

**INSTITUTO DANÉS
DE DERECHOS
HUMANOS**

DEFINIR LOS
PUNTOS FOCALES
GUBERNAMENTALES
DE DERECHOS
HUMANOS:

PRÁCTICA, ORIENTACIÓN
Y CONCEPTO

SÉBASTIEN LORION

NO. 2021/1

MATTERS OF CONCERN
HUMAN RIGHTS RESEARCH PAPERS

**DEFINIR LOS PUNTOS FOCALES GUBERNAMENTALES
DE DERECHOS HUMANOS:
PRÁCTICA, ORIENTACIÓN Y CONCEPTO**

Autor : Sébastien Lorion

Sébastien Lorion es asesor sénior del Instituto Danés de Derechos Humanos. Es doctor por la Universidad de Copenhague y se dedica a la investigación en ciencias jurídicas y sociales, centrándose en los puntos focales gubernamentales en materia de derechos humanos, los planes de acción nacionales de derechos humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos.

Cita sugerida: Sébastien Lorion (2021), 'Definir los Puntos Focales Gubernamentales de Derechos Humanos: Práctica, Orientación y Concepto', Copenhague, Instituto Danés de Derechos Humanos.

e-ISBN: 978-87-7570-020-2

Traducción: Soledad Sánchez
Layout : Hedda Bank & Michael Länger
Foto de portada: www.freepik.com

© 2021 The Danish Institute for Human Rights
Wilders Plads 8K
DK-1403 Copenhagen K
Teléfono +45 3269 8888
www.humanrights.dk

Siempre que su reproducción sea para uso no comercial, esta publicación, o parte de ella, puede ser reproducida si se citan el autor y la fuente.

MATTERS OF CONCERN es una serie de documentos de trabajo centrados en la investigación nueva y emergente en materia de derechos humanos en todas las disciplinas académicas. Es un medio para que el personal del IDDH, los académicos visitantes y los investigadores externos den a conocer los resultados preliminares de sus investigaciones, sus trabajos en curso y sus contribuciones de investigación singulares. Los artículos de investigación se publican bajo la responsabilidad exclusiva del autor y no representan la opinión oficial del Instituto Danés de Derechos Humanos. Los artículos están disponibles en línea en www.humanrights.dk.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	8
LOS PFGDH EN LA 'INSTITUCIONALIZACIÓN NACIONAL' DE LOS DERECHOS HUMANOS	8
OBJETIVO, METODOLOGÍA Y VISIÓN GENERAL DEL ESTUDIO	10
CAPÍTULO 1: PFGDH CON UN MANDATO TEMÁTICO	12
1.1. PFGDH EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES	12
1.1.1. Orientación	12
1.1.2. Prácticas estatales	16
1.2. PFGDH PARA LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	19
1.2.1. Directrices y práctica previa a 2006	19
1.2.2. Directrices y práctica tras la CDPD de 2006	21
1.3. PFGDH EN OTROS ÁMBITOS TEMÁTICOS	27
1.3.1. Derechos de los Niños	27
1.3.2. Empresas y Derechos Humanos	28
1.3.3. Responsabilidad de Proteger	29
1.3.4. Derechos Internacional Humanitario	30
REFLEXIONES SOBRE LA ORIENTACIÓN PARA LOS PFGDH TEMÁTICOS	31
CAPÍTULO 2: PFGDH CON UN MANDATO AMPLIO	34
2.1. LOS MINISTERIOS DE DERECHOS HUMANOS COMO UNO DE LOS PRIMEROS MODELOS DE PFGDH GENERALES	34
2.2. DIVERSIDAD DE PRÁCTICAS ESTATALES: UNA TIPOLOGÍA	37
2.3. INTENTOS DE LOS ESTADOS PARA CREAR UNA ARQUITECTURA UNIFICADA PARA LOS PFGDH TEMÁTICOS Y GENERALES	41
2.4. ORIENTACIÓN SOBRE LOS 'MECANISMOS NACIONALES DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO'	45
2.4.1. Contexto: la reforma de los órganos de tratados de la ONU	46
2.4.2. Orientación sobre los Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento	48
2.4.3. Difusión y Promoción	51
2.4.4. MNEPIS: ¿Actores Fundamentales de los Sistemas Nacionales?	54
REFLEXIONES SOBRE LA ORIENTACIÓN PARA LOS PFGDH CON MANDATO AMPLIO	57
CAPÍTULO 3: DEFINIR LOS PFGDH: UN MARCO CONCEPTUAL	61
¿POR QUÉ 'PUNTO FOCAL'?	61
ATRIBUTO 1: LOS PFGDH DEBEN SER GUBERNAMENTALES	63
ATRIBUTO 2: LOS PFGDH DEBEN TENER UN MANDATO EXPLÍCITO DE DERECHOS HUMANOS	64

ATRIBUTO 3: LOS PFGDH NO APLICAN POLÍTICAS DIRECTAMENTE, PERO DEBEN HACER QUE OTRAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES FUNCIONEN	66
ATRIBUTO 4: LOS PFGDH DEBEN ACUMULAR Y 'TRADUCIR' CONOCIMIENTO ESPECIALIZADO SOBRE DERECHOS HUMANOS	68
ATRIBUTO 5: LOS PFGDH DEBEN SER ESTRUCTURAS PERMANENTES	70
ATRIBUTO 6: LOS PFGDH DEBEN TENER PERSONAL PROFESIONAL Y CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS ADECUADAS	71
LA RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿UN SÉPTIMO ATRIBUTO DE LOS PFGDH?	72
REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO Y ATRIBUTOS DE LOS PFGDH	74
CONCLUSIÓN: POR UN ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA SOBRE LOS PFGDH	75
INVESTIGACIÓN EXISTENTE SOBRE LOS PFGDH	75
POR UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EMPÍRICA E INTERDISCIPLINARIA	77
POR UN ÁMBITO UNIFICADO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LOS PFGDH	79
ANEXO: CARTERAS MINISTERIALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO	97

LISTA DE RECUADROS:

- Recuadro 1. Extractos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995)
- Recuadro 2. Evolución de los Mecanismos Nacionales de la Mujer (MNM) en la Región Árabe
- Recuadro 3. Normas Uniformes: Norma 17 sobre la Coordinación del Trabajo (1993)
- Recuadro 4. Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad— Artículo 33
- Recuadro 5. Comité de la CDPD sobre su Orientación sobre los Puntos Focales del Artículo 33
- Recuadro 6. Consideraciones Clave del ACNUDH para la Designación de Puntos Focales en virtud de la CDPD
- Recuadro 7. Breve Historia del Ministerio de Derechos Humanos de Burkina Faso
- Recuadro 8. Recomendaciones del ACNUDH para los Comités de Coordinación de los PANDH (2002)
- Recuadro 9. Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia
- Recuadro 10. Aplicación Nacional de las Decisiones Individuales de los Organismos Regionales e Internacionales
- Recuadro 11. Garantías y Capacidades Estructurales Clave para los MNPIS del ACNUDH
- Recuadro 12. Principios del Pacífico sobre la Práctica de los Mecanismos Nacionales de Ejecución, Presentación de Informes y Seguimiento (2020)

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio analiza los **puntos focales gubernamentales de derechos humanos** (PFGDH), entendidos como estructuras administrativas estatales encargadas de dar la respuesta en materia de derechos humanos desde el poder ejecutivo y de garantizar la aplicación de los derechos humanos a nivel nacional, mediante el desarrollo de conocimientos especializados, la integración y la coordinación. Los actores internacionales de derechos humanos -incluido el Instituto Danés de Derechos Humanos- consideran los PFGDH como un **elemento clave de los sistemas nacionales de derechos humanos**, junto con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH).

Los PFGDH se han **extendido por todos los países con distintas formas** -desde ministerios de derechos humanos hasta delegaciones interministeriales- **y con distintos mandatos**, ya sean amplios o temáticos. Los PFGDH no han sido considerados como un fenómeno único, ni en las investigaciones académicas ni en las directrices internacionales o regionales. La orientación internacional para los PFGDH está fragmentada, y los actores de derechos humanos han ido recomendando diferentes fórmulas a lo largo del tiempo: desde comités nacionales de coordinación hasta Mecanismos Nacionales de Implementación, Presentación de Informes y Seguimiento. La **ausencia de un conjunto de normas genéricas de referencia** que contemple la diversidad de los PFGDH puede ser la explicación de este enfoque desarticulado y de los escasos estudios que identifican a los PFGDH como un área de investigación.

Este estudio sienta las bases para la comprensión de los PFGDH como un fenómeno y un tipo de actor singular, y para la revisión crítica de su importancia para el cumplimiento de los derechos humanos. Para ello, el estudio **documenta las prácticas de los Estados**, proporcionando metadatos originales sobre, por ejemplo, los ministerios de derechos humanos y sugiriendo una tipología de sus manifestaciones. **Recopila y analiza las orientaciones pertinentes**, teniendo en cuenta su interpretación por parte de los organismos de derechos humanos. A partir de este análisis, el estudio **infiere seis atributos fundamentales** asociados a los PFGDH:

- (1) Los PFGDH deben ser mecanismos de carácter gubernamental,
- (2) Los PFGDH tendrán un mandato explícito en materia de derechos humanos,
- (3) Los PFGDH se encargarán de que otros actores funcionen y no de aplicar directamente las políticas,

- (4) Los PFGDH deberán acumular y 'traducir' conocimientos especializados en materia de derechos,
- (5) Los PFGDH serán estructuras permanentes,
- (6) Los PFGDH deben tener personal profesional y procedimientos administrativos adecuados.

Estos atributos definen los PFGDH como un concepto, que sirve para **delinear y estructurar un campo de investigación académica**. Al igual que los Principios de París sirvieron de referencia articuladora para el estudio sobre las INDH, los atributos de los PFGDH pueden servir de baremo para evaluar y comparar los PFGDH existentes, que en la práctica pueden tener mejores resultados en un atributo que en otro. El estudio concluye con opciones metodológicas para consolidar una agenda de investigación sobre los PFGDH que adopte el enfoque conceptual propuesto.

