las INDH.

Investigación: es probable que las INDH consideren prioritaria la investigación de las causas profundas de anteriores episodios de violencia, incluidas posibles cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías, y compatibilicen esa actividad con la de supervisión. Tal vez decidan realizar una encuesta pública sobre las causas y las consecuencias de la violencia anterior como forma de sacar a flote las tensiones ocultas de forma que puedan examinarse y resolverse. Ese proceso puede considerarse también parte de la justicia reformativa. Además, algunas cuestiones pueden revestir más importancia para la institución porque guarden una relación directa con los

esfuerzos en pro de la consolidación de la paz: la reclamación y la distribución de la tierra, por ejemplo, puede considerarse prioritaria en el contexto de la reinserción. En cualquier caso, el objetivo de la institución debe ser recuperar la armonía dentro de la comunidad y, para ello, podrá recurrir a los enfoques de la resolución de los conflictos que eviten la confrontación.

6. Justicia de transición

Cuando se confiere a una INDH un mandato en el ámbito de la justicia de transición o se le pide que preste apoyo a otra organización que tenga ese mandato, se supone que la INDH está legalmente facultada para hacerlo y que están claros el papel y la autoridad que tendrá que desempeñar. Entre las posibles actividades de las INDH cabe mencionar:

- Supervisión y presentación de informes;
- Investigación;
- Tramitación de denuncias;
- Recogida de información, documentación y archivo;
- Cooperación con los mecanismos judiciales de ámbito nacional, regional, internacional o mixto.

El gobierno correspondiente habrá de velar por que la INDH disponga de los recursos necesarios.

Las instituciones nacionales de derechos humanos y la justicia de transición: determinación de la capacidad	
Rendición de cuentas	Establecimiento de mecanismos eficaces de rendición de cuentas
	Elaboración de un sistema de gestión del conocimiento para documentar los abusos cometidos en el pasado o prestar apoyo a otros mecanismos de búsqueda o confesión de la verdad y mantenimiento de los archivos de la comisión de la verdad
	Elaboración de un plan o programa para examinar y formular observaciones sobre la legislación en virtud de la cual se establezca una comisión de la verdad y la reconciliación, un tribunal especial o un programa de resarcimiento
	Creación de la capacidad necesaria para prestar asesoramiento sobre: <ul style="list-style-type: none"> ■ Reformas institucionales (como modo de abordar las causas de conflicto) ■ Reformas jurídicas
Reinserción	Desarrollar la capacidad necesaria para facilitar la reinserción en la sociedad de los combatientes desmovilizados, los desplazados y los refugiados que vuelvan a sus lugares de origen
	Incluir iniciativas especiales para los niños soldados y los niños secuestrados y adoptar un enfoque sensible a las cuestiones de género
Reparación	¿Incluye la INDH, como parte de sus actividades de divulgación, información sobre su capacidad para prestar ayuda a las víctimas en la presentación reclamaciones?
	¿Fomenta la INDH la adopción de medidas especiales a favor de las víctimas?

Fuente: ACNUDH, "Guidance note: national human rights institutions and the work of OHCHR at headquarters and field level".

Conclusión

Las instituciones que desempeñan su actividad en situaciones de conflicto o posteriores a los conflictos se enfrentan a enormes retos que pueden exigirles que alteren sus programas o incluso que lleven a cabo otros totalmente distintos. Pese a las dificultades con que se enfrentan esas instituciones, es imperativo que permanezcan lo más activas posible en la promoción y la protección de los derechos humanos, porque es precisamente durante esos períodos cuando esos derechos corren mayor riesgo. Debe quedar claro también que las instituciones que operan en esas situaciones de extrema dificultad merecen el apoyo y el aliento de la comunidad internacional, incluidas las instituciones hermanas.

X. APOYO A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Introducción

Cada vez es mayor el interés en las INDH, en parte por el reconocimiento de que la existencia de unos mecanismos nacionales sólidos es importante para garantizar el respeto de los derechos humanos en el plano local. Por ese motivo, cada vez es más frecuente que en los acuerdos de paz alcanzados con asistencia internacional en países asolados por la guerra o la rebelión figure como requisito el establecimiento de una de esas instituciones. Con carácter más general, las Naciones Unidas han venido afirmando que las INDH son un importante indicador del compromiso de un Estado con los derechos humanos y les ha prestado apoyo desde el momento de su constitución. Los organismos de ayuda internacional de muchos países también han prestado apoyo al establecimiento y fortalecimiento de las INDH. Además, las redes internacionales y regionales que aglutinan esas instituciones han tenido una gran importancia en el impulso para su creación.

El propósito del presente capítulo es ofrecer al lector una buena información acerca de cómo puede prestarse apoyo para la creación de una INDH y qué aspectos son esenciales para asegurar que el proceso tenga éxito. Todo comienza con la etapa previa al establecimiento, que incluye la celebración de consultas con una base amplia. Quienes proponen su creación pueden dar su apoyo al proceso, pero este debe contar con el impulso de la voluntad nacional. A continuación será necesario examinar los aspectos fundamentales durante la etapa de establecimiento y formular diversas propuestas para lograr el éxito.

Objetivos de aprendizaje

Después del presente capítulo el lector, estará en condiciones de:

- Describir, en términos generales, un proceso de tres etapas para fomentar y apoyar el establecimiento de INDH;
- Describir los problemas de gestión con los que una institución recientemente establecida puede tener que enfrentarse inmediatamente; y
- Describir las ventajas que puede suponer el establecimiento de vínculos con otras INDH.

A. ETAPA PREVIA AL ESTABLECIMIENTO

La **etapa previa al establecimiento** se extiende desde la evaluación de la situación del país hasta la prestación de apoyo al gobierno para la obtención de un consenso en el país, el inicio de un diálogo nacional y la redacción de una ley fundacional.

Las INDH acordes con los Principios de París son una prioridad de las Naciones Unidas. Así pues, los donantes y los asociados internacionales deben contribuir activamente a evaluar las posibilidades, tomando también nota de los riesgos, de trabajar en el establecimiento de INDH que satisfagan esos Principios. Hay varios factores políticos, económicos y sociales de naturaleza jurídica que influirán en la decisión de apoyar el establecimiento de una INDH, el enfoque que habrá de utilizarse y la amplitud y profundidad de la participación de las Naciones Unidas, entre los que cabe citar:

- El grado de voluntad política;
- La solidez de la cultura de derechos humanos;
- El contexto jurídico, incluido el sistema judicial;
- La estabilidad del país.

1. Consecución de un consenso nacional

Antes del establecimiento de una INDH debería tener lugar un proceso nacional de consulta orientado a la creación de consenso que potencie la probabilidad de su aceptación por la población.

En circunstancias excepcionales, el impulso para la creación de las INDH puede provenir del **ámbito internacional**, representado en los esfuerzos, a menudo dirigidos por las Naciones Unidas, por llevar la paz y la reconstrucción civil a los países desgarrados por la guerra y las divisiones internas. Lo más frecuente, sin embargo, es que la fuerza impulsora adopte la forma de una **solicitud dirigida por el Estado a las Naciones Unidas**. Esa petición puede estar influenciada por factores internos, por ejemplo las recomendaciones contenidas en un documento internacional, como el examen periódico universal, o la presión ejercida por importantes comunidades interesadas. No obstante, como las INDH son, por definición, entidades patrocinadas por el Estado, es este el que debe aceptar la necesidad y conveniencia de su creación.

Consenso desde y dentro del Estado: el establecimiento de una INDH entraña la adopción por parte del Estado de una decisión consciente de someterse, y someter a su burocracia, sus decisiones y su personal, a la supervisión independiente de la INDH.

El Estado debe aceptar ese compromiso de manera genuina: es probable que se convierta en el principal acusado en muchas denuncias relacionadas con los derechos humanos, especialmente cuando existan antecedentes recientes de conflicto y abuso de poder. Es posible que los gobiernos nacionales no sean receptivos a las preocupaciones en materia de derechos humanos ni estén dispuestos a protegerlos, puesto que a menudo se contemplan desde una perspectiva “política”.

Los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden sentar las bases si el gobierno, o parte de él, ha manifestado interés. También puede hacerse poco a poco introduciendo lentamente la idea de una INDH entre los principales interesados, celebrando reuniones y seminarios nacionales y facilitando los viajes de estudios y la investigación. Incluso cuando la idea surge del propio Estado, los equipos de las Naciones Unidas en los

países deben apoyar la búsqueda de un consenso nacional, en particular recabando la participación activa de los interesados.

Para alcanzar un consenso nacional pueden utilizarse varios enfoques, como una conferencia nacional de alto nivel sobre el establecimiento de una INDH, así como cursos prácticos paralelos, reuniones públicas y una estrategia en los medios de comunicación. El inicio de diálogos entre organizaciones similares —agrupando a unas ONG con otras ONG, por ejemplo, o reuniendo a los estudiosos del tema— podría ser también una estrategia efectiva que facilitaría la fertilización cruzada de las ideas.

2. Importancia de la participación de los interesados

Un gobierno puede dejar clara su seriedad acerca de la creación de una INDH que cumpla los Principios de París recabando la participación de los interesados. Esa participación aporta muchas ventajas:

- Garantiza la transparencia;
- Fomenta una cultura de derechos humanos saludable y sostenible;
- Garantiza que la institución satisfaga las necesidades de la población;
- Mejora el cumplimiento de los Principios de París.

Mediante la participación de los interesados en representación de una amplia diversidad de intereses se consigue que el proceso se empape de pluralismo y que la sociedad civil acepte el concepto de una INDH. Entre esos interesados deberían figurar las organizaciones que representen los intereses de los grupos vulnerables. Deben estar representados también el gobierno, el parlamento, los altos funcionarios, la sociedad civil, los medios de comunicación y los círculos universitarios, así como miembros de la comunidad internacional y las redes regionales de INDH.

3. Inicio del proceso

En algún momento, las autoridades nacionales pueden decidir crear una institución. Las INDH deben fundarse sobre la base de un instrumento legislativo, bien sea una disposición constitucional o una ley ordinaria, o ambas, y solo el Estado puede asegurar que se haga así, extremo que debe ser respetado. Eso significa que cualquier proceso “oficial” tendiente a conseguir el establecimiento de una INDH debe contar con el gobierno, que normalmente es quien lo dirige. En ese momento resulta necesario que el gobierno designe un **centro de coordinación** encargado de supervisar el establecimiento de la institución.

El centro de coordinación puede estar en un ministerio, siempre que el titular apoye la idea, y contar con el apoyo del personal superior de ese ministerio. También podría estar dirigido por un comité parlamentario. En algunos países es la oficina del Presidente, o un departamento equivalente, la que se encarga de supervisar el proceso. Cualquiera que sea el mecanismo elegido, hay dos factores esenciales: a) el compromiso del gobierno para llevar adelante del proceso debe ser serio; y b) el proceso que se adopte debe ser lo más transparente y participativo posible.

El gobierno puede mostrar su compromiso confirmando públicamente que la institución estará en plena consonancia con los Principios de París y facilitando la celebración de consultas con todos los interesados. Si se logra que el proceso siga teniendo una base amplia se conseguirá que la institución goce de legitimidad a los ojos de los principales interesados en los derechos humanos. La adhesión a los Principios de París y la adopción de un proceso consultivo de base amplia ayudarán a conseguir que la institución sea fuerte e independiente y, en última instancia, contribuirá a su eficacia.

Hay varios factores que deben analizarse cuidadosamente en el proceso de creación de una INDH. Es necesario adoptar una decisión acerca de la naturaleza y el mandato de la nueva institución. Los factores que es necesario examinar en ese análisis figuran en los capítulos II y III.

Podría ser conveniente establecer uno o más grupos de trabajo integrados por representantes de todos los sectores sociales importantes, quizá con la asistencia inicial, de forma continua o esporádica, de conocedores de las INDH o expertos en la materia, para examinar esas cuestiones. Si se llegase a crear más de un grupo de trabajo sería necesario que todos ellos se reunieran periódicamente para asegurarse de que todos comparten la misma visión básica y el mismo entendimiento.

4. Solicitar la asistencia de las Naciones Unidas

En los países en desarrollo, las Naciones Unidas pueden proporcionar una ayuda concreta y específica para la puesta en marcha del proceso y, en algunos casos, una financiación básica.

Si el país solicita la asistencia de las Naciones Unidas, lo habitual es que presente una petición oficial, en forma de carta enviada a los funcionarios de las Naciones Unidas. El Coordinador Residente es el encargado de recibir esas peticiones a nivel nacional. Como representante de los organismos de las Naciones Unidas, tanto los que tienen presencia en el país como los que no, el Coordinador Residente puede movilizar el apoyo apropiado. La carta puede dirigirse al Coordinador Residente en el país y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En cualquier caso, debe enviarse copia de la carta al representante local de las Naciones Unidas, en caso de que lo haya, y al ACNUDH.

Además, puede que haya asociaciones regionales que trabajen en estrecha cooperación con el ACNUDH o el PNUD en el establecimiento de INDH, en cuyo caso podría también enviárseles copia de la carta.

El ACNUDH, el PNUD y otros asociados pueden ofrecer una respuesta internacional coordinada a la solicitud de asistencia. Eso supondría normalmente la intervención de los organismos competentes de las Naciones Unidas, ONG y asociaciones regionales, organizaciones internacionales, organismos donantes, etc.

La realización de misiones iniciales por expertos regionales o internacionales independientes ha demostrado su utilidad a la hora de establecer los parámetros de las posibles necesidades y elaborar el marco para la elaboración de un documento de proyecto u otro instrumento similar de planificación para los equipos de las Naciones Unidas. En el marco de esas misiones se envían expertos durante un período inicial para que ayuden a generar el diálogo nacional interno que conduzca a la creación de una INDH. La Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales del ACNUDH y el PNUD cuentan con años de experiencia en lo que se refiere a la localización de los expertos más adecuados para llevar a cabo esas tareas. Normalmente se trata de personas que tienen experiencia en el trabajo con las INDH. Debería consultárselas si se decide que es necesario realizar una misión inicial para ayudar a definir las necesidades de una manera más precisa y a desarrollar el proyecto.

5. Desarrollo del marco jurídico

Una vez que el gobierno decida qué tipo de INDH desea establecer (véase el capítulo II), es necesario sentar los cimientos técnicos para la redacción de la ley de atribuciones. Esa ley debe estar inspirada en la constitución, el acervo legislativo, o ambos (véase el capítulo III).

Alcance del mandato

Como se señala en los capítulos II y III, las INDH más eficaces cuentan generalmente con un mandato amplio y no restrictivo que abarca los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Sus programas deben centrarse en las cuestiones que revisten mayor interés para el país y que la población, y también la sociedad civil, el gobierno y las entidades públicas, consideren más importantes.

Como mínimo, las INDH deben estar facultadas para proteger y promover los derechos humanos. Resulta conveniente incluir una declaración sencilla a esos efectos en los párrafos iniciales de la ley de atribuciones. También es deseable, para garantizar la independencia y la autonomía de la institución, incluir una declaración amplia en la que se afirme que la INDH está facultada para interesarse, investigar o formular observaciones sobre cualquier situación relacionada con los derechos humanos sin ninguna forma de aprobación previa o impedimento. También sería deseable introducir alguna referencia a los instrumentos internacionales aplicables.

¿Se aplicará únicamente al sector público o en un ámbito más amplio? Lo habitual es que las normas de derechos humanos se apliquen como mínimo al gobierno, incluidos todos los departamentos y ramas administrativas del Estado, las fuerzas del orden, el ejército, los centros de reclusión e internamiento, la administración de los gobiernos locales y los comités y entidades gubernamentales. Normalmente alcanza también a las empresas que son propiedad del gobierno y se encuentran bajo su control.

Es importante establecer si la ley se aplicará también a los sectores no relacionados con el gobierno. Aunque las comisiones de derechos humanos de los países en desarrollo y los países que salen de un conflicto tienden a centrarse en la actuación del Estado, también pueden derivarse vulneraciones de los derechos humanos de la actuación de otras entidades de otros sectores, como las empresas, corporaciones o personas que gocen de autoridad en relación con el empleo, la vivienda y otros sectores.

Los agentes no estatales también tienen responsabilidades en relación con los derechos humanos, y las obligaciones internacionales que incumben a los Estados se extienden a exigir también que los agentes no estatales respeten los derechos humanos. Los Principios de París son coherentes con una aplicación más amplia del mandato de las INDH tanto al sector privado como al sector público.

No debe haber una **duplicación innecesaria**. Por ejemplo, cuando ya exista una comisión electoral independiente facultada para recibir y tramitar denuncias relativas al derecho a participar en las elecciones o a la realización de estas, no es necesario dotar a la INDH de la misma autoridad, aunque nada impide que ninguna otra institución adopte independientemente la decisión de examinar las violaciones de los derechos humanos. Dicho esto, las INDH deben cooperar y apoyar las funciones de las demás instituciones que se ocupen también, directa o indirectamente, de los derechos humanos.

Los mandatos amplios deben aclararse de manera que se correspondan con la capacidad financiera y los recursos humanos. Incluso cuando, en una primera etapa, la institución vaya a ser financiada en gran parte o en su totalidad mediante la asistencia de los donantes, los donantes internacionales, incluidas las Naciones Unidas, plantearán en algún momento una estrategia de salida y será necesario financiar la INDH con cargo al presupuesto del Estado. Si se aprueba un presupuesto pequeño con poco personal y ninguna autoridad para investigar las denuncias (actividad que normalmente requiere el empleo de varias personas) es poco probable que la institución pueda desempeñar un mandato amplio.

6. Financiación

Los requisitos básicos para la financiación se examinan en el capítulo III. Puede decirse, para resumir, que la infraestructura básica y los gastos de personal son previsibles y pueden planificarse en esa etapa. Es importante asegurarse de que haya fondos destinados a los gastos del programa que vayan más allá de los gastos fijos de funcionamiento, puesto que las actividades previstas solo se llevarán a cabo en el momento de la planificación estratégica durante la etapa de establecimiento. Mientras no se conozcan aún las actividades específicas, puede elaborarse un proyecto de presupuesto general basándose en las consultas celebradas con las INDH regionales y otras asociaciones con experiencia en esa esfera.

En sus observaciones generales, el Subcomité de Acreditación ha señalado que la financiación con cargo a fuentes externas, como los asociados en el desarrollo, no debe constituir la financiación básica de las INDH, ya que es responsabilidad del Estado asignar un presupuesto mínimo para las actividades de manera que la INDH pueda funcionar y trabajar para desempeñar su mandato. A ese respecto, los salarios del personal de las INDH son responsabilidad del Estado y los fondos complementarios que puedan aportar los donantes desaparecerán, en cualquier caso, una vez concluido el proyecto.

Existe la opinión de que, en determinadas circunstancias, esos fondos complementarios son necesarios para que la institución pueda atraer y conservar al principio, como miembros y como integrantes de su personal, personas de gran calibre y ganar tiempo hasta que puedan hacerse, por la vía legislativa o administrativa, los ajustes a largo plazo que sean necesarios en el presupuesto de la institución.

B. FASE DE ESTABLECIMIENTO

La **etapa de establecimiento** abarca el período inmediatamente posterior a la creación de la institución en virtud de una ley, momento en el que la prestación de apoyo se centrará en las cuestiones estructurales, el desarrollo institucional y la puesta en marcha de las actividades.

- **Infraestructura principal** (locales, transportes, telecomunicaciones, tecnología de la información, etc.);
- **Desarrollo orgánico** (dirección, estructura orgánica, planificación estratégica, recursos humanos y gestión del conocimiento);
- **Recursos financieros** (apoyo del gobierno, cooperación de los donantes, dificultades financieras y gestión financiera);
- **Capacidad en la esfera de los derechos humanos**, tanto en el ámbito sustantivo como el temático (incluidos los derechos de las personas vulnerables, las actividades básicas de protección, los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos, la justicia de transición y los derechos humanos y las empresas);
- **Esferas funcionales de capacidad** (protección, promoción, cooperación con los interesados, contactos internacionales, asesoramiento al gobierno).