ABREVIACIONES

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
CdE	Consejo de Europa
CDH	Consejo de Derechos Humanos (Naciones Unidas)
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
EPU	Examen Periódico Universal
GANHRI	Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
INDH	Institución Nacional de Derechos Humanos
MNEPIS	Mecanismo Nacional de Ejecución, Presentación de Informes y Seguimiento
MNM	Mecanismos Nacionales de la Mujer
MNPIS	Mecanismo Nacional de Presentación de Informes y Seguimiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Naciones Unidas
OPCAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
PANDH	Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos
PAR	Planes de Aplicación de Recomendaciones
PFGDH	Puntos Focales Gubernamentales de Derechos Humanos
PNC	Punto Nacional de Contacto (para la Conducta Empresarial Responsable)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRNU	Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos
R2P	Responsabilidad de Proteger
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

LOS PFGDH EN LA 'INSTITUCIONALIZACIÓN NACIONAL' DE LOS DERECHOS HUMANOS

La notable propagación en la década de 1990 de las innovaciones institucionales en materia de derechos humanos entre los Estados estuvo marcada por la aparición de varios tipos de actores estatales.¹ El auge de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) ha acaparado gran parte de la atención, lo que ha llevado a los estudiosos a argumentar que 'las INDH marcan[ron] la entrada del Estado moderno-burocrático en el ámbito nacional de los derechos humanos, institucionalizando prácticas diseñadas para regular los derechos humanos a nivel local.'² La identificación de las INDH como un tipo específico de actor, definido por su independencia, puede explicarse por la aprobación de un conjunto de normas específicas por parte de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena³ y por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993.⁴ De hecho, los *Principios de París* forjaron un concepto común que superó las variaciones existentes entre las INDH. Ayudaron a promover la expansión de las INDH entre los Estados,⁵ así como a estructurar un campo de investigación sobre las INDH.⁶

Además de las INDH, han proliferado otro tipo de actores estatales de derechos humanos anclados en el gobierno o en el poder ejecutivo. Al igual que las INDH, éstos son diversos en su diseño institucional, composición, mandatos y funciones. Se establecen como mecanismos de coordinación, unidades, ministerios, delegaciones interministeriales, comités nacionales, grupos de trabajo, etc. Su ámbito de actuación puede ser temático o amplio, abarcando todos los derechos humanos. Es posible que la heterogeneidad de estas prácticas haya invisibilizado el hecho de que estos actores participan en fenómenos ampliamente similares y haya dificultado la documentación y el estudio de este fenómeno. Sin embargo, la hipótesis formulada por actores como el Instituto Danés de Derechos Humanos es que, al igual que en el caso de las INDH, este tipo de estructuras comparten rasgos básicos comunes, transversales a su diversidad, y que pueden englobarse bajo el concepto general de 'puntos focales gubernamentales de derechos humanos' (PFGDH). Uno de estos rasgos comunes es el papel de coordinación que deben desempeñar los PFGDH, con el fin de garantizar que todas las instancias del gobierno contribuyan al cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos.

La importancia de que exista algún tipo de estructura de coordinación dentro del ejecutivo es una preocupación recurrente de los actores internacionales y regionales de derechos humanos, que también se aborda con cautela a la luz de la discrecionalidad que tienen los Estados sobre su organización institucional. Como indicó el Comité de los Derechos del Niño en 2003:

Durante el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité ha considerado casi invariablemente necesario alentar una [] coordinación entre los departamentos de la administración central, [] entre la administración central y otros niveles de la administración y entre los poderes públicos y la sociedad civil. [Sin embargo] dado que es un órgano creado en virtud de un tratado, no es aconsejable que intente prescribir unas disposiciones concretas que puedan ser apropiadas para los sistemas de gobierno, muy diferentes, de los distintos Estados Partes.⁷

No obstante, como parte de un movimiento internacional general hacia la *institucionalización nacional* de los derechos humanos como estrategia para superar las lagunas persistentes en la aplicación de los compromisos en materia de derechos humanos,⁸ los actores internacionales o regionales de derechos humanos han propuesto varios modelos de sistemas nacionales de derechos humanos en los que las INDH, y alguna modalidad o elementos de los PFGDH, constituyen piedras angulares perennes.⁹

Hay dos modelos recientes que son especialmente significativos. El primer ejemplo es significativo por su fuerza normativa. En 2006, por primera vez en un tratado de derechos humanos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) obligó a los Estados a establecer 'organismos gubernamentales' ['puntos focales dentro del gobierno' en la versión inglesa] encargados de la aplicación y mecanismos de supervisión independientes/INDH para promover, proteger y supervisar la aplicación de las normas.¹⁰ El segundo ejemplo es significativo ya que acapara gran parte del debate actual sobre los PFGDH. En 2016, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó una guía práctica sobre los 'Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento' (MNPIS), a raíz de la cual, el Secretario General de la ONU calificó dichos MNPIS como un 'nuevo tipo de estructura gubernamental' y consideró que las INDH, los MNPIS y las comisiones parlamentarias de derechos humanos eran los 'elementos clave a nivel nacional'.¹¹

A diferencia de los Principios de París de las INDH, no existe un conjunto unificado de principios u orientaciones internacionales que engloben la esencia y los aspectos comunes de los PFGDH, debido en parte al respeto por la soberanía de los Estados sobre las decisiones institucionales. La orientación internacional existente sobre los PFGDH está fragmentada, es incompleta y carece de coherencia. Está *fragmentada* porque los diversos grupos de orientaciones han

abordado temas o categorías específicas de titulares de derechos, o funciones específicas de los PFGDH. Es *incompleta* porque algunas prácticas estatales importantes no han sido documentadas ni recogidas en las orientaciones internacionales, como los ministerios de derechos humanos. Los elementos de orientación existentes también carecen de *coherencia*. Los sucesivos niveles de orientación, algunos de los cuales se remontan a la década de 1970, se han sedimentado unos sobre otros en lugar de basarse los unos en los otros de forma gradual y lógica, lo que ha provocado tensiones conceptuales. Una razón fundamental que permite la persistencia de este enfoque desarticulado es que no existe un compendio único que recopile y revise las prácticas y orientaciones existentes, como prelude necesario para articular y armonizar las orientaciones.

OBJETIVO, METODOLOGÍA Y VISIÓN GENERAL DEL ESTUDIO

Por lo tanto, el objetivo inicial de este estudio es documentar y analizar las prácticas y orientaciones existentes asociadas a los PFGDH. También se sustenta en la hipótesis de que la revisión de las líneas de orientación sobre PFGDH específicos permitiría conceptualizar los PFGDH mediante la identificación de los atributos centrales que se espera que tengan los PFGDH. Dicha documentación, la revisión crítica y la propuesta conceptual podrían tener tres beneficios esperados: 1) ayudar a elaborar unas orientaciones más articuladas y coherentes; 2) proporcionar un marco conceptual para la evaluación y el establecimiento de PFGDH existentes, y 3) trazar y estructurar un campo de investigación para generar investigaciones sobre los PFGDH.

Metodológicamente, la investigación desarrollada es exploratoria y adopta el nuevo realismo jurídico como enfoque principal: recurre al razonamiento jurídico y a los datos empíricos que informan la práctica. Es un trabajo crítico y conceptual: no es un documento prescriptivo que esboce un ideal para los PFGDH como parte de un modelo preferido para los sistemas nacionales de derechos humanos, ni un conjunto de herramientas para su establecimiento. Dicho esto, los Estados y los profesionales podrían encontrar este estudio valioso ya que proporciona, en un solo documento, una visión general de la orientación internacional existente. También identifica y reflexiona sobre temas clave señalados por las orientaciones internacionales como pertinentes para el establecimiento de los PFGDH. Se han incluido recuadros en el texto para proporcionar a los lectores extractos fundamentales de las orientaciones existentes, y ejemplos relevantes de prácticas o modelos presentados por diversos organismos de derechos humanos, con el fin de aumentar la utilidad práctica del estudio. Por último, las notas finales del estudio sirven como recurso para los Estados al hacer referencia a las orientaciones y otros tipos de literatura prescriptiva, y proporcionar enlaces para acceder a ellas.

El estudio está organizado de la siguiente manera:

- El Capítulo 1 documenta las prácticas y analiza las orientaciones relativas a los PFGDH con un mandato temático, centrándose en los derechos de las mujeres y los derechos de las personas con discapacidad.
- El Capítulo 2 documenta las prácticas y analiza las orientaciones relativas a los PFGDH con un mandato amplio. En particular, se evalúa cómo las recientes orientaciones sobre los MNPIS añaden y, en parte, redirigen las orientaciones preexistentes.
- El Capítulo 3 propone un enfoque conceptual de los PFGDH. A partir del análisis de las orientaciones, infiere un concepto y unos atributos básicos de los PFGDH, y señala las cuestiones clave que podrían surgir en la puesta en práctica de cada atributo.

La conclusión está dedicada a esbozar cómo este enfoque conceptual puede estructurar un campo de investigación sobre los PFGDH. Se revisan los escasos estudios pertinentes y se evalúan las opciones metodológicas para futuras investigaciones.

CAPÍTULO 1

PFGDH CON UN MANDATO TEMÁTICO

La práctica de establecer puntos focales gubernamentales de derechos humanos surgió por primera vez en relación con ámbitos temáticos de derechos humanos específicos, entendidos como ámbitos dedicados a categorías específicas de titulares de derechos. Se destacan dos ámbitos que merecen una investigación en profundidad: los derechos de la mujer (Sección 1.1) y los derechos de las personas con discapacidad (Sección 1.2). En la Sección 1.3 se analizan ejemplos adicionales de otros ámbitos temáticos: los derechos del niño, las empresas y los derechos humanos, la responsabilidad de proteger y el derecho internacional humanitario.

1.1 LOS PFGDH EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

1.1.1 ORIENTACIÓN

En todas las conferencias internacionales sobre la mujer convocadas por la ONU, desde la primera celebrada en Ciudad de México en 1975, se han reclamado organismos gubernamentales formalmente responsables del 'avance de la mujer' o de la 'igualdad de género'. En aquella ocasión, los delegados pidieron a los Estados que establecieran un 'mecanismo nacional' adecuado y explicaron lo siguiente.

El establecimiento de un mecanismo interdisciplinar y multisectorial dentro del gobierno, constituido por las comisiones nacionales, oficinas de la mujer y otros órganos puede ser, con un personal y un presupuesto adecuados, una eficaz medida de transición para acelerar la consecución de oportunidades iguales para la mujer y su plena integración en la vida nacional. Tales órganos deberán incluir hombres y mujeres que representen a todos los grupos de la sociedad encargados de elaborar y ejecutar las decisiones de política en el sector público. Deberán estar representados los ministerios y dependencias gubernamentales (especialmente los encargados de los asuntos de educación, salud pública, trabajo, justicia, comunicaciones e información, cultura, industria, comercio, agricultura, desarrollo rural, bienestar social, hacienda y planificación), así como los organismos privados y públicos apropiados.¹²

Las conferencias entre Estados han sido clave para promover la difusión de los organismos especializados, si bien las ideas que promovieron están intrínsecamente arraigadas en las propuestas de los movimientos mundiales de mujeres. En una revisión pionera de la difusión internacional de los 'mecanismos

nacionales de las mujeres' entre 1975 y 1998, los politólogos Jaqui True y Michael Mintrom subrayaron 'la importancia de las conferencias de la ONU sobre la mujer, que en cierto modo sirvieron de parachoques que ayudaron a canalizar el bullicio colectivo de las ideas y la energía que emanaba del movimiento mundial de la mujer en forma de prescripciones y compromisos de acción política a nivel del Estado-nación.'¹³ La politóloga Judith Squires también destacó cómo los cambios estratégicos dentro de los movimientos feministas, superando su recelo inicial hacia la burocracia y su foco en el activismo político, permitieron estos desarrollos institucionales. Las agencias especializadas fueron una vertiente de las reivindicaciones del movimiento feminista, que también apoyaron la representación y las cuotas de mujeres en la función pública. Así, el 'compromiso para la creación de agencias políticas para la mujer como norma internacional asociada a la buena gobernanza', alcanzado en 1995, fue valorado como un logro fundamental de los movimientos sociales transnacionales de mujeres.¹⁴

Con ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995 en Beijing,¹⁵ los Estados formularon con determinación sus expectativas en cuanto a las funciones previstas y las garantías institucionales para el establecimiento de dichos mecanismos (véase el Recuadro 1). La Declaración y la Plataforma de Acción resultantes constituyen hasta la fecha la referencia más importante y consolidada para los PFGDH en materia de derechos de la mujer.

RECUADRO 1. EXTRACTOS DE LA DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING (1995)

201. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno. Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

- (a) Se los considere en las instancias más altas de gobierno que sea posible, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro del gabinete
- (b) Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y la vigilancia con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, empezando por las de base
- (c) Se disponga de suficientes recursos presupuestarios y capacidad profesional
- (d) Haya oportunidades para ejercer influencia en la formulación de todas las políticas gubernamentales

202. Al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo.

Objetivos Estratégicos H.1. Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales; H2. Integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales; H3. Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo.

Fuente: *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (Doc. ONU A/CONF.177/20/Add.1, 1995) párr. 201 y 202.

A diferencia de la participación de los Estados en conferencias internacionales y las conexiones de los países con las ONG internacionales de mujeres, la pertenencia a organizaciones internacionales y la ratificación de instrumentos jurídicos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) no han actuado como variables explicativas clave para la difusión de dichos mecanismos.¹⁶ La CEDAW de 1979 no incluyó disposiciones que prescribieran las instituciones nacionales. La sexta Recomendación General del Comité de la CEDAW, adoptada en 1988 y dedicada a los 'mecanismos nacionales efectivos y la publicidad', se limitó a recomendar a que los Estados 'establezcan y/o refuercen mecanismos, instituciones o procedimientos nacionales efectivos, a un nivel gubernamental elevado y con recursos, compromisos y autoridad suficientes para (a) asesorar acerca de las repercusiones que tendrán sobre la mujer todas las políticas gubernamentales; (b) supervisar la situación general de la mujer; (c) ayudar a formular nuevas políticas y aplicar eficazmente estrategias y medidas encaminadas a eliminar la discriminación.'¹⁷

No obstante, el Comité de la CEDAW ha desempeñado un papel más activo en la revisión y promoción de los PFGDH encargados de los derechos de la mujer, especialmente tras la adopción de la Declaración de Beijing. El Comité reconoce la Declaración como una normativa complementaria¹⁸ y, por tanto, pide a los Estados que informen sobre las 12 esferas de especial preocupación de la Declaración de Beijing, entre las que se encuentra la creación de organismos especializados. Sobre esta base, examina las estructuras de los Estados y formula recomendaciones. Por ejemplo, en 2017, en su examen del informe de Jordania, el Comité evaluó la Comisión Nacional de la Mujer jordana y recomendó a Jordania que:

- (a) Siga fortaleciendo la capacidad institucional del mecanismo nacional encargado del adelanto de la mujer y lo dote del mandato, el poder de decisión y los recursos humanos, técnicos y financieros que sean necesarios para incorporar la igualdad de género en todas las políticas de los ministerios y en todas las oficinas gubernamentales, y para que el mecanismo pueda establecer oficinas en todas las provincias, en particular en las zonas rurales;
- (b) Continúe garantizando la coordinación y la cooperación entre el mecanismo nacional y las organizaciones no gubernamentales de mujeres y la sociedad civil, con miras a promover una planificación participativa para el adelanto de la mujer;
- (c) Lleve a cabo una evaluación de los efectos de la Estrategia Nacional para la Promoción de la Mujer (2013-2017) a fin de determinar los progresos realizados hacia la igualdad de género y elaborar una nueva estrategia para el período 2018-2022, así como un plan de acción en el que se definan claramente las competencias de las autoridades nacionales y locales con respecto a su aplicación y que cuente con el apoyo de un sistema integral de recopilación de datos y de seguimiento.¹⁹

Algunos tratados más recientes y de carácter regional han comenzado a estipular las estructuras institucionales necesarias para la aplicación de derechos específicos de la mujer. El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica de 2011 (conocido como *Convenio de Estambul*) prevé que 'las partes designarán o crearán una o varias entidades oficiales responsables de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas y medidas tomadas para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en [el] Convenio. Estas entidades coordinarán la recogida de datos [...], y analizarán y difundirán los resultados'.²⁰

Lo que se desprende de esta rápida visión de conjunto de las directrices es que, desde los inicios hasta hoy, los PFGDH encargados de los derechos de la mujer tienen como objetivo principal activar las dinámicas nacionales, con un enfoque clave en la integración intergubernamental y la conexión con los movimientos de mujeres. La Declaración de Beijing afirma que 'la principal tarea de los mecanismos nacionales es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno'. Se espera que su incorporación evite el riesgo de que la coordinación política a través de una entidad gubernamental especializada deje al margen dicha política. Mientras que la *coordinación* puede consistir simplemente en la división de actividades, su inclusión en los distintos programas estatales y la recopilación de información, la *incorporación* en todas las esferas y niveles puede ser más ambiciosa y pretende transformar las misiones institucionales tanto en lo que respecta a su agenda como a sus prácticas diarias. La incorporación transversal de la perspectiva de género se apoya en una serie de técnicas, tales como las listas de control de género, las directrices y la sensibilización.²¹

Gracias a investigadores colaborando en este ámbito y a los registros sobre cómo se promovieron esos mecanismos, incluida su imbricación con los movimientos feministas y de mujeres, la ‘rendición de cuentas’ ha surgido como un determinante significativo de los mecanismos nacionales de igualdad de género. Estos últimos se presentan regularmente como institucionalizadores y, por tanto, representantes de los movimientos feministas o de mujeres. Así, el mencionado estudio encargado por el Banco Mundial subraya ‘la importancia de que los grupos e individuos ajenos al Estado reconozcan que los mecanismos de género pueden hablar en nombre de las mujeres y/o representarlás’ y afirma que ‘la noción de que las entidades políticas de la mujer pueden representar los intereses de las mujeres es [...] vista como una función importante de las entidades’.²²

1.1.2 PRÁCTICAS ESTATALES

Como muestran True y Mintrom, a raíz de las Conferencias Mundiales, ‘incluso los países en los que consta que las mujeres sufren una considerable injusticia de género instigaron cambios institucionales para promover la causa de las mujeres y la igualdad de género. Esta rápida difusión mundial de una innovación burocrática a nivel estatal no tiene precedentes en la era de la posguerra’.²³ Inmediatamente después de la Conferencia Mundial de 1975 en Ciudad de México, 17 países adoptaron los primeros ‘mecanismos nacionales de la mujer’. Los primeros mecanismos de alto nivel fueron creados en 1976 por Canadá e Islandia, y Nueva Zelanda creó el primer Ministerio integral en 1984. Las Conferencias Mundiales de Copenhague (1980) y Nairobi (1985) supusieron nuevos estímulos, y la Declaración de Beijing de 1995 se considera el impulso definitivo para su difusión. En sólo tres años después de la Conferencia de Beijing, 28 Estados establecieron un mecanismo estatal y 13 mejoraron los preexistentes.²⁴

Desde 1993, la ONU²⁵ mantiene un Directorio de ‘Mecanismos Nacionales para la Igualdad de Género’.²⁶ Incluye principalmente los ‘mecanismos’ de la Declaración de Beijing y otros tipos de organismos e instituciones relacionados.²⁷ La revisión de las distintas ediciones del Directorio permite identificar algunas tendencias en la práctica de los Estados. Una conclusión general es que todos los Estados del mundo, excepto uno, han identificado un mecanismo nacional de género.²⁸ También se observa una convergencia gradual en cuanto a las opciones institucionales en general. En 1996, dos tercios de todos los mecanismos nacionales estaban ubicados en el gobierno, y un tercio eran estructuras no gubernamentales o mixtas.²⁹ En mayo de 2020, el 88,5% de los Estados designaba como mecanismo nacional una estructura ministerial (a veces una unidad dentro de los despachos de la presidencia o del primer ministro), y un 10% adicional designaba un organismo, consejo o comisión en ocasiones relacionados con el ejecutivo. Tres Estados todavía prefieren otro tipo de organización (asociación, sindicato)³⁰, pero algunos tipos de mecanismos complementarios, como las comisiones parlamentarias, han desaparecido del Directorio.³¹ Esto demuestra una creciente preferencia por las estructuras gubernamentales.