1. Locales

Corresponde al gobierno velar por que la INDH disponga de locales apropiados. Incluso en los países que experimentan importantes limitaciones financieras, el gobierno debe proporcionar locales de oficinas o terrenos para que se construyan⁷⁴. Idealmente, la institución debería ser propietaria de sus locales (aunque muchas los mantienen en régimen de alquiler).

Para garantizar la independencia según lo establecido en los Principios de París, los locales de las INDH deben:

- Estar situados fuera de los edificios gubernamentales⁷⁵;
- Ser accesibles: fácil de llegar y acceder a ellos y situados en un lugar céntrico;
- Estar cerca del transporte público;
- Ser accesibles a las personas con discapacidad.

Los locales no deben estar en edificios que puedan arrojar dudas sobre la credibilidad de la institución o sus miembros, especialmente si los costos son altos y se interpreta que tiene un carácter elitista y ajeno a la realidad social.

⁷⁴ Véanse, por ejemplo, las observaciones del Subcomité de Acreditación formuladas en octubre de 2008, en referencia a la solicitud del Afganistán, acerca de la importancia de que la Comisión tenga sus propios locales que sean independientes del Gobierno, observaciones que pueden consultarse en, www.nhri.net.

⁷⁵ Los locales de las INDH deben distinguirse claramente de los del gobierno. En particular, debe hacerse lo posible para evitar la ubicación conjunta con organismos gubernamentales que pueda tener un efecto “disuasorio” en los denunciantes. Como ejemplos podrían citarse la policía o el ministerio del interior. En lugar de eso, las INDH podrían compartir locales con otros organismos independientes, como el auditor general, el *ombudsman*, la Comisión de Lucha contra la Corrupción, etc. No obstante, en los países desarrollados no es raro que las INDH estén ubicadas en edificios gubernamentales o edificios ocupados principalmente por departamentos del gobierno. La cuestión depende en gran parte del nivel de gobernanza democrática y respeto del estado de derecho y de los riesgos en materia de seguridad y confidencialidad.

2. Transporte

Las INDH deben tener movilidad y estar en disposición de desplazarse a las comunidades para llevar a cabo su programa con eficacia, por ejemplo en la realización de actividades de educación pública, supervisión o investigación de denuncias.

3. Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones son esenciales para la ejecución del programa y deben formar parte de un proyecto general de apoyo técnico. Junto con los requisitos en materia de tecnología de la información, es necesario establecer los de telecomunicaciones mediante una **evaluación de las necesidades**. Teniendo en cuenta que las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones son convergentes, cada vez es más habitual abordar la planificación integrada de ambos sistemas. Aunque las evaluaciones de las necesidades de oficinas tienden a ser las habituales en el servicio público, hay algunas cuestiones específicas de las INDH a las que debe prestarse atención.

Servicios de teléfono y fax: aunque el correo electrónico se utiliza con profusión y es rápido y barato, los documentos adjuntos no son seguros (a menos que se transmita a través de un servidor seguro) y pueden ser interceptados. Eso podría ser motivo de especial preocupación en el caso de documentos que contengan información sensible relacionada con casos e investigaciones sobre los derechos humanos. Todo ello hace que el fax siga siendo una tecnología de interés.

Teléfono celular: esa tecnología está muy difundida y tanto los miembros como el personal de las INDH que trabajen sobre el terreno deben disponer de teléfonos celulares.

4. Tecnología de la información

Es imposible que una institución pueda funcionar en cualquier país si no dispone de tecnología de la información. Es necesario que un especialista en esas tecnologías evalúe las necesidades en esa materia en estrecha colaboración con un especialista en telecomunicaciones. En la evaluación deben abordarse tanto las necesidades inmediatas de la institución —por ejemplo, las actividades que hayan de realizarse en su etapa preliminar de planificación o en proyectos de carácter general— como las relacionadas con el crecimiento de la organización a largo plazo.

Deben tenerse en cuenta también los siguientes aspectos:

- Las adquisiciones de equipos y programas informáticos deben ir acompañadas de una garantía de servicio postventa;
- Debe tenerse en cuenta la realización periódica de copias de seguridad de los datos, preferentemente en centros de almacenamiento ubicados en otro lugar;
- Acceso a Internet a través de una conexión segura;
- Conjunto de programas habituales para el trabajo de oficina con procesadores de textos, correo electrónico, calendario, hojas de cálculo, etc.;
- Una base de datos sencilla para almacenar la información administrativa y de gestión y la evolución de los casos;
- Un servidor y un dominio de correo electrónico distintos de los de las oficinas gubernamentales;
- Cortafuegos y medidas de seguridad para proteger la información sensible, así como protección actualizada contra las infecciones de virus.

5. Otros requisitos

Las especificaciones habituales del equipo de oficina forman parte de cualquier plan de adquisiciones.

Además, aunque los requisitos específicos lógicamente variarán, entre las necesidades básicas concretas para una INDH podrían figurar: **equipo especializados para investigadores** (cámaras digitales, grabadoras, sistemas de almacenamiento seguro, equipo para fotocopiar y digitalizar material, etc.) a fin de registrar y almacenar en condiciones de seguridad las pruebas físicas y el testimonio de los testigos. De forma similar, el **personal de formación y promoción** necesitará equipo especializado para organizar cursos y seminarios como pantallas, paneles, carpetas, micrófonos y proyectores o pizarras portátiles. Las **necesidades institucionales** también suelen ser relativamente uniformes: además de los requisitos básicos en materia de tecnología de la información y las comunicaciones, en una evaluación de las necesidades tendrán que determinarse los requisitos relacionados con la necesidad de velar por la confidencialidad de los documentos e información de carácter personal y financiero, como archivadores blindados, etc.

En algunos países será imprescindible disponer de un **generador** para garantizar la disponibilidad de energía cuando haya cortes de electricidad u otras interrupciones del suministro. Durante la fase de diseño resulta sencillo planificar soluciones ajenas a la red de distribución de energía, como los colectores de energía solar y otras fuentes de energía, que representan soluciones sostenibles para la INDH a largo plazo.

6. Desarrollo orgánico

El **desarrollo orgánico** entraña el perfeccionamiento de la dirección, la planificación estratégica, la estructura, los recursos humanos y la gestión del conocimiento.

Dirección

Resulta imprescindible elaborar un proceso fiable y transparente para el **nombramiento de los miembros de las INDH o sus órganos de gobierno**. Como ese proceso está intrínsecamente vinculado con la acreditación de las INDH y el cumplimiento de los Principios de París, se aborda detalladamente en el capítulo III.

En una encuesta se ha demostrado que introducir la diversidad en el órgano de gobierno representa un desafío para las INDH. Así pues, es mejor abordar ese aspecto en la etapa de establecimiento que dejarlo para más adelante.

Véase la encuesta realizada por el ACNUDH entre las instituciones nacionales de derechos humanos.

La inversión en la dirección de una INDH es fundamental para la gestión de sus recursos humanos. Es necesario concebir programas de perfeccionamiento de la dirección dirigidos a ese grupo, debido a las singulares responsabilidades de los miembros.

Los temas que se enumeran a continuación ya se han definido en el Proyecto de Evaluación de la Capacidad AFP-PNUD-ACNUDH:

- Orientación y formación sobre planificación estratégica para los dirigentes;
- Conformación de la dirección;
- Gestión basada en los resultados;
- Gestión del cambio, incluida la participación de los interesados y la gestión de las relaciones externas;

- Contratación sobre la base de la competencia, tanto en el caso de los dirigentes como del personal, sin olvidar las prácticas sensibles a la diversidad;
- Capacidad de negociación y formación de consenso;
- Ética;
- Formación en materia de derechos humanos.

Proyecto de evaluación de la Capacidad AFP-PNUD-ACNUDH (véase el 15° informe anual de la Reunión de Consejeros de los Foros, correspondiente a 2010).

Planificación estratégica

Es casi seguro que las exigencias a las que habrá de enfrentarse una INDH sean mayores que los recursos a su alcance. Así pues, las instituciones de nueva creación deberán establecer actividades prioritarias concretas para poder lograr resultados. La planificación estratégica es el vehículo fundamental para lograrlo.

Los planes estratégicos no son un fin en sí mismos. No son sino “mapas de ruta” que solo son de utilidad si conducen a la elaboración de un plan de acción concreto cuyo cumplimiento se supervise periódicamente y se ajuste para alcanzar los objetivos. **De una buena planificación estratégica han de obtenerse resultados básicos** como los siguientes:

- Una exposición clara de la visión, la misión y los valores de la INDH;
- Unas pocas prioridades estratégicas de alto nivel;
- Resultados;
- Indicadores clave, incluidos los valores de partida para esos indicadores;
- Metas;
- Un calendario o programa para la evaluación del plan estratégico.

Los resultados, indicadores y metas se suelen establecer en términos generales en el propio plan estratégico, pero los detalles sobre las actividades y su presupuesto deben figurar en un plan de acción viable en el que los objetivos se ajusten con los recursos de una manera que resulte eficaz y coordinada.

Estructura orgánica

En la etapa de establecimiento deben definirse claramente las funciones y responsabilidades de cada uno de los miembros o grupos de miembros. Mientras que el comisionado jefe u *ombudsman* tendrá responsabilidades evidentes como cabeza de la institución, las funciones de los demás miembros deben quedar claras en un plan de recursos humanos basado en una estructura aprobada. La estructura orgánica debe reflejar el mandato general, las funciones y las responsabilidades de la institución, con un especial interés en las esferas funcionales de responsabilidad.

Las responsabilidades, el sistema de rendición de cuentas y la delegación de autoridad deben quedar perfectamente claros. El número de niveles jerárquicos debe ser el menor posible.

Una estructura orgánica eficaz servirá de apoyo a una buena gestión de los recursos humanos, una formulación de decisiones rápida y eficaz y unas líneas de autoridad bien definidas. Además, la organización debe dar apoyo a todas las esferas de la capacidad en materia de derechos humanos y a las esferas funcionales de capacidad.

Recursos humanos

A menudo resulta difícil para las nuevas instituciones encontrar candidatos apropiados con experiencia, especialmente para los puestos que guardan una relación muy específica con las INDH, como investigadores, mediadores y conciliadores en el ámbito de los derechos humanos y, en menor medida, supervisores de derechos humanos. Incluso en los puestos para los que se dispone de aptitudes profesionales —elaboración de políticas, educación pública, investigación, análisis jurídico y asesoramiento— es posible que las personas que cuenten con la cualificación profesional necesaria no tengan experiencia o conocimientos relacionados directamente con los derechos humanos. Es muy probable, por tanto, que la institución tenga que ofrecer un importante nivel de formación en cuanto a aptitudes y conocimientos para el nuevo personal, y que tenga que hacerlo desde las primeras etapas de su mandato.

Al principio, el personal superior deberá elaborar un manual institucional o de recursos humanos en el que se establezcan las políticas de contratación y ascenso, las condiciones de empleo, el método de evaluación de la actuación profesional, la formación y los procedimientos y procesos para garantizar la equidad y el respeto de los derechos humanos a nivel interno.

Las INDH deberían estar facultadas para contratar a su propio personal. Con ello se conseguiría que se seleccionaran las personas más adecuadas para llevar a cabo las distintas tareas que la institución haya de realizar y se contribuiría a la independencia de la institución, puesto que la lealtad de las personas contratadas se dirigiría a la propia institución y no a ninguna otra autoridad.

La mayoría de los países cuentan con políticas de recursos humanos en sus servicios públicos que se aplican a todos los organismos gubernamentales, juntas y comisiones, incluidas las INDH.

No obstante, las INDH deberían gozar de flexibilidad a la hora de aplicar las directrices de contratación del servicio público. En ese aspecto, reviste especial interés la posibilidad de contratar personal ajeno al sistema de la función pública. Hay muchas razones para ello: es probable que los candidatos más cualificados para los puestos de la INDH tengan experiencia en el sector de las ONG y no en el gobierno. Como las INDH han de demostrar que el perfil de su personal se basa en el mérito, el equilibrio de género y la representación de la población a la que sirven, puede ser necesario buscar fuera del grupo de los que ya están empleados por el gobierno.

Las instituciones deben demostrar que no se ha producido ninguna discriminación ni favoritismo en la contratación. Deben ser ejemplares en ese aspecto. Debido a la necesidad de dar prueba de pluralismo y diversidad a todos los niveles, las instituciones han de adoptar también, cuando proceda, medidas especiales para mejorar la situación de las minorías infrarrepresentadas y las mujeres. Por último, aunque todos los empleados de una institución deben contar con las aptitudes necesarias para desempeñar su trabajo, también han de mostrar un compromiso personal con los derechos humanos para llevar a cabo sus tareas. Por tanto, en el proceso de selección se debe mirar más allá de las aptitudes para determinar la adecuación personal de los candidatos. Las políticas de contratación y ascenso de esas instituciones deben ser modélicas: han de ser progresivas y pueden incluir medidas especiales o temporales.

El Subcomité de Acreditación, en sus observaciones generales, ha señalado que los sueldos y prestaciones del personal han de ser “comparables” a los salarios y condiciones de la administración pública. No obstante, es posible que los sueldos del sector público no siempre sean suficientes o apropiados. Así pues, el criterio mínimo debería ser el de los salarios comparables.

Formación y perfeccionamiento profesional

Debido al carácter especializado de las INDH, es poco probable que los miembros o el personal de la institución lleguen a sus puestos perfectamente equipados para desempeñar sus nuevas funciones. Esto hace que la formación sea especialmente importante para el personal de las INDH. En los planes de formación deben tenerse en cuenta las necesidades a corto y a largo plazo, por lo que debe abordarse el perfeccionamiento profesional como un objetivo amplio. Las instituciones deben abrazar el concepto de la excelencia: eso significa que sus miembros y su personal deben ser reconocidos como expertos en su campo. Las cuestiones de derechos humanos evolucionan con el tiempo y la capacitación profesional forma parte de una filosofía de “aprendizaje durante toda la vida”.

La formación y el perfeccionamiento son algo más que una única transferencia de conocimientos y aptitudes. Con esas actividades debería tratarse de garantizar la sostenibilidad para que las INDH adquieran la capacidad interna necesaria para proporcionar su propia formación y elaborar **programas de capacitación de capacitadores**. Para ello sería preferible un enfoque de “dedicación” o participativo. Un grupo básico de personal de la INDH debe participar en todos los aspectos del programa de formación y en la elaboración del material, las actividades formativas y la evaluación. Significa también que, junto con el grupo básico de personal de la INDH, los encargados de la formación habrán de elaborar un **manual de formación** que la institución pueda utilizar en posteriores actividades internas de capacitación. Este enfoque, aunque más costoso al principio, sirve para fomentar la sostenibilidad y hace que las INDH puedan formar y orientar a su nuevo personal en cuestiones básicas de derechos humanos.

La formación debe basarse en una **evaluación de las necesidades** en la que se estructuren sistemáticamente todas las necesidades de formación y se conecten con las descripciones de funciones y los requisitos operacionales, así como con el plan estratégico.

Gestión del conocimiento

La planificación requiere datos e investigación y estos requieren unos sistemas de información eficaces para capturar, gestionar y utilizar los datos. Ese grupo de actividades a menudo se denomina colectivamente “gestión del conocimiento”.

La gestión del conocimiento es importante para cualquier organización, pero en el caso de las INDH presenta problemas especiales. La experiencia obtenida en varios países demuestra que las INDH presentan una alta tasa de renovación del personal y, por supuesto, los directivos superiores, como comisionados y *ombudsman*, cambian periódicamente. Como instituciones nuevas que carecen todavía de tradiciones y sistemas para transmitir los conocimientos y la experiencia, las INDH pueden depender demasiado de la memoria individual. Para evitar esos problemas, es necesario que las instituciones elaboren su propia memoria y capacidad⁷⁶. Eso puede hacerse creando **sistemas de información** para gestionar los datos y tendencias y generar **información de gestión**.

a) Información de gestión

La posibilidad de evaluar el funcionamiento de una INDH depende de que pueda accederse a datos válidos, fiables y elaborados periódicamente, incluidos datos desglosados según los distintos aspectos de los derechos humanos (por ejemplo,

⁷⁶ Richard Carver y Alexei Korotaev, “Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos” (2007). Estudio encargado por el Centro Regional del PNUD en Bratislava.

la raza o el sexo). Se basa también en la capacidad para obtener en la institución información interna sobre la gestión de los casos. Los detalles acerca de la corriente de casos, los instrumentos de apoyo y la gestión de la información son de carácter técnico y necesitan de la experiencia directa de personal que haya “vivido esa situación”, que haya participado en el diseño de los programas utilizados para prestar apoyo a los procesos institucionales y entienda claramente qué es lo que se necesita desde el lado “institucional”.

b) Investigación

Otros tipos de actividades relacionados con la gestión del conocimiento:

- **Programas de investigación** internos (bien sea dentro de la institución o en dependencias o centros especializados);
- **Centros de documentación o archivos** internos que se ocupen de la recopilación y clasificación sistemática de datos;
- **Sistemas de gestión de la información** orientados a apoyar enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos y la gestión y supervisión de datos socioeconómicos.

7. Capacidad en el ámbito de los derechos humanos

El desarrollo de la capacidad en **las esferas temáticas y sustantivas de los derechos humanos** es esencial durante la fase de establecimiento. Ese desarrollo guarda relación con la capacidad de formular políticas, estrategias y programas acordes con las cuestiones tradicionales y emergentes relacionadas con los derechos humanos que afecten al país.

Además, hay esferas intersectoriales de la capacidad en relación con los derechos humanos que también es necesario abordar en la fase de establecimiento, como la **protección básica** (incluida la prevención de la tortura), los **enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos** y la incorporación de los **derechos económicos, sociales y culturales** a la labor de las INDH. Además, dos de las esferas mencionadas anteriormente, los derechos humanos y las empresas y la justicia de transición, pueden ser aspectos importantes de la labor de esas instituciones.

En la etapa de establecimiento es importante analizar los procesos y estructuras que puedan apoyar de mejor manera el desarrollo de las esferas temáticas. Por ejemplo:

- La planificación estratégica servirá para establecer prioridades concretas;
- La formación y el perfeccionamiento de los miembros y el personal contribuirá a que todos tengan los conocimientos que necesitan;
- Las INDH pueden crear soluciones estructurales: departamentos, dependencias, centros y puntos de coordinación especializados se utilizan para abordar cuestiones relacionadas con las personas vulnerables, por ejemplo, en función de las circunstancias y prioridades nacionales;
- Actividades de gestión del conocimiento en relación con las esferas temáticas subvencionadas.

8. Investigaciones y tramitación de denuncias

Las INDH que se encuentran en la etapa de establecimiento tienen que construir sistemas eficaces para asegurar una resolución rápida y efectiva de las investigaciones. En el caso de las INDH facultadas también para recibir denuncias individuales, esa parte del trabajo adquiere una importancia especial. No es raro ver, desde las etapas más

tempranas, como las INDH se ven rápidamente inundadas por un gran número de casos. El peligro de verse sobrepasadas es más grave en los países en los que los sistemas tradicionales de gobernanza se encuentran en transición, han sido erosionados o han desaparecido por completo.

a) Un diseño eficaz de la corriente de casos

Un buen diseño de la corriente de casos que sea eficaz garantizará que la investigación sea cuidadosa sin ser demasiado complicada, que se respete la imparcialidad en el procedimiento y que las decisiones se adopten al nivel apropiado y en el momento oportuno. También es necesario entender el sistema de la corriente de casos para poder elaborar unos instrumentos de trabajo apropiados y establecer un sistema de recogida de datos.

b) Instrumentos de trabajo para la gestión de los casos

Para cualquier organización es importante elaborar instrumentos de trabajo para su personal. Es poco probable que los nuevos investigadores tengan una amplia experiencia en la investigación de abusos de los derechos humanos. Tampoco es muy probable que los miembros de las INDH, como los comisionados, sea cual sea su nivel de competencia, tengan ese conocimiento. La formación será de ayudar, pero la elaboración de instrumentos normalizados y políticas operativas plasmados en manuales o instrumentos similares es esencial. Varias INDH utilizan precedentes y formularios normalizados en el proceso de gestión de los casos, pero no todas cuentan con manuales claros, completos y que se actualicen periódicamente. La elaboración de manuales es una empresa importante que debe considerarse como un proyecto una vez se hayan establecido el diseño de los casos y otros procesos de trabajo básicos.

No es necesario detallar con demasiada precisión esos procedimientos y políticas desde el principio, pero deben ofrecer al personal una orientación suficiente acerca de qué es lo que deben hacer para cumplir sus obligaciones y garantizar un cierto grado de coherencia. Esas instrucciones aportarán el beneficio añadido de su utilidad como elementos para la formación del personal que vaya incorporándose a la institución.

La necesidad más clara de disponer de esa documentación es la tramitación de las denuncias, puesto que la investigación en el ámbito de los derechos humanos es una función en buena medida reservada a las INDH. Es probable que haya que establecer políticas y procedimientos básicos para todas las etapas del proceso de denuncia, para la supervisión y para las esferas especializadas, como la vigilancia de las prisiones. La elaboración de esos documentos no debería ser demasiado difícil, puesto que en otras instituciones ya se utilizan muchos prototipos.

C. CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Una vez establecida una INDH y después de que se haga cargo de sus funciones básicas y haya elaborado su programa, se presenta la necesidad continua y esencial de evaluar y fortalecer su capacidad, al tiempo que se adoptan las medidas correctivas que sean necesarias. Los asociados, la sociedad civil y la propia INDH serán quienes se encuentren en mejor situación para evaluar si su labor progresa adecuadamente o es necesario un cambio de orientación.

A diferencia de las etapas anteriores, en esa etapa son pocas las actividades previsible que sean comunes a todas las INDH. Cada institución se enfrentará a retos únicos y, aunque tal vez se detecten algunas tendencias, la falta de uniformidad significa que son imprescindibles las evaluaciones en todas las esferas que se esbozan más arriba:

- **Infraestructura básica:** locales, transporte, comunicaciones, tecnologías de la información, etc.;
- **Desarrollo orgánico:** dirección, estructura orgánica, planificación estratégica, recursos humanos y gestión del conocimiento;
- **Recursos financieros:** apoyo gubernamental, cooperación de los donantes, dificultades financieras y gestión financiera;
- **Capacidad** en esferas sustantivas de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas vulnerables, las actividades básicas de protección, los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos, etc.;
- **Esferas funcionales de la capacidad:** protección, promoción, cooperación con los interesados, apoyo al sistema internacional de derechos humanos y asesoramiento al gobierno.

El tipo de evaluaciones en que actualmente se centran las INDH es la **evaluación de la capacidad**. Se trata de un análisis de las capacidades *existentes* frente a las capacidades *deseables en el futuro*. Los resultados pueden ayudar a promover un mejor conocimiento de los activos y las necesidades en materia de capacidad que, a su vez, puede llevar a la formulación de estrategias para fomentarla.

La evaluación de la capacidad se centra en la capacidad interna de las INDH de hacer su trabajo y, como resultado, en las posibilidades de mejorar. El hecho de que una institución no haya conseguido realizar su trabajo es una indicación de que no comprende o no ha puesto en práctica un proceso apropiado de planificación estratégica, cosa que debe conducir a un nuevo proceso de fomento de la capacidad. Con arreglo a la experiencia, es necesario prestar atención a los siguientes aspectos:

- Buena parte de la reputación de la INDH dependerá de su capacidad para gestionar el volumen de casos que se representen. No obstante, no es fácil identificar problemas y mejorar la situación.
- La capacidad para identificar y abordar problemas sistémicos es un indicador clave de la madurez de una institución.
- Hay varios indicadores que pueden servir para evaluar si las INDH disponen de locales apropiados y suficientes para ejecutar su programa de manera acorde con su nivel de madurez operativa.

- La evaluación de la idoneidad de sus recursos humanos e infraestructuras clave es esencial para valorar el éxito de la organización. Hay varios indicadores básicos que pueden señalar si el sistema de recursos humanos de una institución es apropiado o no.
- Una INDH madura debería haber establecido relaciones sustantivas y permanentes con el sistema de las Naciones Unidas, en particular con el ACNUDH y el PNUD, así como con las ONG locales y las redes regionales e internacionales de INDH.
- A medida que la organización madura, es necesario examinar su estructura para comprobar si puede comenzar a adoptar intereses temáticos y adquirir conocimientos en esferas de trabajo específicas, entre las que se encuentran la igualdad de género, los derechos del niño y los desplazados internos, por mencionar solo algunos.
- La elección de la estructura de una INDH en relación con los intereses temáticos y las esferas de trabajo específicas dependerá de diversos factores: la importancia que cada cuestión tenga en el país, los recursos disponibles, la disponibilidad de personal cualificado, la necesidad de que alguna persona de alto rango (normalmente un comisionado) pueda asumir la responsabilidad correspondiente, la filosofía de gestión de los directivos, etc.

La evaluación de las capacidades de las INDH y la valoración de sus progresos servirán para determinar las esferas en que sea necesario mejorar y, a su vez, facilitará “mapas de ruta” para la elaboración de planes de acción en el futuro.

Conclusión

Las INDH pueden ser un vehículo importante para conseguir que las normas internacionales de derechos humanos se apliquen de manera plena y eficaz en el plano nacional. Por ese motivo, en el último decenio se han establecido muchas instituciones de ese tipo. No obstante, esas instituciones tendrán más probabilidades de conseguir el éxito si su establecimiento se lleva a cabo mediante procesos que entrañen la participación directa de los principales interesados nacionales. También puede y debe recurrirse a los conocimientos y experiencias de los expertos internacionales, pero una institución debe reflejar, en última instancia, un consenso nacional. Hay varias esferas clave que serán esenciales en el debate que conduzca al establecimiento de una institución, entre las que pueden mencionarse la elección del modelo que haya de adoptarse para la institución, la determinación de su mandato y la elaboración de la legislación apropiada. Todas ellas deben ser objeto de consultas transparentes y con contenido. Las instituciones de nueva creación tendrán que enfrentarse enseguida a cuestiones importantes como la definición de una estructura orgánica, la contratación y formación del personal y la elaboración de un plan estratégico. Será necesario alentar y ayudar a esas instituciones a que establezcan vínculos con las redes regionales e internacionales de INDH, cuya experiencia puede serles de utilidad, así como con el ACNUDH.

Anexos

Anexo I

Los Principios de París

En los Principios de París, que la Asamblea General acogió con beneplácito e incluyó como anexo en su resolución 48/134 (véase más abajo), se definen las condiciones mínimas que ha de reunir una INDH para que se la considere legítima. Una institución nacional de derechos humanos en conformidad con los Principios de París es aquella que tiene una amplia responsabilidad para con la promoción y protección de los derechos humanos y puede actuar con independencia del gobierno, incluso en la formación de opiniones y la adopción de decisiones en aquellas materias de derechos humanos que queden dentro de su ámbito de competencias y en la divulgación de esas opiniones y decisiones.

Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales

(anexos a la resolución 48/134 de la Asamblea General)

Competencias y atribuciones

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:
 - a) Presentar, a título consultivo, al Gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; las opiniones, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
 - i) Todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;
 - ii) Toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida conocer de oficio;
 - iii) La elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;
 - iv) Señalar a la atención del gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en todo el país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir una opinión sobre la posición y reacción del Gobierno;

b) Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;

c) Alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;

d) Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones convencionales y, en su caso, emitir una opinión a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;

e) Cooperar con las Naciones Unidas y las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;

f) Colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;

g) Dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

a) Las ONG competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;

b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;

c) Los universitarios y especialistas calificados;

d) El Parlamento;

e) Las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones solo participarán en los debates a título consultivo).

2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y solo estar sujeta a un control financiero del Estado que respete su independencia.

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de su composición.

Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;
- b) Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;
- c) Dirigirse a la opinión pública directamente o por intermedio de todos los órganos de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;
- d) Reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;
- e) Establecer grupos de trabajo, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;
- f) Mantener la coordinación con los demás órganos, de carácter jurisdiccional o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediador u otras instituciones similares);
- g) Establecer relaciones con ONG que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) u otras esferas especializadas, habida cuenta del papel fundamental que desempeñan esas organizaciones como medio de ampliar la acción de las instituciones nacionales.

Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, ONG, asociaciones y sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

- a) Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;
- b) Informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;
- c) Conocer de todas las denuncias o demandas o transmitirlos a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
- d) Formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer adaptaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

Anexo II

Lista de instituciones nacionales de derechos humanos acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación (junio de 2010)

De conformidad con los Principios de París y su estatuto, el Comité emplea la siguiente clasificación de la acreditación:

- A** Cumplimiento de los Principios de París
- B** Cumplimiento incompleto de los Principios de París
- C** Incumplimiento de los Principios de París

INSTITUCIONES DE CATEGORÍA "A"

Instituciones nacionales	Categoría	Año en que se examinó ^a
Asia y el Pacífico		
Afganistán: Comisión Independiente de Derechos Humanos	A	Octubre de 2007 Sometida a examen Noviembre de 2008 – A
Australia: Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia	A	1999 Octubre de 2006
Filipinas: Comisión de Derechos Humanos de Filipinas	A	1999 Marzo de 2007 Octubre de 2007
India: Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India	A	1999 Octubre de 2006
Indonesia: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia	A	2000 Marzo de 2007
Jordania: Comisión Nacional de Derechos Humanos	A	Abril de 2006 Marzo de 2007 Octubre de 2007 Se examinará en octubre de 2010
Malasia: Comisión de Derechos Humanos de Malasia (SUHAKAM)	A (Véase el informe del Subcomité de Acreditación de noviembre de 2009)	2002 Abril de 2008 Se examinará en el segundo semestre de 2009 Se examinará en el segundo período de sesiones del Subcomité de 2010
Mongolia: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Mongolia	A	2002 – A (R) 2003 Noviembre de 2008

^a A menos que se especifique lo contrario, los años anteriores en la tercera columna se refieren a la categoría más reciente.

Instituciones nacionales	Categoría	Año en que se examinó^a
Nepal: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal	A	2001 – A (R) 2002 – A Se inició un examen especial en abril de 2006 En examen en marzo de 2007 Octubre de 2007 Noviembre de 2008 – A (se examinará en el segundo semestre de 2009) En 2009 se postergó hasta el primer período de sesiones de 2010 Marzo de 2010: se recomendó su acreditación con la categoría B
Nueva Zelanda: Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda	A	1999 Octubre de 2006
Palestina: Comisión Palestina Independiente para la Defensa de los Derechos de los Ciudadanos	A	2005 – A (R) Marzo de 2009 – A
Qatar: Comité Nacional de Derechos Humanos	A	Octubre de 2006 (B) Noviembre de 2008: se postergó hasta marzo de 2009 Marzo de 2009 – A Se examinará en 2010 (primer período de sesiones) Marzo de 2010: se postergó hasta octubre de 2010
República de Corea: Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República de Corea	A	2004 Noviembre de 2008
Tailandia: Comisión Nacional de Derechos Humanos	A	2004 Noviembre de 2008
Timor-Leste: Oficina del Defensor de los Derechos Humanos y la Justicia	A	Abril de 2008
África		
Camerún: Comisión Nacional de Derechos Humanos y Libertades	A	1999 – A Octubre de 2006 – B Marzo de 2010 – A
Egipto: Consejo Nacional de Derechos Humanos	A	Abril de 2006 – B Octubre de 2006
Ghana: Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa	A	2001 Noviembre de 2008
Kenya: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya	A	2005 Noviembre de 2008
Malawi: Comisión de Derechos Humanos de Malawi	A	2000 Marzo de 2007

Instituciones nacionales	Categoría	Año en que se examinó^a
Marruecos: Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Marruecos	A	1999 – A (R) 2001 Octubre de 2007 Se examinará en octubre de 2010
Mauricio: Comisión Nacional de los Derechos Humanos	A	2002 Abril de 2008
Namibia: Oficina del Ombudsman	A	2003 (A (R)) Abril de 2006
República Unida de Tanzania: Comisión Nacional de Derechos Humanos	A	2003 – A (R) 2005 – A (R) Octubre de 2006
Rwanda: Comisión Nacional de Derechos Humanos	A	2001 Octubre de 2007
Senegal: Comité de Derechos Humanos del Senegal	A	2000 Octubre de 2007 Se examinará en octubre de 2010
Sudáfrica: Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica	A	1999 – A (R) 2000 Octubre de 2007
Togo: Comisión Nacional de Derechos Humanos	A	1999 – A (R) 2000 Octubre de 2007
Uganda: Comisión de Derechos Humanos de Uganda	A	2000 – A (R) 2001 Abril de 2008
Zambia: Comisión de Derechos Humanos de Zambia	A	2003 A (R) Octubre de 2006
América		
Argentina: Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina	A	1999 Octubre de 2006
Bolivia (Estado Plurinacional de): Defensor del Pueblo	A	1999 – B 2000 Marzo de 2007
Canadá: Comisión de Derechos Humanos del Canadá	A	1999 Octubre de 2006
Colombia: Defensoría del Pueblo	A	2001 Octubre de 2007
Costa Rica: Defensoría de los Habitantes	A	1999 Octubre de 2006
Ecuador: Defensor del Pueblo	A	1999 – A (R) 2002 Abril de 2008 2009
El Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	A	Abril de 2006

Instituciones nacionales	Categoría	Año en que se examinó^a
Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala	A	1999 – B 2000 – A (R) 2002 Abril de 2008
Honduras: Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras	A	2000 Octubre de 2007 La categoría A se sometió a examen especial para octubre de 2010
México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos	A	1999 Octubre de 2006
Nicaragua: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	A	Abril de 2006
Panamá: Defensoría del Pueblo de la República de Panamá	A	1999 Octubre de 2006
Paraguay: Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay	A	2003 Noviembre de 2008
Perú: Defensoría del Pueblo	A	1999 Marzo de 2007
Venezuela (República Bolivariana de): Defensoría del Pueblo	A	2002 Abril de 2008
Europa		
Albania: Defensor del Pueblo de la República de Albania	A	2003 – A (R) 2004 Noviembre de 2008
Alemania: Instituto Alemán de Derechos Humanos	A	2001 – A (R) 2002 – A (R) 2003 Noviembre de 2008
Armenia: Defensor de los Derechos Humanos de Armenia	A	Abril de 2006 – A (R) Octubre de 2006
Azerbaiyán: Comisionado de Derechos Humanos (Ombudsman)	A	Octubre de 2006 La categoría A se sometió a examen especial para octubre de 2010
Bosnia y Herzegovina: Mediador de los derechos humanos de Bosnia y Herzegovina	A (Véase el informe del Subcomité de Acreditación de noviembre de 2009)	2001 – A (R) 2002 – A (R) 2003 – A (R) 2004 Noviembre de 2008: se pospone el examen hasta octubre/noviembre de 2009 Sometida a examen – noviembre de 2009
Croacia: Ombudsman de la República de Croacia	A	Abril de 2008

Instituciones nacionales	Categoría	Año en que se examinó^a
Dinamarca: Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca	A	1999 – B 2001 Octubre de 2007
Escocia: Comisión Escocesa de Derechos Humanos	A	Noviembre de 2009: pospuesta hasta marzo de 2010 Marzo de 2010
España: Defensor del Pueblo	A	2000 Octubre de 2007
Federación de Rusia: Comisionado para los Derechos Humanos en la Federación de Rusia	A	2000 – B 2001 – B Noviembre de 2008
Francia: Comisión Consultiva Nacional sobre Derechos Humanos	A	1999 Octubre de 2006 se pospone el examen hasta octubre de 2007 Octubre de 2007
Georgia: Defensoría del Pueblo	A	Octubre de 2007
Grecia: Comisión Nacional de Derechos Humanos	A	2000 – A (R) 2001 Octubre de 2007 Noviembre de 2009 Mantiene la categoría A – noviembre de 2009
Irlanda del Norte: Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte	A	2001 – B Abril de 2006 – B Octubre de 2006
Irlanda: Comisión Irlandesa de Derechos Humanos	A	2002 – A (R) 2003 – A (R) 2004 Noviembre de 2008
Luxemburgo: Comisión Consultiva de Derechos Humanos del Gran Ducado de Luxemburgo	A (Véase el informe del Subcomité de Acreditación de marzo de 2009)	2001 – A (R) 2002 Someteida a examen en noviembre de 2009 Se examinará en octubre/noviembre de 2010
Noruega: Centro de Derechos Humanos	A	2003 A (R) 2004 A (R) 2005 A (R) Abril de 2006
Polonia: Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles	A	1999 Octubre de 2007
Portugal: Proveedor de Justicia	A	1999 Octubre de 2007
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos	A	Noviembre de 2008 La categoría A se sometió a examen especial para octubre de 2010

Instituciones nacionales	Categoría	Año en que se examinó^a
Serbia: Protector de los Ciudadanos de la República de Serbia	A	Marzo de 2010
Ucrania: Comisionado para los Derechos Humanos del Parlamento de Ucrania	A	2008 – B Marzo de 2009 – A

INSTITUCIONES DE CATEGORÍA "B"

Asia y el Pacífico		
Maldivas: Comisión de Derechos Humanos	B	Abril de 2008 Marzo de 2010
Sri Lanka: Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka	B	2000 La categoría A se sometió a examen especial en marzo de 2007 Octubre de 2007 Se examinó en marzo de 2009
África		
Argelia: Comisión Nacional de Derechos Humanos	B	2000 – A (R) 2002 – A (R) 2003 – A Se sometió a examen en abril de 2008 2009 – B Marzo de 2010: se postergó hasta octubre de 2010
Burkina Faso: Comisión Nacional de Derechos Humanos	B	2002 – A (R) 2003 – A (R) 2005 (B) Abril de 2006, marzo de 2007
Chad: Comisión Nacional de Derechos Humanos	B	2000 – A (R) 2001 – A (R) 2003 – A (R) Noviembre de 2009 – B
Mauritania: Comisión Nacional de Derechos Humanos	B	Noviembre de 2009
Nigeria: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nigeria	B	1999 – A (R) 2000 – A Octubre de 2006 (examen especial) Se sometió a examen en marzo de 2007 Octubre de 2007
Túnez: Comité Superior de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales	B	2009

Europa		
Austria: Junta de Ombudsman de Austria	B	2000
Bélgica: Centro para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo	B	1999 Marzo de 2010
Eslovaquia: Centro Nacional de Derechos Humanos	B	2002 – C Octubre de 2007
Eslovenia: Ombudsman de los Derechos Humanos de la República de Eslovenia	B	2000 Marzo de 2010
Países Bajos: Comisión para la igualdad de trato de los Países Bajos	B	1999 – B 2004 Marzo de 2010
República de Moldova: Centro para los Derechos Humanos de Moldova	B	Noviembre de 2009

INSTITUCIONES DE CATEGORÍA "C"