Los departamentos ministeriales en los que radican los mecanismos nacionales difieren de un Estado a otro. De los 171 países que designaron una estructura ministerial como mecanismo nacional de género, 84 son ministerios que tienen un mandato explícito sobre la igualdad de género o la mujer en su título oficial: 18 de estos departamentos ministeriales se dedican exclusivamente a la igualdad de género, y 66 cubren la igualdad de género además de otras áreas políticas (asuntos sociales, juventud o asuntos familiares son algunas de las áreas recurrentes). Otros Estados suelen asignar el mandato a los ministerios titulares de asuntos sociales, igualdad, trabajo o sanidad. Quedan algunas excepciones -por ejemplo, seis países asignan el mandato a su ministerio de asuntos exteriores, considerando el mandato claramente como una obligación internacional, una cuestión externa más que interna, o un mero punto de contacto para los organismos de la ONU.³² El Recuadro 2 muestra la evolución a lo largo del tiempo de las opciones institucionales de los países y la diversidad de opciones que quedan, tomando como referencia la región árabe.

Existe una amplia literatura sobre los mecanismos nacionales para la igualdad de género. Entre ellos se encuentran las revisiones de la práctica general encargadas por las organizaciones internacionales³³, así como las investigaciones académicas.³⁴

RECUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE LA MUJER (MNM) EN LA REGIÓN ÁRABE

Antes de la Conferencia de Beijing, la presencia de los MNM en la Región Árabe se limitaba principalmente a departamentos, direcciones o unidades dependientes de ministerios con mandatos amplios, tales como los Ministerios de Desarrollo Social. Un informe sobre los MNM de 2010 hace referencia al crecimiento gradual de estas entidades desde 1967, cuando la República Árabe Siria estableció la Unión General de Mujeres de Siria como parte de la autoridad ejecutiva y legislativa. Egipto le siguió en 1970 con la creación de la Dirección de Asuntos de la Mujer en el Ministerio de Asuntos Sociales. Otros países de la región siguieron su ejemplo como respuesta a las conferencias internacionales sobre la mujer iniciadas en 1975.

Sin embargo, desde 1995, los gobiernos de la Región Árabe se han comprometido con mayor firmeza a apoyar la creación de los MNM, incluyendo la transformación de varias comisiones o consejos en ministerios. Estos establecimientos tenían, en muchas ocasiones, fuertes vínculos con las estructuras de poder de sus países, ya que en muchos casos los MNM estaban presididos por las Primeras Damas de los países, lo que garantizaba un mayor apoyo político. [...] En 2010, de los 15 MNM establecidos, ocho estaban presididos por Primeras Damas.

En la actualidad, los MNM en la Región Árabe adoptan diferentes estructuras. En algunos Estados, los MNM funcionan como ministerios independientes, ya

sea con mandatos independientes dedicados específicamente a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer (por ejemplo, el Estado de Palestina) o con carteras más amplias y/o combinadas que incluyen los asuntos de la mujer entre otros mandatos (como en Túnez y Marruecos). En otros Estados árabes, los MNM adoptan la forma de instituciones cuasi gubernamentales (Bahréin, Egipto, Jordania, Kuwait y Yemen). En el Líbano, excepcionalmente, el Ministerio de Estado para el Empoderamiento Económico de la Mujer y la Juventud se reparte la cartera de igualdad de género con la Comisión Nacional de Mujeres Libanesas.

No obstante, en general, la capacidad de los MNM es limitada, en comparación con otras instituciones, lo que también preocupa a los MNM en contextos afuera de la región árabe. Los MNM encuentran dificultades para desempeñar sus mandatos por una serie de razones: su trabajo puede quedar aislado y relegado; la existencia de estructuras fuertemente patriarcales; y, dadas las crisis económicas y los conflictos a los que se enfrentan varios Estados árabes, las cuestiones relativas a la mujer se dejan cada vez más de lado. En algunos contextos, los MNM son meramente simbólicos, lo que se refleja desde el principio en su diseño deliberadamente frágil dentro de la estructura institucional general. En la región árabe, los MNM se han enfrentado a diversos retos desde su creación, tales como la existencia de contextos socioeconómicos arraigados, la debilidad de las estructuras institucionales internas, la limitación de los recursos humanos y financieros y la resistencia cultural y social, entre otros. Los MNM han tenido que lidiar con la falta de apoyo necesario, lo que se manifiesta en la escasez de financiación y en numerosos obstáculos legislativos.

A pesar de sus diversas formas y desafíos, los MNM de la región árabe han sido fundamentales para informar sobre los esfuerzos de los Estados en la aplicación de la CEDAW y la [Plataforma de Acción de Beijing], y han defendido una reforma legal sensible al género, como la aprobación de leyes sobre la violencia contra las mujeres y las iniciativas de empoderamiento económico.

Fuente: ONU, CESPAAO, *Cultivando Instituciones Resilientes en el Mundo: los Mecanismos Nacionales de la Mujer en Tiempos Difíciles*, 2019 (Doc. ONU E/ESCWA/ECW/2019/4).

En ellas se señalan inevitablemente los desafíos, y hasta la precaria situación en la que se encuentran la mayoría de los mecanismos nacionales. Tal y como se muestra en la revisión de los países árabes presentada en el Recuadro 2, entre los desafíos se encuentran la falta de personal y de recursos financieros, la fragilidad de la estructura institucional, la falta de autoridad y de poderes de coordinación y la exclusión política, entre otros.

Otro desafío adicional es que las estructuras de los puntos focales comprendan su función como catalizadores de la incorporación de las cuestiones transversales en el gobierno. Como se recoge en un estudio mundial encargado por el Banco Mundial en 2010:

Aunque las directrices de la Plataforma de Acción [de Beijing] son claras en cuanto a que el mandato de los mecanismos nacionales [es] promover el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer a través de una labor catalizadora y una estrategia de doble vía para la incorporación de la perspectiva de género y sus medidas específicas, todavía existe una falta de comprensión sobre lo que implica dicha labor catalizadora y la transversalidad del género. En muchos países, los mecanismos nacionales siguen demasiado ocupados en la ejecución de sus propios proyectos de prestación de servicios a las mujeres, en lugar de realizar una labor catalizadora de asesoramiento político a otros ministerios y departamentos, para que incorporen las cuestiones de igualdad de género en sus políticas y programas.³⁵

1.2 PFGDH PARA LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

1.2.1 DIRECTRICES Y PRÁCTICA PREVIA A 2006

La aparición de prácticas y directrices sobre los PFGDH relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad tuvo lugar en una línea de tiempo similar. El *Programa de Acción Mundial para los Impedidos* de 1982 establecía que 'los gobiernos han de establecer un centro de coordinación (por ejemplo, una comisión, un comité u otro órgano de ámbito nacional) para [...] vigilar las actividades [...] de los diversos ministerios, de otros organismos públicos y de [las ONG]'.³⁶

Un objetivo primordial de estos mecanismos era responder a los desafíos identificados en la promoción y protección de los derechos a nivel nacional, con una problemática clave derivada de la naturaleza transversal del trabajo en derechos humanos y la fragmentación de las competencias de los actores del poder ejecutivo. Por lo tanto, la coordinación era un objetivo primordial y, en 1991, la ONU aprobó las *Directrices para el Establecimiento y Desarrollo de Comités Nacionales de Coordinación en la Esfera de la Discapacidad*.³⁷ La necesidad de coordinación se justificó bajo la premisa de que 'los problemas que afectan a las personas con discapacidad no se deben abordar de manera aislada';³⁸ los problemas de discapacidad son a la vez 'complejos' y 'multidisciplinarios'.³⁹ Además, la coordinación es necesaria para garantizar 'un enfoque integral y no selectivo' en este ámbito, ya que la igualdad de oportunidades y la plena participación de las personas con discapacidad están relacionadas con todas las esferas de la sociedad.⁴⁰ Las Directrices plantean además que la coordinación evita la duplicación de actividades, maximiza el uso de los recursos existentes y, a la inversa, identifica los sectores políticos que no han dado prioridad suficiente a las cuestiones relacionadas con los derechos y sugiere iniciativas.⁴¹

Uno de los principales resultados del Decenio de las Personas con Discapacidad fue la adopción en 1993 por parte de la Asamblea General de la ONU de las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. Las Normas Uniformes representaron un compromiso moral y político. Supusieron la consolidación de la adopción de un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos y, *inter alia*, explicaron las expectativas que se depositaban en los mecanismos institucionales, detalladas en una de sus 22 Normas (véase el Recuadro 3).

RECUADRO 3. NORMAS UNIFORMES: NORMA 17 SOBRE LA COORDINACIÓN DE LOS TRABAJOS (1993)

Los Estados tienen la responsabilidad de establecer comités nacionales de coordinación o entidades análogas que centralicen a nivel nacional las cuestiones relacionadas con la discapacidad.

- (a) El comité nacional de coordinación o la entidad análoga debe tener carácter permanente y basarse en normas jurídicas y en un reglamento administrativo apropiado.
- (b) Para lograr una composición intersectorial y multidisciplinaria es probable que lo más conveniente sea una combinación de representantes de organizaciones públicas y privadas. Esos representantes podrían provenir de los ministerios correspondientes, las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones no gubernamentales.
- (c) Las organizaciones de personas con discapacidad deben ejercer una influencia apreciable sobre el comité nacional de coordinación, a fin de asegurar que sus preocupaciones se transmitan debidamente.
- (d) El comité nacional de coordinación debe contar con la autonomía y los recursos suficientes para el desempeño de sus funciones en relación con la capacidad de adoptar decisiones y debe ser responsable ante la instancia superior de gobierno.

Fuente: Asamblea General de la ONU, *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* (Doc. ONU A/RES/48/96, 1993).

Al igual que el movimiento feminista posibilitó y delimitó los PFGDH en torno a los derechos de las mujeres, el movimiento internacional de la discapacidad ha impregnado los acuerdos institucionales de preferencia para los PFGDH centrados en los derechos de las personas con discapacidad. Esto, en particular, condujo a un enfoque de puntos focales híbridos, compuestos por actores estatales y no estatales, para compartir la toma de decisiones con las personas con discapacidad. El movimiento de las personas con discapacidad

se ha centrado, sobre todo desde los años 90, en la participación en la toma de decisiones sobre todos los aspectos que afectan a las personas con discapacidad. El objetivo era rectificar las tendencias paternalistas vigentes no sólo en el gobierno sino también en la sociedad, sustituyendo, por ejemplo, las organizaciones *para* las personas con discapacidad, como las organizaciones benéficas, por organizaciones *de* personas con discapacidad. Aunque los órganos de coordinación pueden incluir a representantes de los ministerios, las Normas Uniformes preveían que 'las organizaciones de personas con discapacidad deben ejercer una influencia apreciable sobre el comité nacional de coordinación, a fin de asegurar que sus preocupaciones se transmitan debidamente'.