África		
Benin: Comisión Beninesa de Derechos Humanos	C	2002
Madagascar: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Madagascar	C	2000 – A (R) 2002 – A (R) 2003 – A (R) Abril de 2006 – se retiró la categoría Octubre de 2006
América		
Antigua y Barbuda: Oficina del Ombudsman	C	2001
Barbados: Oficina del Ombudsman	C	2001
Puerto Rico: Oficina del Procurador del Ciudadano del Estado Libre Asociado de Puerto Rico	C	Marzo de 2007
Asia y el Pacífico		
Hong Kong (China): Comisión de Igualdad de Oportunidades de Hong Kong	C	2000
Irán (República Islámica del): Comisión Islámica de Derechos Humanos	C	2000

Europa		
Rumania: Instituto Rumano de Derechos Humanos	C	Marzo de 2007
Suiza: Comisión Federal contra el Racismo	C	1998 – B Marzo de 2010
Suiza: Comisión Federal para los Asuntos de la Mujer	C	Marzo de 2009

INSTITUCIONES SUSPENDIDAS

Africa		
Níger: Comisión Nacional de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Níger	Retirada Nota: La Comisión fue disuelta en febrero de 2010	Marzo de 2010: la Comisión fue retirada debido a su disolución en febrero de 2010
Asia y el Pacífico		
Fiji: Comisión de Derechos Humanos de Fiji	Suspendida Nota: Fiji renunció al Comité el 2 de abril de 2007	2000 Acreditación suspendida en marzo de 2007 para su examen en octubre de 2007 La Comisión renunció al Comité Internacional de Coordinación el 2 de abril de 2007




Anexo III

Reglamento del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos*

<p>Art. 1.1</p>	<p>SECCIÓN 1: DEFINICIONES E INTERPRETACIÓN</p> <p>En el presente Reglamento:</p> <p>Antiguas Normas de Procedimiento significa las Normas de Procedimiento del “Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos” adoptadas el 15 de abril de 2000 y modificadas el 13 de abril 2002 y el 14 de abril de 2008, que ahora han sido integradas al presente Reglamento;</p> <p>CIC significa el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos establecido en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento, como se menciona en la resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y que ahora asume una personería jurídica autónoma en virtud del presente Reglamento;</p> <p>Oficina del CIC significa el comité de gestión establecido en virtud del artículo 43 del presente Reglamento;</p> <p>Días: en el presente Reglamento, días significa días calendario, no días hábiles;</p> <p>INDH significa Institución Nacional de Derechos Humanos;</p> <p>UIN significa la Unidad de Instituciones Nacionales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;</p> <p>Observador significa una institución o persona a la que se le ha concedido un permiso para participar en las reuniones del CIC u otras reuniones abiertas o talleres sin derecho a voto y sin derecho a hablar a menos que sea invitado a hacerlo por el(la) Presidente(a) de la reunión o del taller;</p> <p>OACDH significa la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;</p> <p>Principios de París significa los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la resolución 1992/54 de 3 de marzo de 1992 y aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 48/134 de 20 de diciembre de 1993;</p> <p>Normas de Procedimiento del Subcomité de Acreditación del CIC significa las Normas de Procedimiento establecidas para el Subcomité de Acreditación del CIC, aprobadas por los miembros del Comité Internacional de Coordinación constituido en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento en su 15ª sesión celebrada el 14 de septiembre de 2004 en Seúl, República de Corea y modificadas en la 20ª sesión celebrada en Ginebra, Suiza y que perduraron en virtud de las disposiciones transitorias del presente Reglamento;</p>
-----------------	--

* Se reproduce el texto tal como se adoptó.

	<p>Comité Coordinador Regional significa el órgano establecido por las INDH en cada uno de los grupos regionales mencionados en la sección 7 del presente Reglamento para que desempeñe la función de secretaría de coordinación, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Foro de Asia-Pacífico de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; ■ Comité Coordinador Europeo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; ■ Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos; y ■ Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de las Américas; <p>Secretario significa el individuo elegido Secretario en virtud del artículo 34, que actúa como suplente del Presidente para desempeñar el papel y funciones del Presidente en ausencia de este último, incluyendo las funciones mencionadas en el artículo 49;</p> <p>Subcomité de Acreditación significa el subcomité establecido en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento y referido como Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales, en la resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y como la autoridad encargada de acreditar INDH bajo los auspicios de la OACDH, cuyo mandato le es conferido de conformidad con las Normas de Procedimiento para el Subcomité de Acreditación del CIC;</p> <p>Miembro con derecho a voto significa una INDH que es miembro del CIC y tiene acreditación de clase "A"; y miembro sin derecho a voto significa una INDH que es miembro del CIC y tiene acreditación de clase "B";</p> <p>"Por escrito" o "escrito" incluye toda comunicación escrita a mano, a máquina o impresa, incluyendo envíos por télex, cable, correo electrónico y fax.</p>
<p>Art. 1.2</p>	<p>Toda mención del CIC en las Normas de Procedimiento para el Subcomité de Acreditación del CIC será interpretada como una mención de la Oficina del CIC establecida en virtud de presente Reglamento; y toda mención de las "Normas de Procedimiento del CIC" será interpretada como una mención de las antiguas Normas de Procedimiento y de las reglas correspondientes contenidas en el presente Reglamento.</p>
<p>Art. 2</p>	<p>SECCIÓN 2: NOMBRE, LOGOTIPO Y SEDE SOCIAL</p> <p>Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) que suscriben el presente Reglamento, de conformidad con el artículo 60 y artículos subsiguientes del Código Civil de Suiza, crean mediante el presente documento una asociación internacional con personería jurídica independiente de sus miembros. El nombre de la asociación es Asociación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, que en el presente Reglamento se menciona como CIC. La duración del CIC no tiene límites.</p> <p>El CIC creado en virtud del presente Reglamento imparte personería jurídica independiente a los anteriores acuerdos entre INDH que fueron adoptados en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento.</p>

Art. 3	<p>El logotipo oficial del CIC para cada uno de los idiomas de trabajo será:</p>  <p>INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE OF NATIONAL INSTITUTIONS FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (ICC)</p>  <p>COMITÉ INTERNATIONAL DE COORDINATION DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME (CIC)</p>  <p>COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CIC)</p>
Art. 4	La sede social del CIC es: 42 avenue Krieg, 1208 Ginebra, Suiza
Art. 5	<p>SECCIÓN 3: FINALIDAD</p> <p>Objetivos</p> <p>El CIC es una asociación internacional de INDH que impulsa y fortalece a las INDH para que estén en conformidad con los Principios de París y toma la iniciativa en materia de promoción y protección de los derechos humanos.</p>
Art. 6	Las Asambleas Generales del CIC, las reuniones de la Oficina del CIC y del Subcomité de Acreditación del CIC, así como las conferencias internacionales del CIC se realizarán bajo los auspicios de la OACDH y en colaboración con esta última.
Art. 7	<p>Funciones</p> <p>El CIC tiene las funciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar, a nivel internacional, las actividades de las INDH establecidas de conformidad con los Principios de París, incluyendo las actividades siguientes: <ul style="list-style-type: none"> ■ Interactuar y cooperar con los órganos de las Naciones Unidas —tales como la OACDH, el Consejo de Derechos Humanos, sus mecanismos y los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas al igual que con otros organismos internacionales; ■ Fomentar la colaboración y la coordinación entre las INDH y los grupos regionales y los comités coordinadores regionales; ■ Comunicación entre los miembros y con los interesados directos, incluyendo al público en general cuando corresponda; ■ Generación de conocimiento; ■ Gestión del conocimiento; ■ Elaboración de directrices, políticas y comunicados; ■ Implementación de las iniciativas; ■ Organización de conferencias.

	<p>2. Promover la creación y el fortalecimiento de las INDH en conformidad con los Principios de París, incluyendo las actividades siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Acreditación de nuevos miembros; ■ Renovación periódica de la acreditación; ■ Revisión especial de la acreditación; ■ Asistencia para las INDH amenazadas; ■ Fomento del suministro de asistencia técnica; ■ Alentar y promover las oportunidades de formación y capacitación para desarrollar y reforzar las capacidades de las INDH. <p>3. Realizar todas las demás funciones que le asignen sus miembros con derecho a voto.</p> <p>Principios:</p> <p>En la realización de sus funciones, el CIC realizará su labor apegándose a los principios siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Procesos de acreditación equitativos, transparentes y verosímiles; ■ Suministro oportuno de información y orientación a las INDH sobre la interacción con el Consejo de Derechos Humanos, sus mecanismos y los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas; ■ Difusión entre las INDH de información y directrices relativas al Consejo de Derechos Humanos, sus mecanismos y los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas; ■ Mandato de representación de las INDH; ■ Sólidos vínculos con la OACDH y los comités coordinadores regionales, que reflejen la complementariedad de sus funciones; ■ Flexibilidad, transparencia y participación activa en todos los procesos; ■ Procesos inclusivos para la toma de decisiones, basados en el consenso en toda la medida de lo posible; ■ Mantenimiento de su independencia y autonomía financiera.
<p>Art. 8</p>	<p>Conferencia Internacional</p> <p>El CIC celebrará una conferencia internacional bianual de conformidad con la <i>Reglamentación para las conferencias internacionales de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos</i> adoptada por las INDH en su reunión del CIC celebrada el 17 de abril de 2002 en Ginebra, Suiza.</p>
<p>Art. 9</p>	<p>SECCIÓN 4: ENLACE CON OTRAS INSTITUCIONES DE DERECHOS HUMANOS Y ONG</p> <p>El CIC podrá establecer vínculos con otras entidades de derechos humanos, tales como el Instituto Internacional del Ombudsman y los organismos no gubernamentales. La Oficina del CIC estará facultada para autorizar que dichos organismos participen en calidad de observadores en las reuniones o talleres del CIC o de la Oficina del CIC.</p>

	<p>SECCIÓN 5: ACREDITACIÓN EN VIRTUD DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS</p> <p>[Nota: según el artículo 7 b) del Reglamento que figura en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, la participación de las INDH en la labor del Consejo de Derechos Humanos se basa en las disposiciones y prácticas convenidas por la Comisión de Derechos Humanos, incluida la resolución 2005/74 del 20 de abril de 2005. La resolución 2005/74, párrafo 11 a), permitía a las INDH acreditadas por el Subcomité de Acreditación ejercer sus derechos de participación en la Comisión de Derechos Humanos y en los órganos subsidiarios de la Comisión.]</p>
Art. 10	<p>Solicitud para el proceso de acreditación</p> <p>Las INDH que deseen obtener acreditación en virtud de los Principios de París deberán enviar una solicitud dirigida al Presidente del CIC. A través de la Secretaría del CIC, la INDH en cuestión deberá suministrar los siguientes documentos de respaldo para su solicitud:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Una copia de la legislación u otro instrumento en virtud del cual esté establecida y facultada, en su formato oficial o publicado; ■ Un esquema de su estructura organizacional, incluyendo sus efectivos de personal y presupuesto anual; ■ Una copia de su informe anual más reciente u otro documento equivalente, en su formato oficial o publicado; ■ Una descripción detallada que demuestre la manera en que acata los Principios de París, al igual que sobre cualquier aspecto de no conformidad y las propuestas que tenga para asegurar la conformidad. La Oficina del CIC puede determinar la forma en que dicha descripción deberá ser suministrada. <p>La decisión sobre la solicitud será tomada de conformidad con los artículos 11 y 12 del presente Reglamento.</p>
Art. 11.1	<p>Todas las solicitudes de acreditación bajo los Principios de París, serán resueltas por la Oficina del CIC, con el auspicio y cooperación de la OACDH, después de haber examinado el informe del Subcomité de Acreditación basado en los documentos escritos de respaldo presentados.</p>
Art. 11.2	<p>Para llegar a una decisión, la Oficina del CIC y el Subcomité adoptarán los procesos para facilitar el diálogo e intercambio de información con la INDH solicitante, que juzguen necesarios para tomar una decisión equitativa y justa.</p>
Art. 12	<p>Una vez que el Subcomité de Acreditación emita su recomendación sobre la solicitud de acreditación, esta será remitida a la Oficina del CIC, cuya decisión será definitiva y estará sujeta al proceso siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La recomendación del Subcomité será primero remitida al solicitante; ■ El solicitante podrá impugnar una recomendación enviando una impugnación escrita dirigida al Presidente del CIC a través de la Secretaría del CIC, en el plazo de veintiocho (28) días a partir de la fecha de recepción;

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tras lo anterior, la recomendación será remitida a los miembros de la Oficina del CIC para que tomen una decisión. Cuando se haya recibido una impugnación del solicitante, la impugnación y todos los documentos pertinentes recibidos, en conexión, tanto con la solicitud de acreditación como con la impugnación, también serán remitidos a los miembros de la Oficina del CIC; ■ El miembro de la Oficina del CIC que no esté de acuerdo con la recomendación deberá notificarlo al Presidente del Subcomité y a la Secretaría del CIC en el plazo de veinte (20) días a partir de la fecha de recepción. La Secretaría del CIC notificará con prontitud a todos los miembros de la Oficina del CIC sobre la objeción planteada y suministrará toda la información necesaria para esclarecer la objeción en cuestión. Si en el plazo de veinte (20) días a partir de la recepción de dicha información al menos cuatro de los miembros de la Oficina del CIC provenientes de no menos de dos grupos regionales, notifican a la Secretaría del CIC que tienen una objeción similar, la recomendación será remitida a la siguiente reunión de la Oficina del CIC para que se tome una decisión al respecto; ■ Si al menos cuatro de los miembros provenientes de dos o más grupos regionales, no plantean ninguna objeción a la recomendación en el plazo de veinte (20) días a partir de la recepción, la recomendación será considerada aprobada por la Oficina del CIC; ■ La decisión de la Oficina del CIC sobre la acreditación será inapelable.
Art. 13	En el caso en que la Oficina del CIC decida denegar la solicitud de acreditación de una INDH porque esta última no acata los Principios de París, la Oficina del CIC o su entidad delegada podrá realizar consultas adicionales con dicha INDH sobre medidas para subsanar sus problemas de conformidad.
Art. 14	Toda INDH cuya solicitud de acreditación haya sido rechazada podrá presentar, en cualquier momento, una nueva solicitud de conformidad con las directrices contenidas en el artículo 10. Esa nueva solicitud podrá ser examinada en la próxima reunión del Subcomité de Acreditación.
Art. 15	Renovación periódica de la acreditación Todas las INDH con acreditación de clase "A" serán objeto de una renovación periódica de su acreditación cada cinco (5) años. El artículo 10 se aplica a todas las INDH en proceso de renovación de su acreditación. En este respecto, la solicitud de acreditación significa tanto la solicitud inicial como la solicitud de renovación de la acreditación.
Art. 16.1	Revisión del proceso de acreditación Cuando las circunstancias de una INDH sufran cualquier cambio susceptible de repercutir sobre su conformidad con los Principios de París, la INDH en cuestión notificará al Presidente sobre dichos cambios y este último remitirá la cuestión al Subcomité de Acreditación, el cual examinará la situación de la acreditación de dicha INDH.
Art. 16.2	Cuando en opinión del Presidente del CIC o de un miembro del Subcomité de Acreditación parezca que las circunstancias de una INDH con acreditación de clase "A" en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento hayan cambiado de forma que repercuta sobre su conformidad con los Principios de París, el Presidente o el Subcomité podrán iniciar una revisión de la situación de acreditación de dicha INDH.

Art. 16.3	Toda revisión de la clasificación de acreditación de una INDH deberá concluirse en el plazo de dieciocho (18) meses.
Art. 17	En toda revisión, el Presidente y el Subcomité de Acreditación tendrán todas las facultades y responsabilidades derivadas de la aplicación del artículo 10.
Art. 18	Modificación de la clasificación de acreditación Toda decisión conducente a retirar la acreditación de clase “A” de un solicitante solo podrá ser tomada después de haber informado al solicitante sobre esa intención y de haberle dado la oportunidad de proporcionar por escrito, en el plazo de un (1) año a partir de la recepción de dicho aviso, los documentos de respaldo que se juzguen necesarios para establecer la continuidad de su conformidad con los Principios de París.
Art. 19	La clasificación de acreditación detentada por una INDH podrá ser suspendida si la INDH no presenta su solicitud de renovación de acreditación o no presenta dicha solicitud dentro del plazo prescrito, sin justificación.
Art. 20	La clasificación de acreditación caducará cuando una INDH no presente una solicitud de renovación de acreditación en el plazo de un (1) año a partir de la fecha en que fue suspendida por no haber renovado su acreditación, o cuando una INDH en proceso de evaluación en virtud del artículo 16 del presente Reglamento no presente —en el plazo de dieciocho (18) meses contados a partir del inicio de su evaluación— documentos suficientes para demostrar al órgano responsable de acreditaciones en virtud del presente Reglamento que mantiene su conformidad con los Principios de París.
Art. 21	Las INDH cuya acreditación haya sido suspendida permanecerán suspendidas hasta que el órgano responsable de determinar su conformidad con los Principios de París en virtud del presente Reglamento se pronuncie sobre el estado de su acreditación o hasta que su acreditación caduque.
Art. 22	Las INDH cuya acreditación haya caducado o haya sido revocada podrán recuperar su acreditación solo mediante una nueva solicitud de acreditación en los términos del artículo 10 del presente Reglamento.
Art. 23	Cuando la acreditación caduque o sea revocada o suspendida, todos los derechos y privilegios conferidos a esa INDH por vía de acreditación cesarán de inmediato. En el caso de que una INDH se encuentre en proceso de revisión, retendrá su categoría de acreditación hasta la fecha en que el órgano responsable de membresías se pronuncie sobre su conformidad con los Principios de París o hasta que su membresía caduque.
Art. 24.1	SECCIÓN 6: MIEMBROS Admisibilidad Solo las INDH plenamente conformes con los Principios de París, a saber aquellas que obtuvieron acreditación de clase “A” en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento o del procedimiento establecido por el presente Reglamento podrán ser miembros con derecho a voto del CIC.