Tras la publicación de las citadas recomendaciones de *soft law*, en muchos países se crearon puntos focales nacionales para la discapacidad. Por lo general adoptaron la forma de oficinas que dan orientaciones sobre la incorporación de la discapacidad en los distintos sectores, y cuyo personal esté integrado en parte por personas con discapacidades.⁴² Se estima que en 2006 el 63% de los países habían creado comités permanentes de coordinación, tales como juntas o consejos de discapacidad.⁴³

1.2.2 DIRECTRICES Y PRÁCTICA TRAS LA CDPD DE 2006

En 2006, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introdujo una disposición sin precedentes en los tratados internacionales de derechos humanos, al crear la *obligación* de los Estados Partes de establecer estructuras nacionales de aplicación y seguimiento específicas (véase el Recuadro 4). Su Artículo 33 proporciona los elementos necesarios para el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención, todos ellos orientados hacia la creación de sistemas autónomos a nivel nacional. Estos elementos son (1) 'puntos focales' y 'mecanismos de coordinación' gubernamentales, para su aplicación; (2) INDH y mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar; y (3) la participación en todos los niveles de la sociedad civil y de los titulares de derechos.

Las normas obligatorias establecidas en el Artículo 33 de la CDPD no se ajustan estrictamente a las directrices anteriores de las Normas Uniformes. Se plantea la cuestión de si los puntos focales y las estructuras de coordinación deben incluir actores estatales y no estatales. Durante la negociación del tratado, las organizaciones de personas con discapacidad y los grupos de derechos humanos insistieron en que 'el concepto de estos comités de coordinación va más allá de la coordinación puramente intergubernamental y de la existencia de un punto focal en el gobierno, como se prevé en el proyecto [...]. Los comités nacionales de coordinación o entidades análogas previstos en las Normas Uniformes son estructuras permanentes que deben incluir la representación de organismos gubernamentales interesados, personas destacadas y [ONG], con especial atención a que haya una representación suficiente de organizaciones de personas con discapacidad'.⁴⁴ Sin embargo, la Convención termina por especificar que los mecanismos de coordinación también deberán estar 'dentro del gobierno'.

RECUADRO 4. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD – ARTÍCULO 33

Aplicación y Seguimiento Nacionales

1. Los Estados Partes, de conformidad con su sistema organizativo, designarán uno o más organismos gubernamentales encargados de las cuestiones relativas a la aplicación de la presente Convención y considerarán detenidamente la posibilidad de establecer o designar un mecanismo de coordinación para facilitar la adopción de medidas al respecto en diferentes sectores y a diferentes niveles.
2. Los Estados Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, mantendrán, reforzarán, designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará 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
3. La sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, estarán integradas y participarán plenamente en todos los niveles del proceso de seguimiento.

Fuente: Asamblea General de la ONU, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Doc. ONU A/RES/61/106, 2006).

El Artículo 33 tampoco es plenamente explícito o, al menos, admite varias interpretaciones. El análisis de los *travaux préparatoires* de la CDPD muestra la versatilidad de la noción de 'punto focal', que se interpreta como una persona o como una estructura. Un factor agravante es que 'punto focal' se tradujo posteriormente de forma diferente en las distintas versiones lingüísticas oficiales. La CDPD no especificó las funciones de los puntos focales, a pesar de las propuestas de las ONG para precisar sus tareas. La posibilidad de designar 'uno o más puntos focales', introducida para dar cabida a las estructuras de los sistemas estatales federales, añadió más confusión conceptual y dio lugar a diversas interpretaciones en lo que respecta a la vinculación de los puntos focales con los mecanismos de coordinación. Por último, el artículo 33 mantiene cierta discrecionalidad de los Estados: Los mecanismos de coordinación no son obligatorios, y todas las estructuras se establecerán 'de conformidad con su sistema organizativo'.

En la práctica, las interpretaciones de los Estados Partes difieren considerablemente. En ocasiones, el punto focal se designa a la vez como mecanismo de coordinación. Algunos Estados Partes designaron el punto

focal como mecanismo de coordinación (p.ej., Italia y Reino Unido). Algunos designaron un punto focal y mecanismos de coordinación complementarios dentro del poder ejecutivo (p.ej., Dinamarca, Francia). En cambio, en muchos Estados, especialmente en América Latina, se establecieron o designaron como mecanismos de coordinación, e incluso a veces como punto focal, a los consejos nacionales de discapacidad con representantes tanto del gobierno como de la sociedad civil, y a veces de otros actores (p.ej., Ecuador, México).

El órgano de supervisión del tratado, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ha demostrado una considerable flexibilidad en relación con el Artículo 33(1), admitiendo una gran variedad de prácticas. No ha logrado aclarar las indeterminaciones conceptuales ni las interpretaciones divergentes, como muestra mi análisis sobre su jurisprudencia (véase el Recuadro).

RECUADRO 5. EL COMITÉ DE LA CDPD EN SU ORIENTACIÓN SOBRE LOS PUNTOS FOCALES DEL ARTÍCULO 33

El Comité no ha publicado ninguna directriz sobre el Artículo 33(1), y mi análisis de las [primeras 55] observaciones finales del Comité revela que sólo 24 de las 55 observaciones finales analizan la aplicación del Artículo 33(1) por parte de los Estados. Esto es sorprendente, dado que no menos de 34 informes preliminares de los Estados no informaron del nombramiento de un punto focal. Estados tan diversos como Jordania, China, Colombia y Ucrania sólo informaron sobre un mecanismo de coordinación, y el Comité no les pidió que designaran un 'punto focal'. En los informes de varios Estados, los consejos de discapacidad se presentaron bien como un mecanismo de coordinación (p.ej., México, Croacia y Jordania), bien como un punto focal (España), o bien se mencionaron en relación con el Artículo 33(1) sin una función clara (Mauricio e Italia). Todos ellos han sido aceptados por el Comité, excepto en dos casos (Emiratos Árabes Unidos y Uganda).

En la mayoría de los casos, el Comité no aplica el carácter obligatorio de la designación del punto focal. Además, hay confusión sobre la lógica y la distinción de estos dos mecanismos, y no se especifica cómo, al ser distintos, deberían trabajar juntos. En las situaciones en las que los informes de los Estados no mencionan ni un punto focal ni un mecanismo de coordinación, las recomendaciones del Comité varían. En tres casos, el Comité recomienda la designación tanto de un punto focal como de un mecanismo de coordinación; en un caso, la designación de un punto focal; en un caso, la designación de varios puntos focales; y en dos casos, el establecimiento de un mecanismo de coordinación únicamente. En casos excepcionales, el Comité llama la atención de los Estados Partes sobre ciertos requisitos, tales como:

- los recursos técnicos, materiales y financieros necesarios del punto focal o el mandato y la autoridad legal de la institución responsable (República de Corea, Irán, Guatemala, Uganda, Argentina, Lituania y Eslovaquia)
- la expansión de los puntos focales existentes a todos los niveles o ramas del gobierno (Alemania, Uganda, Bosnia y Herzegovina, Argentina, Unión Europea, Etiopía y Lituania); y
- el establecimiento de actores de aplicación de alto nivel institucional (China - Hong Kong, Argentina, Emiratos Árabes Unidos y Qatar).

Considerando que menos de la mitad de las observaciones finales se refieren a los puntos focales o a los mecanismos de coordinación, y que el resto lo hacen con un alto grado de variabilidad, el Comité de la CDPD interpreta el Artículo 33(1) de una manera considerablemente laxa. En una entrevista, un antiguo miembro del Comité reconoció esta situación y explicó que el Comité vela por respetar el hecho de que cada Estado es libre de organizarse como desee. Los miembros prefieren invertir en el Artículo 33(2) relativo a los mecanismos de control independientes, a los que identifican como una 'contraparte natural' del Comité a nivel nacional. Un asesor de su Secretaría añadió que el Comité es 'muy escéptico a la hora de abordar los mecanismos de coordinación porque no son obligatorios [...] sólo lo hará si es evidente que algo va manifiestamente mal'.

Fuente: Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD dis., Universidad de Copenhague, 2020), 108–110.

En consecuencia, existen confusiones persistentes entre los puntos focales y los mecanismos de coordinación, tanto en la práctica como en las directrices internacionales, y los organismos de la ONU se muestran reacios a ser demasiado prescriptivos. En un estudio fundamental de 2009 sobre este asunto, el ACNUDH recuerda que 'sería inútil describir en detalle unas disposiciones nacionales que sean adecuadas para sistemas de gobierno muy diferentes'⁴⁵ y se limita a identificar 'consideraciones generales clave' recogidas en el Recuadro 6.⁴⁶ Los actores de la ONU adoptan una posición pragmática: los comités de coordinación existentes basados en las Normas Uniformes anteriores pueden ser designados puntos focales y/o mecanismos de coordinación en virtud del Artículo 33(1) de la CDPD, *siempre que estas estructuras sean reforzadas*.⁴⁷

Las estructuras de coordinación establecidas por los Estados plantean numerosos obstáculos. Como reconoce el ACNUDH, entre ellos se incluye 'la falta de un mandato jurídico claro, la escasez de recursos disponibles para asegurar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación, la participación limitada de las personas con discapacidad o la exclusión de las personas afectadas por

ciertos tipos de discapacidad.' Además, 'las leyes que establecen las estructuras de coordinación generalmente no se han aplicado a través de la adopción de normas y reglamentos'. En algunos casos, estas estructuras existen legalmente sobre el papel, pero, en realidad, no son operativas. El ACNUDH establece que la ratificación de la Convención brinda una importante oportunidad de reforzar las estructuras existentes.⁴⁸