Art. 24.2	Las INDH solo parcialmente conformes con los Principios de París, a saber aquellas que obtuvieron acreditación de clase "B" en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento o del procedimiento establecido por el presente Reglamento podrán ser miembros sin derecho a voto.
Art. 25	Toda INDH que desee convertirse en miembro al CIC deberá presentar una solicitud por escrito dirigida al Presidente del CIC indicando: en el caso de una solicitud para miembro con derecho a voto los datos relativos a la fecha en que fue acreditada con clase "A", y en el caso de una solicitud para miembro sin derecho a voto, los datos relativos a la fecha en que fue acreditada con la clase "B". En ambos casos, el solicitante deberá expresar su aceptación a regirse por el presente Reglamento y sus modificaciones periódicas (incluyendo las relativas al pago de la cuota de membresía anual). La aplicación será examinada y aceptada o rechazada por la Oficina del CIC.
Art. 26	Una INDH cesará de ser miembro del CIC cuando haya enviado una notificación escrita de renuncia al Presidente del CIC, pero sin perjuicio de la obligación de esa INDH de efectuar el pago de los saldos que tenga pendientes con el CIC en la fecha de su renuncia.
Art. 27	La membresía podrá ser revocada por resolución de la Oficina del CIC cuando el órgano responsable de acreditaciones en virtud del presente Reglamento determine que un miembro ya no reúne los requisitos de admisión estipulados en el artículo 24.
Art. 28	Una membresía podrá ser cancelada por resolución de la Oficina del CIC cuando el miembro en cuestión no haya pagado, durante seis (6) o más meses, la cuota de membresía anual que tiene pendiente de pago.
Art. 29.1	Una INDH cuya membresía haya sido revocada o cancelada por falta de pago de la cuota de membresía anual, podrá recuperar su membresía presentando una nueva solicitud de membresía de conformidad con el artículo 25 del presente Reglamento.
Art. 29.2	Cuando la membresía haya sido cancelada por falta de pago de la cuota de membresía anual, la readmisión como miembro estará supeditada al pago del saldo pendiente por la membresía anual no pagada o al pago del monto que determine la Oficina del CIC.
Art. 30	Independencia de los miembros No obstante las disposiciones del presente Reglamento, la independencia, autoridad y estatus nacional de miembro, al igual que sus facultades, atribuciones y funciones establecidas en virtud de sus respectivos mandatos legislativos, y su participación en los diferentes foros internacionales sobre derechos humanos, no serán afectados de ninguna manera por la creación del CIC ni por el funcionamiento de este último.
Art. 31.1	SECCIÓN 7: AGRUPACIONES REGIONALES DE MIEMBROS A fin de asegurar una representación regional equitativa y equilibrada al interior del CIC se establecieron los siguientes grupos regionales: <ul style="list-style-type: none"> ■ África ■ América ■ Asia-Pacífico ■ Europa

Art. 31.2	Los miembros de un mismo grupo regional podrán establecer las agrupaciones subregionales que deseen.
Art. 31.3	Los miembros de los grupos regionales podrán establecer procedimientos propios para sus reuniones y actividades.
Art. 31.4	Cada grupo regional deberá nombrar a cuatro (4) miembros con acreditación de clase "A" y estos últimos tendrán cada uno un representante en la Oficina del CIC.
Art. 32	SECCIÓN 8: ASAMBLEAS GENERALES DE MIEMBROS La Asamblea General estará integrada por los miembros del CIC y constituirá la instancia máxima de la asociación.
Art. 33	Las obligaciones de la Asamblea General incluirán el control de las actividades del CIC, la revisión y control de las actividades de la Oficina del CIC, la ratificación del programa de actividades del CIC, las enmiendas del presente Reglamento, el análisis de las cuestiones de financiamiento y la determinación de las cuotas de membresía anual que deberán pagar los miembros con acreditación de clase "A" a condición de que las decisiones de la Oficina del CIC sobre la determinación de acreditaciones no esté supeditada a la revisión o control de una Asamblea General.
Art. 34	La Asamblea General ratificará el nombramiento de los miembros de la Oficina del CIC, y elegirá al Presidente y al Secretario. Los miembros de la Oficina del CIC deberán ser personas que representen a miembros del CIC con acreditación de clase "A" y que hayan sido nombrados por su respectivo grupo regional en virtud del artículo 31.
Art. 35	Cuando lo requiera la legislación suiza, la Asamblea General deberá elegir a un auditor que no sea miembro del CIC.
Art. 36	La Asamblea General se reunirá por lo menos una vez al año en combinación con una reunión del Consejo de Derechos Humanos, mediante aviso escrito de convocación que será enviado por la Oficina del CIC a los miembros con seis (6) semanas de antelación como mínimo, al igual que en las demás oportunidades previstas por ley, incluso cuando sea requerido por una quinta parte o más de los miembros.
Art. 37	El orden del día de la reunión será enviado a los miembros junto con el aviso escrito de convocación a la reunión.
Art. 38	SECCIÓN 9: DERECHO A VOTO Y TOMA DE DECISIONES En las Asambleas Generales, solo los miembros con acreditación de clase "A" tendrán derecho a votar. Los miembros con acreditación de clase "B" tendrán derecho a participar y a tomar la palabra en las Asambleas Generales (al igual que en otras reuniones y talleres abiertos del CIC). Las INDH que no tengan acreditación de clase "A" o "B" podrán, con el consentimiento de la reunión o taller del caso, asistir en calidad de observadoras. El Presidente, después de haber consultado a los miembros del CIC, podrá invitar a INDH que no son miembros del CIC y a otras personas o instituciones a participar en la labor del CIC en calidad de observadoras.

Art. 39	En las Asambleas Generales, solo una (1) INDH por cada Estado miembro de las Naciones Unidas tendrá derecho a ser miembro con derecho a voto. Cuando más de una (1) institución en un Estado reúna los requisitos de membresía, el Estado tendrá a un (1) derecho a la palabra, a un (1) derecho a voto y, si es electo, a un (1) miembro en la Oficina del CIC. La selección de una institución para que represente a las INDH de un Estado en particular será determinada por las instituciones pertinentes.
Art. 40	Las decisiones de la Asamblea General serán aprobadas por mayoría de los miembros presentes o debidamente representados. La Asamblea General solo abordará las cuestiones resumidas en el orden del día. Cuando sea necesario o lo solicite más de la mitad de los miembros presentes en la Asamblea General, el Presidente podrá convocar a una Asamblea General Extraordinaria.
Art. 41	Se requerirá un <i>quorum</i> de la mitad del número total de miembros como mínimo.
Art. 42	Las lenguas de trabajo del CIC serán el español, el francés y el inglés. En consecuencia, los documentos emanados del CIC deberán estar disponibles en esos idiomas.
Art. 43	SECCIÓN 10: LA OFICINA DEL CIC El CIC estará gestionado por un comité denominado Oficina del CIC, integrado por dieciséis (16) personas, incluyendo al Presidente y al Secretario.
Art. 44	Cuando un representante de un miembro de un grupo regional por alguna razón no pueda continuar representando a dicho miembro, o si el miembro pierde su acreditación de clase "A", o si el nombramiento del miembro hecho bajo el artículo 31.4 es retirado, el representante cesará de ser miembro de la Oficina del CIC y el Comité Coordinador Regional nombrará a otro representante para que actúe como miembro provisional de la Oficina del CIC hasta la siguiente Asamblea General.
Art. 45	El Presidente y el Secretario, podrán ser elegidos, sobre la base de una rotación geográfica, por la Asamblea General por un mandato no renovable de tres (3) años. El orden de la rotación será: América, la región de Asia Pacífico, África y Europa.
Art. 46	Poderes de la Oficina del CIC La Oficina del CIC está facultada para actuar de manera general en nombre del CIC y para realizar la finalidad y las funciones del CIC. Sin limitación del alcance general de los poderes de gestión, la Oficina del CIC esta facultada para: <ul style="list-style-type: none"> ■ Emitir un fallo sobre las solicitudes de acreditación después de examinar una recomendación del Subcomité de Acreditación; ■ Emitir un fallo sobre las solicitudes de membresía del CIC; ■ Convocar asambleas generales del CIC;

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Colaborar y trabajar con la OACDH y su Unidad de Instituciones Nacionales (UIN); y en especial trabajar con la UIN en conexión con el proceso de acreditación del CIC, las asambleas anuales del CIC, las reuniones de la Oficina del CIC y las conferencias internacionales de INDH. Además, la UIN facilitará y coordinará la participación de las INDH en el Consejo de Derechos Humanos, sus mecanismos y los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas; ■ Utilizar y aceptar los servicios de la UIN como Secretaría del CIC, la Oficina del CIC y su Subcomité de Acreditación; ■ Nombrar a uno de los miembros de la Oficina del CIC tesorero del CIC; ■ Adquirir, arrendar, disponer o decidir sobre todo tipo de propiedad ■ Abrir cuentas bancarias, designar a las partes firmantes de las mismas y definir la autoridad de las partes firmantes; ■ Utilizar fondos y realizar todas las demás actividades que juzgue necesarias para promover la finalidad del CIC; ■ Delegar una función a una persona nominada, a un comité permanente o a un subcomité de personas o miembros; ■ Coordinar y concertar conferencias, reuniones, comités permanentes y subcomités, y otras actividades; ■ Contratar, despedir o suspender a empleados, agentes y contratistas; ■ Celebrar contratos; ■ Contratar servicios profesionales para elaborar informes financieros anuales y de otro tipo, obtener asesoría jurídica y para otros fines; ■ Elaborar notas informativas, boletines y documentos de todo tipo para difundirlos entre los miembros y difundir en general información sobre cuestiones de derechos humanos y actividades del Consejo de Derechos Humanos, sus mecanismos y los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, al igual que sobre las actividades del CIC que puedan ser de interés para los miembros; ■ Recibir subsidios financieros, donaciones y obsequios de todo tipo; ■ Adoptar, enmendar o revocar Normas de Procedimiento en relación a los métodos de trabajo de la Oficina del CIC y de sus subcomités para regular o clarificar cualquier asunto contemplado en el presente Reglamento. Cada decisión de adoptar, enmendar o revocar una regla deberá ser distribuida, tan pronto como sea posible a todos los miembros del CIC y publicada en el sitio web www.nhri.net.
<p>Art. 47</p>	<p>Cuota de membresía</p> <p>La Oficina del CIC presentará, cuando lo considere necesario, una recomendación ante la Asamblea General pidiendo a esta última que establezca la cuota de membresía anual. Una vez determinada la cuota de membresía anual, la Oficina del CIC establecerá los procedimientos necesarios para recolectar las cuotas de membresía. La Oficina del CIC estará facultada para eximir total o parcialmente del pago de la cuota de membresía anual a un miembro que le haya demostrado que no cuenta con medios suficientes para pagar la totalidad de la cuota exigida.</p>

Art. 48	<p>Reuniones de la Oficina del CIC</p> <p>Se celebrará una reunión de la Oficina del CIC en combinación con cada Asamblea General del CIC y como mínimo dos (2) veces cada año. De lo contrario, la Oficina del CIC se reunirá en las fechas y lugares que decida el Presidente. El aviso escrito de convocación a una reunión será enviado con cuatro (4) semanas de antelación como mínimo, salvo cuando la Oficina del CIC acuerde en un plazo más breve esa reunión. El orden del día de la reunión será enviada a los miembros junto con el aviso escrito de convocación a la reunión.</p>
Art. 49	<p>El Presidente y el Secretario</p> <p>El Presidente —o en ausencia de este último, el Secretario— dirigirán la labor de la Asamblea General y de la Oficina del CIC. Salvo decisión contraria de la Asamblea General, el Presidente representará al CIC de conformidad con las prácticas elaboradas y las facultades otorgadas al Presidente en virtud de las antiguas Normas de Procedimiento.</p> <p>Más específicamente, el Presidente podrá tomar la palabra en el Consejo de Derechos Humanos, sus mecanismos y los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, al igual que por invitación en otros organismos internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ En nombre del CIC sobre temas autorizados por la Asamblea General o la Oficina del CIC; ■ En nombre de INDH individuales cuando estas últimas lo haya autorizado; ■ Sobre temas de derechos humanos para promover las políticas adoptadas por una Asamblea General, una conferencia bianual o la Oficina del CIC; e ■ Impulsar en general los objetivos del CIC.
Art. 50.1	<p>Conducción de las actividades de la Oficina del CIC</p> <p>Las lenguas de trabajo de la Oficina del CIC serán el español, el francés y el inglés. En consecuencia, los documentos emanados del CIC deberán estar disponibles en los tres idiomas.</p>
Art. 50.2	<p>Una mayoría de miembros de la Oficina del CIC constituirá un <i>quorum</i>.</p>
Art. 50.3	<p>El Presidente elaborará un orden del día para cada reunión, en consulta con los miembros de la Oficina del CIC. Se podrá agregar puntos al orden del día durante la reunión si lo aprueba la mayoría de los miembros presentes.</p>
Art. 50.4	<p>Los miembros de la Oficina del CIC podrán asistir a las reuniones acompañados de asesores, incluyendo representantes del Comité Coordinador Regional pertinente. Dichos acompañantes participarán como asesores de sus miembros y en calidad de observadores en la reunión y también podrán participar en las deliberaciones a solicitud e invitación del Presidente.</p>
Art. 50.5	<p>Cada miembro de la Oficina del CIC tendrá derecho a un (1) voto. En lo posible, las decisiones de la Oficina del CIC se tomarán por consenso. Cuando no exista consenso, las decisiones se tomarán por mayoría de los miembros con derecho a voto presentes. En caso de empate de votos, la propuesta sometida a votación será considerada derrotada.</p>

Art. 50.6	La Oficina del CIC podrá invitar a INDH que son o no son miembros del CIC y a otras personas o instituciones a participar en la labor del CIC o de la Oficina del CIC en calidad de observadoras.
Art. 50.7	A pesar de las disposiciones antedichas del presente artículo, la Oficina del CIC podrá decidir sobre cualquier asunto por escrito sin necesidad de convocar formalmente a una reunión, a condición de que una mayoría de los miembros de la Oficina del CIC esté de acuerdo con la decisión.
Art. 50.8	La Oficina del CIC, a través del Presidente o en su ausencia a través del Secretario, presentará en las Asambleas Generales los reportes sobre las actividades llevadas a cabo por el CIC, la Oficina del CIC y su personal, desde la anterior Asamblea General.
Art. 51	Procedimientos adicionales En caso de cualquier duda sobre el procedimiento de la Oficina del CIC que no pueda resolverse con las disposiciones presentes, la Oficina del CIC podrá adoptar los procedimientos que juzgue más adecuados.
Art. 52	SECCIÓN 11: ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Año contable El año contable concluye el 31 de diciembre de cada año.
Art. 53	SECCIÓN 12: ACTIVOS DEL CIC Los activos del CIC abarcan lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ■ Subsidios obtenidos de organismos internacionales y nacionales, públicos y semiprivados; ■ Donaciones; ■ Cuotas; ■ Fondos recibidos en fideicomiso de otros organismos, asociaciones, empresas o instituciones; ■ Renta y propiedad de todo tipo recibido de cualquier fuente.
Art. 54	Los activos del CIC deberán aplicarse únicamente a impulsar los objetivos del CIC descritos en la Sección 3 de conformidad con los Principios enunciados en el artículo 7.
Art. 55	SECCIÓN 13: DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN Disolución El CIC podrá ser disuelto por resolución del CIC en una Asamblea General. Para este fin se convocará a una Asamblea General especial. Como mínimo la mitad de los miembros deberá estar presente. Si no se cuenta con ese número mínimo de asistencia, la Asamblea General deberá ser convocada de nuevo después de un intervalo de dos (2) semanas como mínimo. En esa ocasión la Asamblea podrá deliberar con el número de miembros que se encuentren presentes. En cualquiera de los casos, la disolución solo podrá ser aprobada por una mayoría de tres cuartos de los miembros presentes.

Art. 56	<p>Liquidación</p> <p>El cierre del CIC y la liquidación de sus activos serán ejecutados por uno (1) o más liquidadores nombrados por la Asamblea General. La Asamblea General deberá otorgar al liquidador o liquidadores autorización para traspasar los activos netos a otra asociación u organismo público con objetivos similares a los del CIC. Ninguna porción de los activos netos disponibles para traspaso será pagada a ningún miembro del CIC.</p>
Art. 57	<p>SECCIÓN 14: NORMAS DE PROCEDIMIENTO</p> <p>La Asamblea General podrá adoptar, enmendar y revocar Normas de Procedimiento relacionadas con los métodos de trabajo del CIC, incluyendo las Asambleas Generales y las Conferencias Internacionales, para regular y clarificar cualquier asunto contemplado por este Reglamento.</p>
Art. 58	<p>SECCIÓN 15: ENMIENDA AL REGLAMENTO</p> <p>El presente Reglamento solo podrá ser enmendado por una Asamblea General del CIC.</p>
Art. 59	<p>SECCIÓN 16: DISPOSICIÓN TRANSITORIA</p> <p>El Subcomité de Acreditación y las Normas de Procedimiento del Subcomité de Acreditación del CIC continúan vigentes en virtud del presente Reglamento, hasta que sean enmendadas o revocadas por la Oficina del CIC. En virtud del presente Reglamento, el Subcomité de Acreditación se constituye en un subcomité de la Oficina del CIC. Las Normas de Procedimiento del Subcomité de Acreditación del CIC se incorporan al presente Reglamento como anexo I.</p>
<p>FIRMADO POR:</p> <p>Sra. Jennifer Lynch, Consejera de la Reina 30 de julio de 2008</p> <p>Enmendado en una Asamblea General celebrada en Nairobi, el 21 de octubre de 2008. Enmendado en una Asamblea General celebrada en Ginebra, el 24 de marzo de 2009.</p>	

NORMAS DE PROCEDIMIENTO DEL SUBCOMITÉ DE ACREDITACIÓN DEL CIC

1. Mandato

De acuerdo con el Reglamento de la Asociación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC) (art. 1.1), el Subcomité de Acreditación tiene el mandato de examinar y analizar las solicitudes de acreditación enviadas por la Presidencia del CIC y hacer recomendaciones al CIC sobre la conformidad de los solicitantes con los Principios de París.

2. Composición del Subcomité

2.1 A efectos de asegurar un justo equilibrio de representantes regionales, el Subcomité de Acreditación estará integrado por una (1) INDH acreditada "clase A" por el CIC para cada uno de los cuatro (4) grupos regionales establecidos por el Reglamento del CIC (secc. 7), a saber, África, las Américas, Asia-Pacífico y Europa.

2.2 Los miembros serán designados por los grupos regionales por un período renovable de tres (3) años.

2.3 La Presidencia del Subcomité de Acreditación se elegirá para ejercer el cargo por un período de un (1) año, renovable un máximo de dos (2) veces, por rotación entre los miembros del Subcomité, de modo que cada región asuma el cargo por turno; si un miembro del Subcomité a quien corresponda ser nombrado para ocupar la presidencia declinara el cargo, este pasaría a la siguiente región que corresponda o a otra INDH de esa región.

2.4 La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos actuará de observador permanente del Subcomité y, en calidad de Secretaría del CIC, apoyará el trabajo del Subcomité, servirá de centro de coordinación para todas las comunicaciones y llevará registros según proceda, en nombre de la presidencia del CIC.

3. Funciones

3.1 El representante de cada grupo regional en el Subcomité de Acreditación facilitará la tramitación de solicitudes de las INDH de la región.

3.2 El representante del grupo regional proporcionará a las INDH de su región toda la información pertinente relativa al proceso de acreditación, incluyendo una descripción del trámite, requisitos y plazos.

3.3 De conformidad con el Reglamento del CIC (secc. 5), toda INDH que quiera hacerse miembro, o que desee que se le renueve la acreditación, deberá dirigir su solicitud a la Presidencia del CIC, proporcionando todos los documentos justificativos necesarios por intermedio de la Secretaría del CIC.

3.4 Esas solicitudes y documentos justificativos se proporcionarán a la Secretaría del CIC al menos cuatro (4) meses antes de la reunión del Subcomité. Con sujeción a lo establecido en el párrafo 3.5 de las presentes Normas de Procedimiento, toda institución sometida a examen para renovar su acreditación que no cumpla este plazo será suspendida hasta que se presente la documentación requerida y el Subcomité la haya examinado.

3.5 Las solicitudes y documentos que se presenten una vez vencido ese plazo se examinarán en la siguiente reunión del Subcomité, a menos que la situación justifique

otra medida, a juicio de la Presidencia del CIC. En el caso de que en el retraso esté implicada una institución que solicite la renovación de su acreditación, solo se decidirá no suspender a la institución si esta hubiera facilitado una justificación por escrito del motivo de su retraso y si dicha justificación, en opinión de la Presidencia del CIC, fuera convincente y excepcional.

3.6 Cualquier organización de la sociedad civil que desee proporcionar información pertinente sobre cualquier asunto de la acreditación, ante el Subcomité deberá facilitar esta información por escrito a la Secretaría del CIC por lo menos cuatro (4) meses antes de la reunión del Subcomité.

3.7 La Presidencia del CIC, con el apoyo de la Secretaría del CIC, asegurará que se provean copias de las solicitudes y documentos justificativos a cada miembro del Subcomité de Acreditación.

3.8 La Presidencia del CIC, con el apoyo de la Secretaría del CIC, también proveerá un resumen de asuntos particulares para consideración del Subcomité.

4. Procedimientos

4.1 El Subcomité de Acreditación se reunirá después de la Asamblea General del CIC a fin de examinar todo asunto de acreditación conforme a la sección 5 del Reglamento.

4.2 La Presidencia del Subcomité de Acreditación podrá invitar a cualquier persona o institución a participar en los trabajos del Subcomité en calidad de observador.

4.3 La Presidencia podrá convocar otras reuniones del Subcomité con el acuerdo de la Presidencia del CIC y los miembros del Subcomité de Acreditación.

4.4 Cuando, en opinión del Subcomité, la acreditación de una institución solicitante concreta no se pueda decidir de forma justa o razonable sin un examen más exhaustivo de una cuestión respecto de la cual no se hubiera formulado ninguna política, este remitirá el asunto directamente a la Oficina del CIC para que tome una decisión y facilite orientación al respecto. Solo se podrá adoptar una decisión definitiva respecto de la acreditación cuando la Oficina del CIC haya facilitado la decisión u orientación mencionadas.

4.5 El Subcomité, de conformidad con el artículo 11.2 del Reglamento del CIC, podrá celebrar consultas con la institución solicitante, según considere necesario, para llegar a una recomendación. El Subcomité, también de conformidad con el artículo 11.2 y a los fines que en él se establecen, podrá celebrar consultas con la institución solicitante cuando se vaya a recomendar la adopción de una decisión adversa. Esas consultas podrán adoptar la forma que el Subcomité considere más adecuada, pero deberán estar respaldadas por documentación escrita; en particular, se deberá registrar la parte sustancial de las consultas orales y facilitarlas para su examen. Dado que la Oficina del CIC toma la decisión final acerca de la afiliación, toda institución que esté siendo examinada conservará su condición de miembro durante el proceso de consulta.

5. Clases de acreditación

De acuerdo con los Principios de París y el Reglamento del CIC, las distintas clases de acreditación utilizadas por el Subcomité son las siguientes:

A: Miembro con derecho a voto – En conformidad con todos los Principios de París;

B: Miembro sin derecho a voto – No guarda plena conformidad con todos los Principios de París o la información presentada es insuficiente para tomar una determinación;

C: Sin estatus – No conforme con los Principios de París.

6. Informe y recomendaciones

6.1 De conformidad con el artículo 12 del Reglamento del CIC, una vez que el Subcomité de Acreditación emita su recomendación sobre la solicitud de acreditación, esta será remitida a la Oficina del CIC, cuya decisión será definitiva y estará sujeta al proceso siguiente:

- i) La recomendación del Subcomité será primero remitida al solicitante.
- ii) El solicitante podrá impugnar una recomendación enviando una impugnación escrita dirigida al Presidente del CIC a través de la Secretaría del CIC, en el plazo de veintiocho (28) días a partir de la fecha de recepción.
- iii) Tras lo anterior, la recomendación será remitida a los miembros de la Oficina del CIC para que tomen una decisión. Cuando se haya recibido una impugnación del solicitante, la impugnación y todos los documentos pertinentes recibidos, en conexión, tanto con la solicitud de acreditación como con la impugnación, también serán remitidos a los miembros de la Oficina del CIC.
- iv) El miembro de la Oficina del CIC que no esté de acuerdo con la recomendación deberá notificarlo al Presidente del Subcomité y a la Secretaría del CIC en el plazo de veinte (20) días a partir de la fecha de recepción. La Secretaría del CIC notificará con prontitud a todos los miembros de la Oficina del CIC sobre la objeción planteada y suministrará toda la información necesaria para esclarecer la objeción en cuestión. Si en el plazo de veinte (20) días a partir de la recepción de dicha información al menos cuatro de los miembros de la Oficina del CIC provenientes de no menos de dos grupos regionales, notifican a la Secretaría del CIC que tienen una objeción similar, la recomendación será remitida a la siguiente reunión de la Oficina del CIC para que se tome una decisión al respecto.
- v) Si al menos cuatro de los miembros provenientes de dos o más grupos regionales, no plantean ninguna objeción a la recomendación en el plazo de veinte (20) días a partir de la recepción, la recomendación será considerada aprobada por la Oficina del CIC.
- vi) La decisión de la Oficina del CIC sobre la acreditación será inapelable.

6.2 El Subcomité de Acreditación elaborará Observaciones Generales, que serán aprobadas por la Oficina del CIC.

6.3 Las observaciones generales, como instrumentos interpretativos de los Principios de París, pueden aplicarse para:

- a) Dar instrucciones a las instituciones cuando elaboren sus propios procesos y mecanismos, a fin de garantizar el cumplimiento de los Principios de París.
- b) Convencer a los gobiernos nacionales para que aborden o solucionen las cuestiones relativas al cumplimiento, por parte de una institución, de las normas que figuran en las Observaciones Generales.
- c) Orientar al Subcomité de Acreditación en sus decisiones respecto de nuevas solicitudes de acreditación, de renovación de la acreditación o de exámenes especiales:
 - i) En caso de que el cumplimiento por parte de una institución de las normas expuestas en las Observaciones Generales sea muy deficiente, el Subcomité podrá decidir que dicha institución no está en conformidad con los Principios de París.

- ii) En caso de que el Subcomité observara problemas relacionados con el cumplimiento de las Observaciones Generales por parte de una institución, podrá estudiar en las futuras solicitudes qué medidas ha adoptado dicha institución, de ser el caso, para hacer frente a esos problemas. Si no se proporciona al Subcomité ninguna prueba de los esfuerzos desplegados para cumplir las Observaciones Generales previamente formuladas, o si no se da ninguna explicación razonable del motivo por el que no se ha hecho ningún esfuerzo en ese sentido, el Subcomité podrá interpretar esa falta de progreso como un incumplimiento de los Principios de París.

Reglas adoptadas por los miembros del Comité Internacional de Coordinación en su 15º período de sesiones, celebrado el 14 de septiembre de 2004, en Seúl (República de Corea). Modificadas por los miembros del CIC en su 20º período de sesiones, celebrado el 15 de abril de 2008, en Ginebra, Suiza.

Anexo IV

Subcomité de Acreditación del CIC: observaciones generales*

1. Competencias y atribuciones

- 1.1 Establecimiento de instituciones nacionales.** Las INDH deben establecerse por medio de un texto constitucional o legal. La creación de un instrumento por el Ejecutivo no resulta adecuada para garantizar la permanencia y la independencia.
- 1.2 Mandato en materia de derechos humanos.** Todas las INDH deben poseer mandatos con funciones específicas de *protección* y *promoción* de los derechos humanos, como las que figuran en los Principios de París.
- 1.3 Alentar la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos o la adhesión a los mismos.** El Subcomité interpreta que la función de alentar la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos o la adhesión a los mismos, establecida en los Principios de París, es una función clave de las Instituciones Nacionales. Por tanto, alienta el afianzamiento de esta función en la base legislativa de las Instituciones Nacionales para garantizar la mejor protección de los derechos humanos en sus respectivos países.
- 1.4 Interacción con el sistema internacional de derechos humanos.** El Subcomité desearía subrayar la importancia de que las INDH colaboren con el sistema internacional de derechos humanos, en particular con el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos (titulares de los mandatos de los procedimientos especiales) y los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos. Ello generalmente significa que las INDH realizan aportaciones, participan en esos mecanismos de derechos humanos y realizan un seguimiento a nivel nacional de las recomendaciones resultantes del sistema internacional de derechos humanos. Además, las INDH también deberían colaborar activamente con el CIC y su Subcomité de Acreditación, con la Mesa así como con los órganos regionales de coordinación de las INDH.
- 1.5 Cooperación con otras instituciones de derechos humanos.** Las INDH deben cooperar estrechamente y compartir información con los organismos oficiales y otras instituciones, como ONG, creadas a los efectos de promover o proteger los derechos humanos y deben demostrar que así lo hacen en las solicitudes que presenten al Subcomité del CIC. Las INDH deberán cooperar estrechamente y compartir información con los organismos oficiales también establecidos para la promoción y protección de los derechos humanos, por ejemplo a nivel estatal o sobre cuestiones temáticas, así como otras organizaciones, tales como las ONG, que trabajan sobre la temática de los derechos humanos y deberán demostrar que así lo hacen en su candidatura al Subcomité del CIC.
- 1.6 Recomendaciones de las INDH.** Los ministerios gubernamentales pertinentes así como los comités parlamentarios competentes normalmente deberían debatir en un margen de tiempo razonable, sin pasar de seis meses, las recomendaciones de las INDH recogidas en los informes anuales, especiales o temáticos de derechos humanos. Esos debates deberían celebrarse especialmente con el fin de determinar las medidas de seguimiento necesarias

* Se reproduce el texto tal como se adoptó.

que resulten convenientes en cualquier situación. Las INDH deberían garantizar que se aplican las medidas de seguimiento de las recomendaciones contenidas en sus informes como parte de su mandato de promoción y protección de los derechos humanos.

2. Composición y garantías de independencia y pluralismo

2.1 Garantía del pluralismo. El Subcomité observa que existen diversas formas de garantizar el requisito del pluralismo establecido en los Principios de París. Sin embargo, hace hincapié en la importancia que revisten las Instituciones Nacionales para mantener relaciones armoniosas con la sociedad civil y señala que se prestará la debida atención a este aspecto en la evaluación de las solicitudes de acreditación.

El Subcomité indica que existen diferentes maneras de conseguir el pluralismo a través de la composición de la Institución Nacional, entre otras, observando el pluralismo en:

- a) Los miembros del órgano rector, procurando que representen a diferentes sectores de la sociedad tal como se dispone en los Principios de París;
- b) Los procedimientos de nombramiento del órgano rector de la Institución Nacional, por ejemplo, cuando diversos grupos sociales proponen o recomiendan a candidatos;
- c) Los procedimientos que permiten la cooperación eficaz con diversos grupos sociales, por ejemplo, comités consultivos, contactos, consultas o foros públicos, o
- d) El personal, procurando que sea heterogéneo y que represente a los diferentes grupos sociales de la sociedad.

El Subcomité destaca, además, que el principio del pluralismo también consiste en garantizar la participación significativa de las mujeres en la Institución Nacional.

2.2 Selección y nombramiento del órgano rector. El Subcomité señala la importancia decisiva que reviste el proceso de selección y nombramiento del órgano rector para garantizar el pluralismo y la independencia de la Institución Nacional. En particular, hace hincapié en los siguientes factores:

- a) Un proceso transparente;
- b) Consulta amplia en todo el proceso de selección y nombramiento;
- c) Amplia difusión de las vacantes;
- d) Maximización del número de posibles candidatos procedentes de una amplia gama de grupos sociales;
- e) Selección de miembros para que presten servicios con su propia capacidad individual y no en nombre de la organización a la que representen.

2.3 Representantes gubernamentales de Instituciones Nacionales. El Subcomité entiende que en los Principios de París se dispone que los representantes gubernamentales de los órganos rectores o consultivos de las Instituciones Nacionales no tienen capacidad de toma de decisiones o de voto.

2.4 Dotación de personal por adscripción. A fin de garantizar la independencia de la INDH, el Subcomité señala, como buena práctica, lo siguiente:

- a) Los cargos de nivel superior no deben cubrirse con personal adscrito;
- b) El número de adscritos no debe ser superior al 25% y nunca debería exceder el 50% de la mano de obra total de la INDH.

2.5 Inmunidad. Se recomienda encarecidamente que la legislación nacional incorpore disposiciones que protejan la responsabilidad jurídica por los actos realizados por la INDH en el ejercicio de sus funciones oficiales.

2.6 Recursos suficientes. El Estado deberá proporcionar recursos suficientes, que incluyan como mínimo:

- a) La asignación de fondos para un alojamiento adecuado, al menos de su sede;
- b) La concesión de unos salarios y beneficios para su personal que sean comparables a los salarios y condiciones de la administración pública;
- c) La remuneración de los Comisionados (si procede); y
- d) El establecimiento de sistemas de comunicaciones que incluyan teléfono e Internet.

Los recursos suficientes deberían garantizar, de modo razonable, que la organización logre mejorar su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato de forma gradual y progresiva.

La financiación por fuentes externas, como la procedente de los asociados en el desarrollo, no debe constituir el modo básico de financiación de la INDH, puesto que es responsabilidad del Estado garantizar el presupuesto mínimo de actividad de la INDH que le permita funcionar para cumplir su mandato.

Las INDH deben gozar de plena autonomía financiera respecto de sus sistemas de financiación. Esto debe quedar reflejado en una partida presupuestaria separada sobre la que se tenga control y capacidad de gestión absolutos.

2.7 Personal de las INDH. Como principio, se debe facultar a las INDH para que designen a su propio personal.

2.8 Miembros de tiempo completo. Los miembros de las INDH deben ser miembros remunerados de tiempo completo para:

- a) Asegurar la independencia de la INDH, de modo que no entre en conflictos de intereses existentes o perceptibles;
- b) Asegurar un mandato sólido a los miembros;
- c) Asegurar el cumplimiento actual y eficaz del mandato de la INDH.

2.9 Garantía de la seguridad en el cargo para los miembros de los órganos rectores. Las disposiciones relativas a la destitución de los miembros de los órganos rectores de conformidad con los Principios de París se deben incluir en las leyes vigentes para las INDH:

- a) La destitución o dimisión forzosa de cualquier miembro puede dar lugar a un examen especial de la clase de acreditación de la INDH;
- b) La destitución debe efectuarse de forma estrictamente conforme a los requisitos sustantivos y de procedimiento prescritos por la ley;
- c) La destitución no debe permitirse cuando se base únicamente en la discreción de las autoridades encargadas de los nombramientos.

2.10 Reglamento administrativo. La clasificación de una INDH como órgano público tiene importantes consecuencias para la regulación de sus acuerdos en materia de rendición de cuentas, financiación y presentación de informes.

En los casos en que la administración y el gasto de fondos públicos por una INDH estén reglamentados por el gobierno, esa reglamentación no debe comprometer la capacidad de la INDH para desempeñar su papel con

independencia y eficacia. Por ese motivo, es importante que la relación entre el gobierno y la INDH esté claramente definida.

3. Modalidades de funcionamiento

4. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencias cuasi jurisdiccionales

5. Cuestiones adicionales

5.1 Las INDH en situación de golpe de Estado o de estado de excepción.

Como principio, el Subcomité confía en que, en situación de golpe de Estado o de estado de excepción, una INDH actúe con gran cautela e independencia en el ejercicio de su mandato.

5.2 Limitación de la facultad de las Instituciones Nacionales por motivos de seguridad nacional.

El Subcomité señala que el alcance del mandato de muchas Instituciones Nacionales se encuentra restringido por motivos de seguridad nacional. Aunque esta tendencia no es esencialmente contraria a los Principios de París, hay que señalar que es preciso velar por que dicha restricción no se aplique sin razón o de manera arbitraria y se ejerza respetando la legalidad.

5.3 Funcionamiento de una INDH en un contexto inestable.

El Subcomité reconoce que el contexto en que una INDH realiza su labor puede ser tan inestable que no sea razonable esperar que la INDH cumpla plenamente todas las disposiciones de los Principios de París. Al formular su recomendación sobre la clase de acreditación en estos casos, el Subcomité tendrá debidamente en cuenta factores como la inestabilidad política; los conflictos o disturbios; la falta de infraestructura estatal, incluida la dependencia excesiva de los fondos de donantes; y la ejecución del mandato de la INDH en la práctica.

6. Cuestiones de procedimiento

6.1 Procesos de solicitud. Habida cuenta del creciente interés por crear Instituciones Nacionales y la introducción del proceso quinquenal de renovación de la acreditación, el volumen de solicitudes que el Subcomité tiene que estudiar ha crecido drásticamente. A fin de asegurar un proceso de acreditación efectivo y eficaz, el Subcomité concede importancia a los siguientes requisitos:

- a) Se exigirá de forma estricta que se cumplan los plazos de presentación de las solicitudes;
- b) Cuando no se cumpla el plazo de presentación de la solicitud de renovación de la acreditación, el Subcomité recomendará que se suspenda la acreditación de la Institución Nacional en cuestión hasta que se estudie esa solicitud en su siguiente reunión;
- c) El Subcomité realizará evaluaciones basándose en la documentación proporcionada; las solicitudes incompletas pueden afectar negativamente a la recomendación sobre la acreditación de la Institución Nacional;
- d) Los solicitantes deben proporcionar la documentación en su forma oficial o publicada (por ejemplo, leyes o informes anuales publicados) y no documentos analíticos accesorios;
- e) Los documentos deben remitirse tanto en formato impreso como electrónico;

- f) Toda la documentación relacionada con la solicitud debe enviarse a la Secretaría del CIC en el ACNUDH:
National Institutions Unit,
OHCHR, CH-1211 Ginebra 10 (Suiza),
y por correo electrónico a: nationalinstitutions@ohchr.org, y
- g) El solicitante se encargará de velar por que la Secretaría del CIC haya recibido la correspondencia y el material de la solicitud.

6.2 Aplazamiento de las solicitudes de renovación de la acreditación. El Subcomité aplicará la siguiente política sobre el aplazamiento de las solicitudes de renovación de la acreditación:

- a) En caso de que una institución desee un aplazamiento del examen de su solicitud de renovación de la acreditación, solo se concederá dicho aplazamiento si se presentan por escrito los motivos que lo justifiquen y, a juicio del Presidente del CIC, estos sean imperiosos y excepcionales;
- b) Las solicitudes de renovación de la acreditación se pueden aplazar un máximo de un año, transcurrido el cual vence la condición de la INDH; y
- c) En caso de que las solicitudes de renovación de la acreditación de las INDH se reciban fuera de plazo o no se presenten, se suspenderá su categoría de acreditación. Esta suspensión puede ser válida por un máximo de un año, tiempo durante el cual la INDH puede presentar su solicitud de renovación de la acreditación. De no presentarse la solicitud durante ese plazo, la categoría de acreditación vencerá.

6.3 Las INDH bajo estudio. Con arreglo al artículo 16 del Reglamento del CIC¹, el Presidente del CIC o el Subcomité podrán iniciar el examen de la acreditación de una INDH si hay indicios de que puedan haber cambiado las circunstancias de esa INDH de algún modo que afecte a su cumplimiento de los Principios de París. Ese examen se origina por un cúmulo excepcional de circunstancias que se consideran de carácter temporal. Como consecuencia, el proceso normal de renovación de la acreditación se aplazará hasta que se complete dicho examen.

En su estudio de las INDH bajo examen, el Subcomité aplicará el siguiente proceso:

- a) Una INDH solo podrá permanecer bajo examen un máximo de un año y medio, tiempo durante el cual podrá aportar informaciones al Subcomité que demuestren que, en los temas de examen, la INDH cumple plenamente los Principios de París;
- b) Durante el período de examen, seguirán siendo efectivos todos los privilegios asociados a la categoría de acreditación que posea la INDH;
- c) Si al finalizar el período de examen no se han resuelto las preocupaciones del Subcomité, la categoría de acreditación de la INDH vencerá.

6.4 Suspensión de la acreditación. El Subcomité observa que el estado de suspensión implica que la categoría de acreditación de la Comisión se ha suspendido temporalmente hasta que se aporte al Subcomité informaciones que demuestren que, en los temas de examen, la Comisión cumple plenamente los Principios de París. Una INDH a la que se haya suspendido su acreditación de categoría "A" no tendrá derecho a disfrutar de los beneficios de una acreditación de categoría "A", en particular el derecho de voto en el CIC y el derecho a participar en el Consejo de Derechos Humanos, hasta que se haya levantado la suspensión o se haya modificado la categoría de acreditación de la INDH.

¹ Apartado g) del artículo 3 de las antiguas reglas del procedimiento del CIC.

6.5 Presentación de informaciones. Solo se admitirán las informaciones que se presenten en papel o en formato electrónico. La Declaración de Conformidad con los Principios de París es el componente fundamental de la solicitud. Se deben presentar materiales originales que apoyen o fundamenten toda afirmación que se realice en esta declaración de modo que el Subcomité pueda validar y confirmar esas afirmaciones. No se admitirá ninguna afirmación si no va acompañada de material que la apoye.