RECUADRO 6. CONSIDERACIONES CLAVE DEL ACNUDH PARA LA DESIGNACIÓN DE PUNTOS FOCALES EN VIRTUD DE LA CDPD

- Se aconseja la adopción de un doble enfoque y la designación de puntos focales para cada uno o para la mayoría de los departamentos y ministerios gubernamentales, así como el establecimiento de un centro de enlace gubernamental que se encargue de la aplicación de la [CDPD].
- La designación de puntos focales sobre discapacidad en los ministerios del gobierno responde al reconocimiento de que la aplicación plena y efectiva de la Convención requiere la adopción de medidas por parte de la mayoría de esos ministerios, si no de todos. Esos puntos focales representarían al ministerio respectivo en el mecanismo de coordinación nacional también previsto en el párrafo 1 del artículo 33, y su mandato incluiría la promoción del conocimiento de la Convención en el ministerio, la participación en la elaboración de un plan de acción sobre la Convención y el seguimiento de su aplicación dentro de su ámbito de competencia y la presentación de informes al respecto.
- El nombramiento de un coordinador gubernamental general para la Convención responde al mismo tiempo a la necesidad de garantizar la existencia de una función de supervisión y promoción generales. En esa esfera cabe tener en cuenta las consideraciones que figuran a continuación.
- [En primer lugar], el cambio de paradigma que promueve la Convención sobre la forma de entender la discapacidad, que pasa de enfocarse desde el punto de vista médico y social a considerarse desde la perspectiva de los derechos humanos, debe reflejarse en la elección del punto focal. Por ello debe evitarse designar como organismos gubernamentales de coordinación a los ministerios de salud o a los departamentos de educación especial de los ministerios de educación, como ocurre actualmente en algunos sistemas. Del mismo modo, debería revisarse la práctica de designar como centros de coordinación a los ministerios de bienestar y trabajo, que es la que se sigue en la mayoría de los Estados partes, y se debe optar preferentemente por los ministerios encargados de la justicia y los derechos humanos. [...]

- En segundo lugar, la aplicación de la Convención exige un seguimiento al más alto nivel gubernamental. Así pues, sería ideal que el punto focal de la Convención se estableciera en el propio gobierno, por ejemplo, en el Gabinete del Presidente o del Primer Ministro, o en el Consejo de Ministros. [...]. El hecho de que haya ministros encargados de las cuestiones relacionadas con la discapacidad que no formen parte del Consejo de Ministros podría restar solidez a la estructura de los puntos focales.

- En tercer lugar, el mandato de los puntos focales debería centrarse claramente en la elaboración y coordinación de una política nacional coherente sobre la Convención. Así, el punto focal debería apoyar, orientar, informar y asesorar al gobierno en cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención, pero no necesariamente aplicarla mediante la prestación de servicios de asistencia a las personas con discapacidad. El mandato de los puntos focales también podría incluir la coordinación de las medidas gubernamentales relacionadas con la Convención en las esferas de la presentación de informes, el seguimiento, la sensibilización y el enlace con [las INDH y la sociedad civil].

- [En cuarto lugar], el punto focal gubernamental debe contar con el apoyo adecuado en términos de personal y recursos técnicos. Por lo tanto, en algunos casos podría ser útil mantener la estructura de apoyo del punto focal en ministerios importantes para aprovechar las economías de escala. En esos casos, podría ser útil reconocer explícitamente la independencia de la estructura de los puntos focales respecto del ministerio en el que estén ubicados.

- [...] el Artículo 33 [...] también debe aplicarse a los Estados con múltiples niveles de gobierno, de modo que los puntos focales sobre discapacidad puedan designarse a nivel local, regional y federal/nacional.

Fuente: ACNUDH, *Estudio Temático sobre la Estructura y la Función de los Mecanismos Nacionales de Aplicación y Vigilancia del Cumplimiento de la [CDPD]* (Doc. ONU A/HRC/13/29, 2009) párr. 24-36.

Hasta ahora no existe una visión global de la práctica de los Estados, aparte de un estudio de 2011 encargado por el ACNUDH que se limitó a los países europeos. Este estudio concluyó que 'es demasiado temprano para determinar la repercusión de esta práctica en la aplicación de la Convención. [...] La eficacia de los puntos focales y del mecanismo de coordinación sólo puede ser evaluada después de un cierto período'.⁴⁹ Tampoco hay estudios académicos que consideren los puntos focales de la CDPD como casos de estudio o que analicen su funcionamiento interno y repercusión. Existe una gran cantidad de bibliografía de carácter más prescriptivo procedente de académicos dedicados a este tema, organizaciones de personas con discapacidad y activistas que sugieren cómo deberían organizarse estos puntos

focales (véase la conclusión). La literatura extrajo de la Convención las funciones previstas de los puntos focales: organizar las actividades de los departamentos ministeriales, redactar o enmendar la legislación pertinente, capacitar al gobierno y elaborar líneas de base, informes y planes de acción en colaboración con la sociedad civil.⁵⁰ Esta literatura ofrece perspectivas complementarias para el desarrollo de directrices y el apoyo a las prácticas estatales.

1.3 LOS PFGDH EN OTROS ÁMBITOS TEMÁTICOS

Otros ámbitos temáticos de los derechos humanos o áreas de política estrechamente relacionadas con los derechos humanos promueven la adopción de los PFGDH. Esta sección destaca de forma sucinta cuatro de ellos.

1.3.1 DERECHOS DE LOS NIÑOS

El Comité de los Derechos del Niño ha señalado la necesidad de que los Estados establezcan una 'coordinación entre los departamentos de la administración central, entre las diferentes provincias y regiones, entre la administración central y otros niveles de la administración y entre los poderes públicos y la sociedad civil'.⁵¹ La finalidad de la coordinación es 'velar por que se respeten todos los principios y normas enunciados en la Convención para todos los niños sometidos a la jurisdicción del Estado; hacer que las obligaciones [] sean reconocidas no sólo por los principales departamentos cuyas actividades tienen considerables repercusiones sobre los niños (en las esferas de la educación, de la salud, del bienestar, etc.), sino también por todos los poderes públicos, incluidos, por ejemplo, los departamentos que se ocupan de las finanzas, de la planificación, del empleo y de la defensa, en todos los niveles.'⁵²

Sin embargo, como se ha visto en la introducción de este estudio, el Comité ha mostrado una tendencia a evitar la prescripción de pautas internacionales para dichos actores, mostrando un alto nivel de deferencia hacia los Estados y su discreción a la hora de decidir los mecanismos institucionales. En su Observación General No. 5 de 2003, el Comité se limitó a señalar que 'existen muchos modos oficiales y oficiosos de lograr una coordinación efectiva, por ejemplo, los comités interministeriales e interdepartamentales para la infancia' y '[] propone que los Estados Partes, si no lo han hecho todavía, revisen los mecanismos del gobierno desde el punto de vista de la aplicación de la Convención.'⁵³

El Comité advirtió de que 'no es posible concentrar en un único departamento las funciones de todos los servicios que se ocupan de los niños, y, en cualquier caso, hacerlo podría entrañar el peligro de marginar más a los niños en el gobierno. En cambio, una dependencia especial, si se le confiere autoridad de alto nivel (informar directamente, por ejemplo, al Primer Ministro, al Presidente o un comité del gabinete sobre las cuestiones relacionadas con la infancia), puede contribuir tanto a la consecución del objetivo general de hacer que los niños sean más visibles en el gobierno como a la coordinación para lograr que los derechos del niño se respeten en todo el gobierno y a todos los niveles del gobierno. Esa

dependencia podría estar facultada para elaborar la estrategia general sobre la infancia y supervisar su aplicación, así como para coordinar la presentación de informes en virtud de la Convención.⁵⁴

De esta manera, el Comité, así como otros actores como UNICEF, tienden a enfocarse más en los procesos generales que se requieren en un sistema nacional de protección de la infancia que en las prescripciones institucionales específicas para los propios puntos focales. Las recomendaciones se refieren a los procesos de planificación, los mecanismos de remisión entre los organismos de protección y los procesos operativos intersectoriales, el seguimiento y la recopilación de datos, la formación, la elaboración de presupuestos sensibles a la infancia, etc.⁵⁵ Este enfoque se centra principalmente en la arquitectura general de gobernanza necesaria para la protección a nivel nacional, y en la manera en que, en conjunto, sus componentes forman un sistema interconectado y eficiente, en lugar de centrarse en la estructura institucional encargada de mantener este sistema. En cuanto a los subtemas relacionados con los derechos del niño, no obstante, surgen orientaciones sobre los puntos focales, por ejemplo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) recomienda a sus Estados miembros que designen Puntos Focales Nacionales para proteger a los niños víctimas de la trata de seres humanos.⁵⁶

1.3.2 EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

El establecimiento de los Puntos Nacionales de Contacto (PNC) para la Conducta Empresarial Responsable es cada vez más común. Cuarenta y nueve Estados han establecido un PNC,⁵⁷ ya sea en forma de un organismo interministerial, una estructura multipartita (gobierno, empresas, sindicatos y ONG), un organismo experto especializado o una estructura individualizada (por ejemplo, una persona dentro de un ministerio), que a veces incluye a las INDH.