Además, en los casos en que la solicitud se origine por una recomendación previa del Subcomité, esta deberá abordar directamente los comentarios formulados y no se deberá presentar si no trata todas las preocupaciones expresadas.

6.6 Más que una institución nacional de un Estado. El Subcomité reconoce y alienta la tendencia hacia la creación de fuertes sistemas nacionales de protección de los derechos humanos en un Estado basados en tener una consolidada institución nacional de derechos humanos con un amplio mandato.

En circunstancias muy excepcionales, en caso de que más de una institución nacional solicite la acreditación del CIC, cabe señalar que el artículo 39 del Reglamento del CIC² prevé que solo habrá un único derecho al uso de la palabra, un único voto, y solo una INDH podrá ser elegida en una elección como miembro de la Oficina del CIC.

En estas circunstancias, las condiciones previas para el examen de la solicitud por el Subcomité son las siguientes:

1) El consentimiento por escrito del gobierno del Estado (que a su vez debe ser un miembro de las Naciones Unidas).

2) El acuerdo escrito entre todas las instituciones nacionales de derechos humanos sobre los derechos y deberes como miembro del CIC incluido el ejercicio de un único voto y un único derecho al uso de la palabra. Este acuerdo deberá incluir también disposiciones para la participación en el sistema internacional de derechos humanos, incluido el Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de los tratados.

El Subcomité hace hincapié en los requisitos antes mencionados son obligatorios para la solicitud sea considerada.

6.7 Informe anual de las INDH. El Subcomité considera que es difícil examinar la situación de una INDH si no se dispone de un informe anual actual, esto es, un informe que no tenga más de un año de antigüedad respecto del momento previsto para el examen del Subcomité. El Subcomité hace hincapié en la importancia de que las INDH preparen y difundan el informe anual sobre la situación de su país en lo que respecta a los derechos humanos en general, y a otras cuestiones más específicas. En ese informe se debería incluir una reseña de las actividades llevadas a cabo por la INDH para promover su mandato durante ese año y se deberían exponer sus opiniones, recomendaciones y propuestas para las cuestiones de interés en lo concerniente a los derechos humanos.

Adoptado por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC) por correo electrónico después de la sesión del Subcomité de marzo de 2009.

Ginebra, junio de 2009

² Apartado b) del artículo 3 de las antiguas reglas del procedimiento del CIC.

Anexo V

Resolución 60/154 de la Asamblea General Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones y las de la Comisión de Derechos Humanos que se refieren a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

Acogiendo con beneplácito el creciente interés manifestado en todo el mundo por la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales independientes y pluralistas de promoción y protección de los derechos humanos,

Convencida del importante papel que desempeñan y seguirán desempeñando esas instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en la toma de una mayor conciencia pública respecto de esos derechos y libertades,

Reconociendo que las Naciones Unidas han desempeñado un importante papel y deberían desempeñar un papel aún más importante en la prestación de asistencia para establecer instituciones nacionales de esa índole,

Recordando la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993¹, donde se reafirmó el importante y constructivo papel que desempeñaban las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular respecto de su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y su papel en la tarea de remediar las violaciones de los derechos humanos, difundir información sobre ellos e impartir enseñanza en la materia,

Recordando también la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing², en las que se instó a los gobiernos a que crearan o fortalecieran instituciones nacionales independientes para promover y proteger los derechos humanos, incluidos los de la mujer,

Reafirmando que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y que deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con la misma atención,

Teniendo en cuenta la importancia de las peculiaridades nacionales y regionales y de los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, y que todos los Estados, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales,

Recordando el programa de acción para la promoción y protección de los derechos humanos, aprobado por las instituciones nacionales en la reunión que celebraron en Viena en junio de 1993 durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos³, en el que se recomendó que se reforzaran las actividades y los programas de las Naciones Unidas para atender a las solicitudes de asistencia de los Estados que desearan crear instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos o afianzarlas,

Observando el valioso papel que han desempeñado las instituciones nacionales en las reuniones de las Naciones Unidas dedicadas a los derechos humanos, las

¹ A/CONF.157/24 (part I), cap. III.

² Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexos I y II.

³ Véase A/CONF.157/NI/6.

aportaciones que han hecho a ellas y la importancia de que sigan participando debidamente en dichas reuniones,

Acogiendo con beneplácito el fortalecimiento en todas las regiones de la cooperación regional entre las instituciones nacionales de derechos humanos y entre estas y otros foros regionales de derechos humanos,

Observando con reconocimiento la existencia de redes regionales de derechos humanos de Europa y la labor constante de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y el Comité de Coordinación de las Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos,

Acogiendo con beneplácito el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular por conducto del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales,

1. *Acoge con beneplácito* el informe del Secretario General⁴;
2. *Reafirma* la importancia de establecer instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas para la promoción y protección de los derechos humanos, en consonancia con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (“los Principios de París”), que figuran en el anexo de su resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993;
3. *Reitera* la importancia que siguen teniendo los Principios de París, reconoce la utilidad de seguir afianzando su aplicación cuando proceda, y alienta a los Estados, las instituciones nacionales y demás partes interesadas a que estudien la forma de conseguirlo;
4. *Reconoce*, de conformidad con la Declaración y el Programa de Acción de Viena¹, el derecho de cada Estado a escoger para sus instituciones nacionales el marco más adecuado a sus necesidades específicas en el plano nacional, con el fin de promover los derechos humanos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;
5. *Reconoce también* que las instituciones nacionales pueden desempeñar un papel decisivo para promover y asegurar la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, y exhorta a todos los Estados a que velen por que los derechos humanos estén debidamente contemplados en los mandatos de sus instituciones nacionales de derechos humanos cuando se establezcan;
6. *Alienta* a los Estados Miembros a que establezcan instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas de promoción y protección de los derechos humanos o a que las fortalezcan, si ya existen, según se indica en la Declaración y el Programa de Acción de Viena;
7. *Acoge con beneplácito* el creciente número de Estados que están estableciendo, o considerando la posibilidad de establecer, instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos;
8. *Alienta* a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos establecidas por los Estados Miembros a que sigan desempeñando una función activa para prevenir y combatir todas las violaciones de los derechos humanos que se indican en la Declaración y el Programa de Acción de Viena y en los instrumentos internacionales en la materia;
9. *Observa con satisfacción* las iniciativas de los Estados que han dado más autonomía e independencia a sus instituciones nacionales, incluso asignándoles una

⁴ A/60/299.

función de investigación o afianzando dicha función, y alienta a otros gobiernos a que consideren la posibilidad de adoptar medidas similares;

10. *Reafirma* el papel de las instituciones nacionales, donde existan, como organismos apropiados para, entre otras cosas, difundir materiales sobre derechos humanos y participar en otras actividades de información pública, incluidas las de las Naciones Unidas;

11. *Insta* al Secretario General a que siga dando máxima prioridad a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros para establecer o fortalecer sus instituciones nacionales de derechos humanos como parte del Programa de las Naciones Unidas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos;

12. *Encomia* a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por dar máxima prioridad a la labor relativa a las instituciones nacionales y, habida cuenta de la ampliación de las actividades relativas a dichas instituciones, alienta a la Alta Comisionada a que se asegure de que se establezcan mecanismos adecuados y se proporcionen recursos presupuestarios para proseguir y ampliar aún más las actividades de apoyo a las instituciones nacionales de derechos humanos, e invita a los gobiernos a que hagan nuevas aportaciones con ese fin al Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos;

13. *Acoge con beneplácito* la creación de un sitio en la Web sobre las instituciones nacionales, que constituye un medio importante para proporcionar información a esas instituciones, así como la creación de una base de datos que contiene análisis comparativos de los métodos y procedimientos de tramitación de denuncias por las instituciones nacionales de derechos humanos;

14. *Observa con reconocimiento* el papel cada vez más activo e importante que, en estrecha cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desempeña el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales en la prestación de asistencia a los gobiernos e instituciones nacionales que la soliciten para aplicar las resoluciones y recomendaciones relativas al fortalecimiento de las instituciones nacionales;

15. *Observa también con reconocimiento* las reuniones periódicas que celebra el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales y las disposiciones adoptadas para que las instituciones nacionales de derechos humanos participen en los períodos de sesiones anuales de la Comisión de Derechos Humanos;

16. *Pide* al Secretario General que, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, siga prestando la asistencia necesaria para que el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales pueda reunirse durante los períodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos;

17. *Acoge con beneplácito* el hecho de que las instituciones nacionales continúen su práctica de organizar reuniones regionales en algunas regiones y la hayan comenzado en otras, y alienta a las instituciones nacionales a que, en colaboración con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, organicen reuniones similares con los gobiernos y las ONG de sus propias regiones;

18. *Pide* al Secretario General que siga prestando, incluso con cargo al Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos, la asistencia necesaria para que las instituciones nacionales celebren reuniones internacionales y regionales;

19. *Reconoce* que la sociedad civil, en colaboración con las instituciones nacionales, puede desempeñar un papel importante y constructivo para promover y proteger mejor los derechos humanos;

20. *Expresa su reconocimiento* a los gobiernos que han aportado recursos adicionales para crear instituciones nacionales de derechos humanos o afianzarlas;

21. *Alienta* a todos los Estados Miembros a que adopten las medidas necesarias para fomentar el intercambio de información y experiencias sobre el establecimiento y el buen funcionamiento de las instituciones nacionales;

22. *Alienta* a todas las entidades, fondos y organismos de las Naciones Unidas a que cooperen estrechamente con las instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos y, en este contexto, acoge con beneplácito la labor desarrollada mediante la iniciativa prevista en la medida 2 del Secretario General;

23. *Pide* al Secretario General que le presente, en su sexagésimo segundo período de sesiones, un informe sobre la aplicación de esta resolución.

*64ª sesión plenaria
16 de diciembre de 2005*

Anexo VI

Resolución 63/169 de la Asamblea General El papel de los *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos

La Asamblea General,

Reafirmando su compromiso con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos¹,

Reafirmando el compromiso de los Estados Miembros, de conformidad con lo dispuesto en la Carta, de promover y asegurar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Recordando los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, que acogió con agrado la Asamblea en su resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993, y que figura en el anexo de dicha resolución,

Reconociendo el papel que desempeñan los *ombudsman* —hombres o mujeres— mediadores y demás instituciones nacionales existentes de defensa de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales,

Subrayando la importancia de la autonomía y la independencia de los *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos, allí donde existan, para que puedan examinar todas las cuestiones relacionadas con su esfera de competencia,

Considerando el papel que desempeñan los *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción de la buena gobernanza en la administración pública, así como en el mejoramiento de sus relaciones con los ciudadanos y en el fortalecimiento de la prestación de los servicios públicos,

Considerando también la importante función que desempeñan los *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales existentes de defensa de los derechos humanos contribuyendo a la realización efectiva del estado de derecho y del respeto de los principios de justicia e igualdad,

Destacando que dichas instituciones, allí donde existan, pueden desempeñar una función importante asesorando a las autoridades de gobierno respecto de la armonización de la legislación nacional y las prácticas nacionales con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos,

Destacando también la importancia de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos y recordando el papel que desempeñan las asociaciones regionales e internacionales de *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción de la cooperación y el intercambio de las mejores prácticas,

1. *Alienta* a los Estados Miembros a:

a) Examinar la posibilidad de establecer *ombudsman*, mediadores y otras instituciones nacionales de derechos humanos que sean independientes y autónomos, o de fortalecer los existentes;

¹ Resolución 217 A (III).

b) Crear, cuando proceda, mecanismos de cooperación entre dichas instituciones, allí donde existan, a fin de coordinar sus actividades, afianzar sus logros y facilitar el intercambio de la experiencia adquirida;

2. *Alienta también* a los Estados Miembros a:

a) Examinar la posibilidad de emprender campañas de comunicación, con otros actores competentes, a fin de aumentar la conciencia de la población sobre la importancia del papel de los *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos;

b) Prestar seria consideración a la aplicación de las recomendaciones y propuestas de los *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos, a fin de atender las reclamaciones de los denunciantes, conforme a los principios de justicia, igualdad y estado de derecho;

3. *Pide* al Secretario General que la informe, en su sexagésimo quinto período de sesiones, sobre la aplicación de la presente resolución;

4. *Decide* examinar esta cuestión en su sexagésimo quinto período de sesiones.

*70ª sesión plenaria
18 de diciembre de 2008*

Anexo VII

Resolución 63/172 de la Asamblea General Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones y las de la Comisión de Derechos Humanos que se refieren a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

Acogiendo con beneplácito el creciente interés manifestado en todo el mundo por la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales independientes y pluralistas de promoción y protección de los derechos humanos,

Recordando los principios relativos al estatuto y funcionamiento de instituciones nacionales eficaces de promoción y protección de los derechos humanos ("Principios de París")¹,

Reafirmando el importante papel que desempeñan y seguirán desempeñando dichas instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en la toma de una mayor conciencia de la población respecto de esos derechos y libertades,

Reconociendo el importante papel de las Naciones Unidas en la prestación de asistencia para establecer instituciones nacionales independientes y eficaces de derechos humanos, guiadas por los Principios de París, y reconociendo también en ese sentido las posibilidades de establecer una cooperación estrecha y complementaria entre las Naciones Unidas y dichas instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos,

Recordando la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993², donde se reafirmó el importante y constructivo papel que desempeñaban las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos y la divulgación de información y la educación en materia de derechos humanos,

Recordando también la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing³, en las que se instó a los gobiernos a que crearan o fortalecieran instituciones nacionales independientes para promover y proteger los derechos humanos, incluidos los de la mujer,

Reafirmando que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y que deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con la misma atención,

Teniendo en cuenta la importancia de las peculiaridades nacionales y regionales y de los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, y que todos los Estados, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales,

¹ Resolución 48/134, anexo.

² A/CONF.157/24 (part I), cap. III.

³ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexos I y II.

Recordando el programa de acción relativo a la promoción y protección de los derechos humanos, aprobado por las instituciones nacionales en la reunión que celebraron en Viena en junio de 1993 durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos⁴, en el que se recomendó que se reforzaran las actividades y los programas de las Naciones Unidas para atender a las solicitudes de asistencia de los Estados que desearan crear o consolidar instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

Observando el valioso papel que han desempeñado las instituciones nacionales en las reuniones de las Naciones Unidas dedicadas a los derechos humanos, las aportaciones que han hecho a ellas y la importancia de que sigan participando debidamente en dichas reuniones,

Acogiendo con beneplácito el fortalecimiento en todas las regiones de la cooperación regional entre las instituciones nacionales de derechos humanos y entre estas y otros foros regionales de derechos humanos,

Tomando nota con reconocimiento de los informes presentados por el Secretario General al Consejo de Derechos Humanos sobre las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos⁵ y sobre el proceso de acreditación utilizado por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos⁶,

Observando con satisfacción el fortalecimiento del proceso de acreditación utilizado por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales,

Observando con reconocimiento la labor constante de las redes regionales de derechos humanos de Europa, la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos,

Acogiendo con beneplácito el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular por conducto del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales,

1. *Toma nota con reconocimiento* del informe del Secretario General⁷;
2. *Reafirma* la importancia de establecer instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas para la promoción y protección de los derechos humanos, en consonancia con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (“Principios de París”);
3. *Reconoce* el papel de las instituciones nacionales independientes de promoción y protección de los derechos humanos, que trabajan junto con los gobiernos para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos a nivel nacional, especialmente mediante la adopción de medidas de aplicación, según proceda, de las recomendaciones hechas por los mecanismos internacionales de derechos humanos;
4. *Acoge con beneplácito* el papel cada vez más importante de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos en el apoyo a la cooperación de sus gobiernos con las Naciones Unidas con miras a la promoción y protección de los derechos humanos;
5. *Reconoce*, de conformidad con la Declaración y el Programa de Acción de Viena², el derecho de cada Estado a escoger para sus instituciones nacionales el

⁴ Véase A/CONF.157/NI/6.

⁵ A/HRC/7/69.

⁶ A/HRC/7/70.

⁷ A/63/486.

marco más adecuado a sus necesidades específicas en el plano nacional, con el fin de promover los derechos humanos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;

6. *Reconoce también* que las instituciones nacionales pueden desempeñar un papel decisivo para promover y asegurar la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, y exhorta a todos los Estados a que velen por que todos los derechos humanos queden debidamente recogidos en los mandatos de sus instituciones nacionales de derechos humanos cuando se establezcan;

7. *Alienta* a los Estados Miembros a que establezcan instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas de promoción y protección de los derechos humanos o a que las fortalezcan, si ya existen, según se indica en la Declaración y el Programa de Acción de Viena;

8. *Acoge con beneplácito* el aumento del número de Estados que están estableciendo, o considerando la posibilidad de establecer, instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos;

9. *Alienta* a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos establecidas por los Estados Miembros a que sigan desempeñando una función activa para prevenir y combatir todas las violaciones de los derechos humanos que se indican en la Declaración y el Programa de Acción de Viena y en los instrumentos internacionales pertinentes;

10. *Reconoce* el papel desempeñado por las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos, en particular su mecanismo de examen periódico universal y los procedimientos especiales, así como en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1 y 5/2, de 18 de junio de 2007⁸, y la resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2005⁹;

11. *Observa con satisfacción* las iniciativas de los Estados que han dado más autonomía e independencia a sus instituciones nacionales, incluso asignándoles una función de investigación o afianzando dicha función, y alienta a otros gobiernos a que consideren la posibilidad de adoptar medidas similares;

12. *Reconoce* el papel de las instituciones nacionales en el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción y protección de los derechos humanos en todos los sectores, y las alienta a que cooperen, cuando proceda, con el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y las ONG;

13. *Insta* al Secretario General a que siga dando máxima prioridad a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros para establecer o fortalecer instituciones nacionales de derechos humanos;

14. *Encomia* a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por dar máxima prioridad a la labor relativa a las instituciones nacionales y, habida cuenta de la ampliación de las actividades relativas a dichas instituciones, alienta a la Alta Comisionada a que asegure que se establezcan mecanismos adecuados y se proporcionen recursos presupuestarios para proseguir y ampliar aún más las actividades de apoyo a las instituciones nacionales de derechos humanos, e invita a los gobiernos a que hagan nuevas aportaciones con ese fin;

⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 53 (A/62/53)*, cap. IV, secc. A.

⁹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento N° 3 (E/2005/23)*, cap. II, secc. A.

15. *Acoge con beneplácito* la creación de un sitio web sobre las instituciones nacionales¹⁰, que constituye un medio importante para proporcionar información a esas instituciones, así como la creación de una base de datos que contiene análisis comparativos de los métodos y procedimientos de tramitación de denuncias por las instituciones nacionales de derechos humanos;

16. *Observa con reconocimiento* el papel cada vez más activo e importante que, en estrecha cooperación con la Oficina del Alto Comisionado, desempeña el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en la prestación de asistencia a los gobiernos e instituciones nacionales que la soliciten para aplicar las resoluciones y recomendaciones relativas al fortalecimiento de las instituciones nacionales;

17. *Observa con reconocimiento también* las reuniones periódicas que celebra el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales y las disposiciones adoptadas para que las instituciones nacionales de derechos humanos participen en los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos;

18. *Pide* al Secretario General que, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado, siga prestando la asistencia necesaria para que el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales pueda reunirse durante los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos;

19. *Alienta* a las instituciones nacionales a que obtengan la acreditación por conducto del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales y observa con satisfacción el fortalecimiento del proceso de acreditación y la asistencia que sigue prestando al respecto la Oficina del Alto Comisionado, sin olvidar su asistencia a las conferencias del Comité Internacional de Coordinación;

20. *Acoge con beneplácito* que las instituciones nacionales continúen su práctica de organizar reuniones regionales en algunas regiones y la hayan comenzado en otras, y las alienta a que, en colaboración con la Alta Comisionada, organicen en sus propias regiones reuniones similares con gobiernos y ONG;

21. *Pide* al Secretario General que siga prestando la asistencia necesaria para que las instituciones nacionales celebren reuniones internacionales y regionales;

22. *Reconoce* que la judicatura, el parlamento y la sociedad civil, en colaboración con las instituciones nacionales, pueden desempeñar un papel importante y constructivo para promover y proteger mejor los derechos humanos;

23. *Alienta* a todos los Estados Miembros a que adopten las medidas necesarias para fomentar el intercambio de información y experiencias sobre el establecimiento y el buen funcionamiento de las instituciones nacionales;

24. *Alienta* a todos los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como a los organismos, fondos y programas, a que cooperen, en el marco de sus mandatos respectivos, con los Estados Miembros y las instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos en lo referente a, entre otras cosas, proyectos en la esfera de la buena gobernanza y el estado de derecho, y, en este contexto, acoge con beneplácito la labor realizada por la Oficina del Alto Comisionado para establecer alianzas en apoyo de las instituciones nacionales;

25. *Pide* al Secretario General que le presente, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, un informe sobre la aplicación de esta resolución.