Los PNC se crean en el marco de las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales.⁵⁸ Las Líneas Directrices se adoptaron inicialmente en 1976 y se refirieron a los PNC a partir de 1984. En el año 2000, el Consejo de la OCDE exigió la creación de los PNC por parte de los Estados, proporcionando orientaciones de procedimiento detalladas sobre su función. De acuerdo con su decisión, 'los países suscritos designarán [PNC] encargados de fomentar su efectiva observancia, realizando actividades de promoción, atendiendo a las consultas y contribuyendo a la resolución de las cuestiones que surjan en relación con la aplicación de las Directrices en casos concretos, teniendo en cuenta las orientaciones de procedimiento adjuntas.' Se solicita que los PNC 'operaren de conformidad con los criterios fundamentales de visibilidad, accesibilidad, transparencia y responsabilidad para fomentar el cumplimiento del objetivo de equivalencia funcional.'⁵⁹

En 2011, la revisión de las Líneas Directrices de la OCDE añadió un capítulo sobre derechos humanos alineado con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU).⁶⁰ Los PRNU destacan asimismo el papel de los PNC como mecanismos de reparación extrajudiciales.⁶¹ De hecho, el mandato para resolver cuestiones relacionadas con la inobservancia de las Directrices y casos específicos de presunta mala conducta es una característica importante de los PNC. Desde el año 2000, se han atendido más de 450 casos por parte de los PNC de más de 100 países.⁶² Desde la revisión de 2011, más del 50% de los casos recibidos por los PNC contenían un elemento de derechos humanos.⁶³

Otra característica digna de ser mencionada es que los PNC ofrecen un singular ejemplo de inversión internacional al precisar el papel de los puntos focales y ofrecer una orientación detallada. La OCDE produce una gran cantidad de recursos y herramientas para apoyar a los PNC en la implementación de las diversas funciones de su mandato.⁶⁴ Desde 2001, se organizan anualmente reuniones internacionales de los PNC y en 2017 se instauró un sistema de revisiones voluntarias entre pares. Las revisiones entre pares son facilitadas por la Secretaría de la OCDE y llevadas a cabo por representantes de dos a cuatro PNC diferentes, los cuales realizan una visita *in situ*, se reúnen con todas las partes interesadas e identifican los puntos fuertes, así como las áreas de mejora, proporcionando recomendaciones en un informe público. En sólo tres años, 15 PNC se han sometido a la revisión por pares.⁶⁵

1.3.3 LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Reconocida formalmente en 2005, la Responsabilidad de Proteger (R2P) es un principio según el cual la comunidad internacional es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.⁶⁶ El principio está directamente relacionado con la normativa de derechos humanos, contemplando las violaciones más graves.⁶⁷ El Marco de Análisis de la ONU para la Prevención de Crímenes Atroces se refiere a las violaciones de derechos humanos como una señal de alerta temprana.⁶⁸

Desde 2010, algunos Estados y la ONG Centro Global para la Responsabilidad de Proteger han promovido la creación de puntos focales para la responsabilidad de proteger. Según las actas de la reunión ministerial de 2010 en la que esta idea fue debatida por primera vez, los puntos focales deben ser 'funcionarios de alto nivel que actúen como principales asesores nacionales en materia de RP2, encargados de coordinar los esfuerzos nacionales y colaborar con funcionarios homólogos de otros gobiernos e instituciones para mejorar los esfuerzos para anticipar, prevenir y responder mejor a los "crímenes contra la R2P".' Los Estados se comprometieron asimismo a celebrar reuniones entre estos puntos focales 'con vistas a que se convierta en una red permanente de funcionarios específicamente designados que mejore la coordinación intergubernamental en materia de prevención de las atrocidades masivas'.⁶⁹

En noviembre de 2020, 61 Estados y dos organizaciones regionales (la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos) habían designado Puntos Focales para la R2P.⁷⁰ El Centro Global señala que ‘mientras que en algunos países los puntos focales para la R2P se encuentran en los ministerios a cargo principalmente de las políticas nacionales (Pilar I), la mayoría de los gobiernos han optado por situar los puntos focales para la R2P en el Ministerio de Asuntos Exteriores, como por ejemplo en los departamentos a cargo de los Asuntos Multilaterales, el Derecho Internacional, los Derechos Humanos y las Organizaciones Internacionales’.⁷¹ Una característica principal de los puntos focales es su organización como red internacional permanente, para la que el Centro Global para la Responsabilidad de Proteger actúa como su secretaría. Desde 2019, la red está dotada de un Grupo Directivo de Puntos Focales para la R2P, compuesto por varios puntos focales. En 2019, el Centro Global publicó un manual que ofrece un breve marco de orientación para los puntos focales.⁷²

1.3.4 DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Las normas internacionales de derecho humanitario se sustentan en los Convenios de Ginebra de 1949. El Protocolo I de 8 de junio de 1977 establece que los Estados se comprometen a ‘respetar y hacer respetar’ sus provisiones en ‘toda circunstancia’.⁷³ Sobre esta base, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha promovido y apoyado la creación de ‘comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario’ en todos los Estados, independientemente de las circunstancias, incluso en tiempos de paz. En 1995, la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja alentó la creación de dichas comisiones.⁷⁴

Según la base de datos del CICR sobre comisiones nacionales, 112 Estados han creado uno.⁷⁵ Las comisiones nacionales pueden adoptar muchas formas, desde un grupo informal de expertos hasta un organismo interministerial o interinstitucional creado por decreto ministerial o por ley. El CICR recomienda que estas comisiones estén preferentemente vinculados al poder ejecutivo del gobierno, que tengan un estatus legal para ser plenamente efectivos y capaces de desempeñar el papel que se les asigna, y que tengan una estructura formal que garantice la continuidad de su trabajo en el tiempo. En 2019, el CICR publicó las ‘Directrices para su Óptimo Funcionamiento’, que brindan recomendaciones y modelos organizacionales para que las comisiones nacionales realicen estudios de compatibilidad de la legislación nacional con respecto a las normas internacionales, planes de acción, informes, y hojas de trabajo, entre otros.⁷⁶

En varios casos, los Estados han designado o establecido las mismas estructuras para el derecho humanitario y los derechos humanos, lo que indica la estrecha asociación entre ambos campos. Es el caso de Burkina Faso, Cabo Verde, Francia, Guinea-Bissau, Kazajistán, Namibia, Turkmenistán y Zimbabue. En otros países, es frecuente que las comisiones nacionales y los PFGDH estén integrados bajo el mismo departamento ministerial (por ejemplo, en Bulgaria, Colombia e Indonesia).

Desde 2002, el CICR ha organizado periódicamente 'reuniones universales' entre las comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario. Se trata de crear un 'foro donde las comisiones nacionales pudieran encontrarse y debatir acerca de sus cometidos, sus operaciones y sus actividades respectivos, así como sobre los logros y los desafíos.'⁷⁷

REFLEXIONES SOBRE LAS DIRECTRICES DE LOS PFGDH TEMÁTICOS

El análisis cruzado de las directrices internacionales sobre los PFGDH con mandatos temáticos muestra similitudes básicas respecto a lo que conforma un PFGDH, revelando matices entre de un ámbito temático a otro. La comparación entre los PFGDH encargados de los derechos de la mujer y los de los derechos de las personas con discapacidad resulta esclarecedora.

En ambos ámbitos, una función clave es la de coordinar la aplicación nacional, así como garantizar la integración de los derechos temáticos en cuestión en la acción gubernamental. La orientación internacional centra su atención en las interacciones y los procesos nacionales: El objetivo es que los sistemas nacionales funcionen de forma autosuficiente a través de las interacciones entre los PFGDH y otros actores, como las INDH y otras partes interesadas. Los informes internacionales resultan secundarios dentro de este enfoque. De hecho, en ambos ámbitos, las recomendaciones relativas a los PFGDH surgieron antes de que se adoptara un tratado de derechos específico y se estableciera un órgano de tratados.

En cuanto al diseño institucional, existen ligeras variaciones entre los mecanismos recomendados en cada ámbito temático. En lo que respecta a los derechos de las mujeres, las orientaciones se inclinan por estructuras integradas en el gobierno, con énfasis en la responsabilidad y la autoridad. En el ámbito de la discapacidad, las preferencias se inclinan por su participación a través de consejos y directorios conjuntos que reúnan tanto a los actores estatales como a los titulares de derechos, aunque el análisis mostró que la CDPD no está totalmente alineada con las orientaciones previas, lo que apunta a la existencia de ambigüedades en el desarrollo del conjunto de orientaciones para los mismos PFGDH temáticos a lo largo del tiempo.

La naturaleza de los derechos podría explicar estas variaciones en cuestión. Sin embargo, lo más relevante es que tales variaciones obedecen a las preferencias de los movimientos de la sociedad civil asociados a cada ámbito temático. Los datos históricos aportados en este capítulo muestran cómo la creación de los PFGDH temáticos forma parte de un proceso de institucionalización de los movimientos sociales. Esto ha llevado a la doctrina feminista a considerar a estos nuevos actores estatales como responsables ante los titulares de derechos que forman la 'circunscripción' de esas instituciones, con la expectativa asociada de que los agentes dentro de esas instituciones adopten los valores del movimiento.

La revisión de los PFGDH en otros ámbitos temáticos aportó algunos ejemplos de variaciones relativas al diseño y mandato institucionales. A partir del análisis de los ámbitos temáticos de la Sección 1.3, surgieron tres funciones predominantes.

En primer lugar, algunos PFGDH tienen un mandato de protección específico. En particular, los PNC para la Conducta Empresarial Responsable desempeñan un reconocido papel como mecanismo de reclamación extrajudicial estatal. En ocasiones, los comentaristas sugieren que los puntos focales de otros ámbitos también podrían desempeñar una función de protección, por ejemplo, en la aplicación de políticas o planes de acción nacionales sobre determinados derechos. Por ejemplo, la Relatora Especial de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señaló que los puntos focales de la CDPD 'deben tener autoridad para iniciar investigaciones y recomendar sanciones para las entidades tanto estatales como privadas que no los aplican [planes estratégicos nacionales]. Esas sanciones pueden ir desde la simple publicación de la lista de entidades incumplidoras hasta la imposición de multas o la confiscación de fondos públicos.'⁷⁸

En segundo lugar, varios PFGDH temáticos están inherentemente asociados a un marco normativo internacional específico. Algunos son creados para garantizar el cumplimiento de esas normas a nivel nacional. Este es el caso de los PNC para la Conducta Empresarial Responsable, los Puntos Focales para la R2P y las comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario. Esto no significa que se encarguen de la presentación de informes por parte de los Estados en virtud de los marcos internacionales pertinentes, ya que estos últimos no conllevan un proceso de presentación de informes similar al establecido para los tratados de derechos humanos. Más bien se encargan de aplicar y respetar las normas y de integrarlas en las leyes y políticas nacionales. Otros PFGDH han sido asociados a un marco normativo específico *a posteriori*. Por ejemplo, los PFGDH en el ámbito de los derechos de las personas con discapacidad existían antes de la CDPD, pero muchos de ellos fueron designados como puntos de enlace para aplicar la Convención tras su adopción en 2006.

En tercer y último lugar, los PNC para la Conducta Empresarial Responsable, los Puntos Focales para la R2P y las comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario también muestran cómo los PFGDH pueden formar parte de redes internacionales, con mecanismos de apoyo entre pares muy desarrollados, como son las reuniones internacionales periódicas y la organización de procedimientos de revisión entre pares.