70ª sesión plenaria
18 de diciembre de 2008

¹⁰ www.nhri.net.

Anexo VIII

Resolución 64/161 de la Asamblea General Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones anteriores, la más reciente de las cuales es la resolución 63/172, de 18 de diciembre de 2008, y las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos que se refieren a las instituciones nacionales y a su papel en la promoción y protección de los derechos humanos,

Acogiendo con beneplácito el creciente interés manifestado en todo el mundo por la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales independientes y pluralistas de promoción y protección de los derechos humanos,

Recordando los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos ("Principios de París")¹,

Reafirmando el importante papel que desempeñan y seguirán desempeñando dichas instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el fortalecimiento de la participación y el estado de derecho, y en la toma de una mayor conciencia de la población respecto de esos derechos y libertades,

Reconociendo el importante papel de las Naciones Unidas, en particular de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la prestación de asistencia para establecer instituciones nacionales independientes y eficaces de derechos humanos, guiadas por los Principios de París, y reconociendo también en ese sentido las posibilidades de establecer una cooperación estrecha y complementaria entre las Naciones Unidas, el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y dichas instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos,

Recordando la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993², donde se reafirmó el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la prevención y reparación de las violaciones de los derechos humanos y la divulgación de información y la educación en materia de derechos humanos,

Reafirmando que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, y que deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con la misma atención,

Teniendo presente la importancia de las peculiaridades nacionales y regionales y los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, y que todos los Estados, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales,

Recordando el programa de acción relativo a la promoción y protección de los derechos humanos, aprobado por las instituciones nacionales en la reunión que celebraron en Viena en junio de 1993 durante la Conferencia Mundial de Derechos

¹ Resolución 48/134, anexo.

² A/CONF.157/24 (part I), cap. III.

Humanos³, en el que se recomendó que se reforzaran las actividades y los programas de las Naciones Unidas para atender a las solicitudes de asistencia de los Estados que desearan crear o consolidar instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

Tomando nota con aprecio de los informes presentados por el Secretario General al Consejo de Derechos Humanos sobre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos⁴ y sobre el proceso de acreditación utilizado por el Comité Internacional de Coordinación⁵,

Acogiendo con beneplácito el fortalecimiento en todas las regiones de la cooperación regional entre las instituciones nacionales de derechos humanos y observando con aprecio la labor constante del Grupo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Europa, la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos, los alienta a participar en el curso práctico sobre acuerdos regionales para la promoción y protección de los derechos humanos que organizará la Oficina del Alto Comisionado en 2010,

1. *Toma nota con aprecio* del informe del Secretario General⁶ y de sus conclusiones;

2. *Reafirma* la importancia de establecer instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas de promoción y protección de los derechos humanos, en consonancia con los Principios de París¹;

3. *Reconoce* el papel de las instituciones nacionales independientes de promoción y protección de los derechos humanos que trabajan junto con los gobiernos para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos a nivel nacional, especialmente mediante la adopción de medidas de aplicación, según proceda, de las recomendaciones hechas por los mecanismos internacionales de derechos humanos;

4. *Acoge con beneplácito* el papel cada vez más importante de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos al apoyar la cooperación de sus gobiernos con las Naciones Unidas en la promoción y protección de los derechos humanos;

5. *Reconoce*, de conformidad con la Declaración y el Programa de Acción de Viena², el derecho de cada Estado a escoger para sus instituciones nacionales el marco más adecuado a sus necesidades específicas en el plano nacional con el fin de promover los derechos humanos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;

6. *Alienta* a los Estados Miembros a que establezcan instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas de promoción y protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos o a que las fortalezcan, si ya existen, según se indica en la Declaración y el Programa de Acción de Viena;

7. *Acoge con beneplácito* el aumento del número de Estados que están estableciendo o considerando la posibilidad de establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos;

³ Véase A/CONF.157/NI/6.

⁴ A/HRC/10/54.

⁵ A/HRC/10/55.

⁶ A/64/320.

8. *Alienta* a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos establecidas por los Estados Miembros a que sigan desempeñando una función activa para prevenir y combatir todas las violaciones de los derechos humanos que se indican en la Declaración y el Programa de Acción de Viena y en los instrumentos internacionales pertinentes;

9. *Reconoce* el papel desempeñado por las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos, incluido su mecanismo de examen periódico universal, tanto en la fase de preparación como en la de seguimiento, y los procedimientos especiales, así como en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones del Consejo 5/1 y 5/2, de 18 de junio de 2007⁷, y la resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2005⁸;

10. *Destaca* la importancia de la independencia financiera y administrativa y de la estabilidad de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, y observa con satisfacción las iniciativas de los Estados que han dado más autonomía e independencia a sus instituciones nacionales, incluso asignándoles una función de investigación o afianzando dicha función, y alienta a otros gobiernos a que consideren la posibilidad de adoptar medidas similares;

11. *Insta* al Secretario General a que siga dando máxima prioridad a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros para establecer o fortalecer instituciones nacionales de derechos humanos;

12. *Subraya* la importancia de la autonomía y la independencia de las instituciones de *ombudsman*, alienta a que se intensifique la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y las asociaciones de *ombudsman* regionales e internacionales, alienta también a las instituciones de *ombudsman* a que apliquen activamente las normas enunciadas en los instrumentos internacionales y los Principios de París a fin de reforzar su independencia y aumentar su capacidad de actuación como mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos y, a ese respecto, reafirma su resolución 63/169, de 18 de diciembre de 2008, relativa a la función de las instituciones de *ombudsman*;

13. *Encomia* a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por dar máxima prioridad a la labor relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos, alienta a la Alta Comisionada a que, habida cuenta de la ampliación de las actividades relativas a dichas instituciones, asegure que se establezcan mecanismos adecuados y se proporcionen recursos presupuestarios para proseguir y ampliar aún más las actividades de apoyo a las instituciones nacionales, e invita a los gobiernos a que aporten nuevas contribuciones voluntarias con ese fin;

14. *Solicita* al Secretario General que siga prestando la asistencia necesaria para celebrar reuniones internacionales y regionales de instituciones nacionales, incluidas las reuniones del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado;

15. *Alienta* a las instituciones nacionales, incluidas las instituciones de *ombudsman*, a que obtengan la acreditación por conducto del Comité Internacional de Coordinación;

⁷ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 53 (A/62/53)*, cap. IV, secc. A.

⁸ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento N° 3 (E/2005/23)*, cap. II, secc. A.

16. *Alienta* a todos los Estados Miembros a que adopten las medidas necesarias para fomentar el intercambio de información y experiencias sobre el establecimiento y el buen funcionamiento de las instituciones nacionales;

17. *Alienta* a todos los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como a los organismos, fondos y programas, a que cooperen, en el marco de sus mandatos respectivos, con los Estados Miembros y las instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos en lo referente a, entre otras cosas, proyectos en la esfera de la buena gobernanza y el estado de derecho, y, en este contexto, acoge con beneplácito la labor realizada por la Alta Comisionada para establecer alianzas en apoyo de las instituciones nacionales;

18. *Solicita* al Secretario General que en su sexagésimo sexto período de sesiones la informe sobre la aplicación de la presente resolución.

*65ª sesión plenaria
18 de diciembre de 2009*

Anexo IX

Resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos,

Recordando las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, en particular la resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993, y sus propias resoluciones relativas a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

Acogiendo con satisfacción el reconocimiento internacional de la importancia de establecer y fortalecer las instituciones nacionales independientes y pluralistas para la promoción y protección de los derechos humanos de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) anexas a la resolución 48/134 de la Asamblea General,

Convencida del importante papel que desempeñan esas instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en la sensibilización y la creación de una mayor conciencia pública respecto de esos derechos y libertades,

Considerando que cada Estado tiene la prerrogativa de escoger, al crear una institución nacional, el marco jurídico más adecuado a sus necesidades y circunstancias particulares para conseguir que los derechos humanos se promuevan y protejan en el ámbito nacional de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos,

Recordando la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados en junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (A/CONF.157/23), en los que se reafirmaba el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos y su función en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos,

Recordando también el Programa de Acción (véase A/CONF.157/NI/6) adoptado por las instituciones nacionales que se reunieron en Viena durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en el que se recomendaba que se reforzaran las actividades y programas de las Naciones Unidas para atender las solicitudes de asistencia de los Estados que desearan crear o fortalecer sus instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

Acogiendo con satisfacción el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular por medio del Comité de Coordinación Internacional de Instituciones Nacionales,

Tomando nota de las conclusiones de la Séptima Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos celebrada en Seúl del 14 al 17 de septiembre de 2004, de la positiva contribución de las ONG y de la Declaración de Seúl sobre la defensa de los derechos humanos durante los conflictos y la unión en la lucha contra el terrorismo,

Acogiendo con satisfacción el fortalecimiento en todas las regiones de la cooperación regional entre las instituciones nacionales de derechos humanos, y entre las instituciones nacionales de derechos humanos y otros foros regionales de derechos humanos,

Tomando nota de las actividades para reforzar las redes regionales de derechos humanos, entre ellas la Quinta Reunión Europea de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en Berlín los días 26 y 27 de noviembre de 2004, y la Tercera Mesa Redonda de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, celebrada en Berlín los días 25 y 26 de noviembre de 2004, organizada conjuntamente por el Instituto Alemán de Derechos Humanos y el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, la Primera Conferencia de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Unión Africana, celebrada en Addis Abeba del 18 al 21 de octubre de 2004, las tareas que sigue desarrollando la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de las Américas, la tercera Asamblea General de la Red, celebrada en Buenos Aires del 9 al 11 de junio de 2004 y su seminario sobre emigración irregular y trata de personas, derechos humanos e instituciones nacionales, celebrado en Campeche (México) los días 10 y 11 de marzo de 2005, y la labor del Foro Regional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico, en particular la celebración de su novena reunión anual en Seúl el 13 de septiembre de 2004,

Tomando nota de las conclusiones y el programa de acción aprobados en el 12º Seminario sobre cooperación regional para la promoción y protección de los derechos humanos en Asia y el Pacífico, celebrado en Doha del 2 al 4 de marzo de 2004, con respecto a la función de las instituciones nacionales (véase E/CN.4/2004/89),

Tomando nota también de la creación de un grupo francófono de instituciones nacionales de derechos humanos en cooperación con la Organización Internacional de la Francofonía,

Tomando nota además de la labor de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen como foro para la cooperación y el intercambio de experiencia,

Acogiendo con satisfacción la solicitud del 12º Seminario regional sobre cooperación regional para la promoción y protección de los derechos humanos en Asia y el Pacífico de que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos apoyara un seminario subregional para la región árabe sobre los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos, celebrado en El Cairo del 6 al 8 de marzo de 2005 con apoyo del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Egipto,

Advirtiendo el importante papel que desempeñan y las aportaciones de las instituciones nacionales en las reuniones de las Naciones Unidas, y la importancia de que sigan participando según corresponda,

1. *Reafirma* la importancia de crear instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas para la promoción y protección de los derechos humanos de conformidad con los Principios de París;

2. *Reitera* la importancia que siguen teniendo los Principios de París, que son un conjunto de importantes directrices que orientan la práctica de las instituciones nacionales, señala la utilidad de seguir reforzando su aplicación y alienta a los Estados, a las instituciones nacionales y otras partes interesadas a estudiar las formas de lograrlo;

3. *Acoge con satisfacción* las decisiones anunciadas por un creciente número de Estados de establecer o de considerar el establecimiento de instituciones nacionales de conformidad con los Principios de París;

4. *Alienta* a los Estados a que establezcan tales instituciones o a que las fortalezcan si ya existen, según se indica en la Declaración y Programa de Acción de Viena;

5. *Considera* que las instituciones nacionales pueden desempeñar un papel decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos y exhorta a todos los Estados a que velen por que todos los derechos humanos estén debidamente contemplados en los mandatos de las instituciones nacionales de derechos humanos en el momento en que se establezcan;

6. *Toma nota con satisfacción* de los esfuerzos de los Estados que han otorgado una mayor autonomía e independencia a sus instituciones nacionales, en particular asignándoles una función de investigación o reforzando esa función, y alienta a otros gobiernos a que consideren la posibilidad de tomar medidas semejantes;

7. *Constata* el importante y constructivo papel que pueden desempeñar los particulares, los grupos y las instituciones para promover y proteger mejor los derechos humanos, y alienta a las instituciones nacionales a seguir esforzándose por establecer lazos de colaboración e incrementar la cooperación con la sociedad civil;

8. *Celebra* que la Oficina del Alto Comisionado haya redoblado sus esfuerzos por establecer una asociación con instituciones nacionales y proporcionarles oportunidades de intercambiar experiencias y mejores prácticas entre ellas y, en este contexto, acoge complacida:

a) El Seminario Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre las Causas, Efectos y Consecuencias del Fenómeno Migratorio y la Protección de los Derechos Humanos, celebrado en Zacatecas (México) los días 14 y 15 de octubre de 2004 y organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas;

b) La Mesa Redonda de instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos y de mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, celebrada en Ouarzazate (Marruecos) entre los días 15 y 19 de noviembre de 2004, con el Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Marruecos en cooperación con la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas;

c) La Mesa Redonda Internacional sobre las Instituciones Nacionales y el Buen Gobierno, celebrada en Suva del 13 al 15 de diciembre de 2004 en cooperación con la Comisión de Derechos Humanos de Fiji;

9. *Celebra también* la participación de la Oficina del Alto Comisionado con las instituciones nacionales concernidas a nivel regional en relación con la prevención tanto de los conflictos como de la tortura;

10. *Celebra además* la práctica de las instituciones nacionales que se adhieren a los Principios de París de participar de modo conveniente y por derecho propio en las reuniones de la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios;

11. *Acoge con satisfacción* el informe del Secretario General (E/CN.4/2005/107) sobre el aumento de la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos en la labor de la Comisión y de sus órganos subsidiarios y, de conformidad con sus recomendaciones, decide pedir al Presidente del 61º período de sesiones de la Comisión que, en consulta con los participantes pertinentes, ultime para el 62º período de sesiones las modalidades para:

a) Permitir a las instituciones nacionales que están acreditadas por el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales, bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado, y a los comités de coordinación de dichas instituciones, que intervengan, según se expone en el informe,

dentro de los límites de sus mandatos, en relación con todos los temas del programa de la Comisión, y subraya la necesidad de mantener las buenas prácticas actuales en relación con la gestión del programa y los tiempos de intervención en la Comisión, de asignar con este fin asientos exclusivamente destinados a las instituciones nacionales y de apoyar su participación en todos los órganos subsidiarios de la Comisión;

b) Continuar la práctica de publicar documentos de instituciones nacionales con sus propias firmas;

12. *Celebra* que se mantenga la práctica de organizar reuniones regionales de instituciones nacionales, y alienta a estas a que, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado, sigan organizando acontecimientos similares con los gobiernos y las ONG de sus regiones;

13. *Afirma* el importante papel que tienen las instituciones nacionales de derechos humanos, en cooperación con otros mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos, en la lucha contra la discriminación racial y las formas conexas de discriminación, así como en la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y los derechos de los grupos especialmente vulnerables, incluidos los niños y las personas con discapacidades;

14. *Reconoce* la importancia y la constructiva función que pueden desempeñar las instituciones nacionales en la enseñanza de los derechos humanos, entre otras cosas, por medio de la publicación y difusión de material de derechos humanos y otras actividades de información pública durante el Programa Mundial para la educación en derechos humanos, y pide a todas las instituciones nacionales existentes que contribuyan a la elaboración de programas de capacitación en educación sobre derechos humanos en todos los sectores pertinentes de la sociedad, en particular durante la primera etapa del Programa (2005-2007), que se centrará en la educación primaria y secundaria;

15. *Encomia* a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la prioridad que ha asignado al establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, inclusive mediante la cooperación técnica, y pide a la Oficina del Alto Comisionado que:

a) Siga reforzando su misión de coordinación en esta esfera y asignando los recursos necesarios para esa labor recurriendo tanto a fuentes presupuestarias como extrapresupuestarias;

b) Continúe apoyando proyectos de cooperación técnica centrados en problemas prácticos concretos que afronten las instituciones nacionales, incluso en la esfera de la tramitación de las denuncias;

16. *Celebra* las actividades que, por conducto de la medida 2 del programa de reforma propuesto por el Secretario General (véase A/57/387 y Corr.1), tratan de lograr la colaboración efectiva de todas las instancias de las Naciones Unidas con las instituciones nacionales y observa a este respecto la importancia de fortalecer la Dependencia encargada de las instituciones nacionales en la Oficina del Alto Comisionado, en su caso, con los expertos especialistas apropiados;

17. *Expresa su reconocimiento* a los gobiernos que han aportado recursos adicionales para el establecimiento y fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos y sus organizaciones regionales;

18. *Celebra* la importancia del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales, en estrecha coordinación con la Oficina del Alto Comisionado, para determinar la conformidad con los Principios de París y ayudar a los gobiernos

e instituciones nacionales que lo solicitan a poner en práctica las resoluciones y recomendaciones pertinentes al fortalecimiento de las instituciones nacionales;

19. *Pide* al Secretario General que, con cargo a los recursos disponibles, siga prestando la asistencia necesaria para que el Comité Internacional de Coordinación se reúna durante los períodos de sesiones de la Comisión bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado y con su cooperación;

20. *Pide también* al Secretario General que siga prestando la asistencia necesaria para las reuniones internacionales y regionales de instituciones nacionales con cargo a los recursos disponibles y al Fondo de las Naciones Unidas de Contribuciones Voluntarias para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos;

21. *Pide además* al Secretario General que informe a la Comisión en su 62º período de sesiones sobre la aplicación de la presente resolución y sobre los medios y maneras de aumentar la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos en la labor de la Comisión;

22. *Pide* al Secretario General que informe a la Comisión en su 62º período de sesiones sobre el proceso actualmente utilizado por el Comité Internacional de Coordinación para acreditar a las instituciones nacionales conformes a los Principios de París y que vele por que el proceso se refuerce mediante un examen periódico adecuado;

23. *Decide* seguir examinando esta cuestión en su 62º período de sesiones.

*59ª sesión,
20 de abril de 2005*



OFICINA DEL ALTO
COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA
LOS DERECHOS HUMANOS

Derechos humanos



NACIONES UNIDAS

Printed at United Nations, Geneva
GE.10-47179-May 2012-2,189
HR/P/PT/4/Rev.1

United Nations publication
Sales No. S.09.XIV.4
ISSN 1020-301X

USD 42
ISBN 978-92-1-354119-7