En resumen, existen numerosos puntos de convergencia entre los PFGDH con mandatos temáticos. No obstante, aparecen algunos matices en las funciones y los mandatos que pueden estar en parte relacionados con el ámbito temático

en cuestión, las condiciones de su aparición, pero también con la preferencia de los grupos a los que atienden. Esas preferencias pueden no ser fácilmente generalizables a todos los temas de derechos humanos. En otras palabras, algunas especificidades de un tipo de PFGDH temático podrían servir de inspiración para desarrollar nuevas funciones de otro, pero otras no. Esto plantea la cuestión tanto de la conveniencia como de la viabilidad de forjar una infraestructura institucional general que atienda a todos los derechos humanos de forma integral. El riesgo de unificarlos a la fuerza en una única estructura radica en que se eliminen las especificidades esenciales de los PFGDH temáticos. Como se mostrará en el próximo capítulo, existen iniciativas que se aventuran a orientar a los Estados hacia estructuras integrales específicas de derechos humanos a nivel estatal.

CAPÍTULO 2

PFGDH CON UN MANDATO AMPLIO

Además de los puntos focales gubernamentales temáticos en materia de derechos humanos, desde la década de 1990 han surgido estructuras generales dentro del gobierno que abarcan todo el espectro de los derechos humanos. Durante mucho tiempo estas estructuras carecieron de orientación internacional, pero las iniciativas más recientes se han aventurado a guiar a los Estados hacia estructuras integrales específicas de derechos humanos a nivel estatal. La guía práctica sobre 'Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento', publicada por el ACNUDH en 2016, ha atraído mucha atención en este sentido. Como se explicará en este capítulo, un análisis más detallado de estos desarrollos muestra que dicha guía se basa en las prácticas estatales y, al mismo tiempo, reorienta significativamente dichas experiencias y las disposiciones existentes para los PFGDH temáticos.

2.1 LOS MINISTERIOS DE DERECHOS HUMANOS COMO UNO DE LOS PRIMEROS MODELOS DE PFGDH GENERALES

Una figura destacable adoptada por los puntos focales gubernamentales generales en materia de derechos humanos ha sido la creación de un 'Ministerio de Derechos Humanos', una opción similar a las soluciones innovadoras adoptadas en el ámbito de la igualdad de género (véase la subsección 1.1.2). El primer modelo que se conoce fue creado en 1986 por Mobutu Sese Seko en la República Democrática del Congo (entonces Zaire). Técnicamente era el *Departamento para los derechos y libertades de los ciudadanos* dentro del Consejo Ejecutivo del gobierno, dirigido por un viceprimer ministro encargado de los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos,⁷⁹ y comúnmente conocido como el Ministerio de Derechos Humanos.⁸⁰ Posteriormente, se crearon ministerios de derechos humanos en Malí, en 1993, tras el establecimiento de la tercera república y la adopción de una nueva constitución; en Marruecos, en 1993, por el rey Hassan II, en el contexto de las reformas constitucionales destinadas a reducir el absolutismo monárquico; y en Pakistán, en 1995, bajo el gobierno reformista de Benazir Bhutto.

Un reto fundamental de los ministerios de derechos humanos es su gran volatilidad y dependencia de las decisiones coyunturales. Su estatus es precario y está siempre bajo amenaza de ser interrumpido. Por ejemplo, Irak tuvo un ministerio de este tipo de 2003 a 2015, Serbia de 2008 a 2011, la República Checa de 2007 a 2010 y de nuevo de 2014 a 2017. Los ministerios de derechos humanos también se fusionan regularmente con otros ministerios o se separan de ellos; estas decisiones

pueden formar parte de una decisión general, por ejemplo, para reducir las carteras ministeriales. Las carteras de derechos humanos también pueden ser un factor político. Por ejemplo, el presidente de extrema derecha de Brasil, Jair Bolsonaro, suprimió el ministerio especializado tras su elección en 2018 y estableció en su lugar un *Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos*, percibido como un intento de imponer los valores religiosos sobre los derechos humanos.⁸¹

No existe un relato histórico ni una base de datos que documente estas experiencias. Para llenar este vacío, en mayo de 2019 emprendí una investigación documental sobre la composición de los gobiernos de todos los países. En ese momento, un total de 32 gobiernos contaban con un ministerio especializado en derechos humanos, es decir, el 16,5% de los países del mundo. De ellos:

- Seis se dedicaban exclusivamente a los derechos humanos (República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Marruecos, Pakistán, Togo y Yemen), y otros cinco se dedicaban a los derechos humanos y a un tema estrechamente relacionado, por ejemplo, los derechos de las minorías (Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Haití, Montenegro y Túnez).
- Dieciocho eran ministerios encargados tanto de la justicia como de los derechos humanos; en siete de ellos, la cartera ministerial incluía otro tema: prisiones, cultos, transparencia, reformas institucionales (existían ministerios de justicia y derechos humanos en Angola, Argentina, República Centroafricana, Chad, Chile, Costa de Marfil, Gabón, Guinea Bissau, Indonesia, Malí y Perú; había ministerios con temas adicionales en Comoras, República del Congo, Yibuti, Ecuador, Grecia, Lesoto y Mauricio).
- En tres países, los ministerios de derechos humanos estaban unidos a los de la 'mujer' (Somalia), 'mujer y familia' (Brasil) o 'solidaridad nacional' (Burundi).

Esta base de datos original se presenta de forma completa en el Anexo 1 del presente estudio. Hay que tener en cuenta que la situación de un país determinado -y, por tanto, los datos globales- puede cambiar muy rápidamente. Desde que se llevó a cabo esta investigación documental a nivel mundial, algunos países, como Túnez, han cambiado de gobierno en dos ocasiones, y en cada una de ellas se han tomado decisiones diferentes en cuanto a la continuidad de una cartera ministerial que cubra explícitamente los derechos humanos.

Los datos revelan algunas tendencias. En particular, la práctica de establecer ministerios de derechos humanos sugiere que existe cierto nivel de emulación entre los países. De estos países con un ministerio, 20 están en África, de los cuales 16 son antiguas colonias francesas. Algunos países destacan; en particular, Burkina Faso ha invertido especialmente en su Ministerio de Derechos Humanos. No sólo ha mantenido la cartera ministerial de forma ininterrumpida desde el año 2000 (de forma autónoma o junto con el Ministerio de Justicia), sino que desde 2006 el país también ha establecido una cohorte designada de funcionarios públicos especializados en derechos humanos (véase el Recuadro 7).

RECUADRO 7. BREVE HISTORIA DEL MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS DE BURKINA FASO

En el año 2000, el Presidente Blaise Compaoré estableció una cartera ministerial específica cuando su régimen autoritario estaba siendo cuestionado. Las protestas públicas incluyeron una dimensión de derechos humanos. En concreto, la muerte del periodista Norbert Zongo, el 13 de diciembre de 1998, desencadenó una importante serie de manifestaciones. Como respuesta, se adoptaron una serie de compromisos en materia de derechos humanos, incluida la ratificación en 1999 de tres tratados internacionales. En el año 2000, se produjo una remodelación gubernamental para transmitir la apertura política. En esta ocasión, se nombró la primera secretaria de estado para los derechos humanos, que se convirtió en ministerio dos años después. Desde entonces, la cartera se ha incluido en todos los gobiernos, ya sea como ministerio especializado o fusionado con la cartera de justicia.

El primer ministro consiguió la creación de una rama de la función pública dedicada a los derechos humanos, con la intención de crear una capacidad estructural que fuera sostenible y sobreviviera al ministerio en caso de que se tomara una decisión política para desmantelarlo. En 2006 se crearon dos categorías de 'empleos específicos' dentro de la función pública: los consejeros de derechos humanos, con funciones de asesoramiento y de rango administrativo superior, y los funcionarios de derechos humanos, con funciones ejecutivas. Todos reciben una formación especializada de 30 meses en la Escuela Nacional de Administración y Magistratura. En 2016, había 105 consejeros y 100 funcionarios trabajando para el ministerio, de los cuales el 41% estaban destinados en delegaciones regionales.

Desde el principio, el ministerio se centró en articular el discurso de derechos humanos a nivel nacional y en señalar la necesidad de educar a la población. De acuerdo con la primera Política de Derechos Humanos elaborada en 2001, 'la filosofía de los derechos humanos no siempre coincide con las tradiciones y costumbres'. Poniendo como ejemplo la práctica de la ablación, la política postulaba que las cuestiones de derechos humanos necesitarían 'un cambio de mentalidad, que requiere una amplia labor de educación de la ciudadanía en materia de derechos humanos'.

El segundo objetivo principal del Ministerio de Derechos Humanos es integrar los derechos humanos en la acción gubernamental. Más allá del ejecutivo, la Política de Derechos Humanos de 2013 encomienda al ministerio la tarea de garantizar las sinergias y la cooperación entre los actores y dirigir el 'sector' de los derechos humanos, entendido como los actores gubernamentales, los actores estatales independientes, las ONG e incluso los donantes. Varios mecanismos de coordinación dirigidos por el ministerio tienen como objetivo apoyar la coherencia intergubernamental en materia de derechos humanos.

El Comité Interministerial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario reúne a representantes de casi todos los ministerios competentes. El Marco de Diálogo Sectorial, más amplio, incluye representantes de los ministerios, pero también de los tribunales, las ONG, los donantes y algunas otras estructuras, incluida la INDH. El ministerio también cuenta con el apoyo de puntos focales en los ministerios competentes, designados para diversos fines (se estima que había 35 en 2017).

Los informes internacionales se convirtieron en una parte sustancial de las actividades del ministerio. Aunque el primer informe estatal para el EPU (2008) fue parcialmente redactado por consultores externos, el ministerio institucionalizó posteriormente los procesos de presentación de informes. Los procesos relacionados con el EPU (presentación de informes, seguimiento, revisiones intermedias) ahora eclipsan otros marcos políticos -como las políticas nacionales de derechos humanos- en términos de inversión y atención por parte del ministerio. Esta situación se explica principalmente por la relevancia política internacional de este proceso y la presión de los donantes.

Adaptado de: Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD dis., Universidad de Copenhague, 2020), Cap. 9 y 11.

2.2 DIVERSIDAD DE PRÁCTICAS ESTATALES: UNA TIPOLOGÍA

Los ministerios de derechos humanos son sólo un tipo de punto focal gubernamental en materia de derechos humanos con mandatos amplios establecidos por los Estados. La información sobre las unidades integradas en los órganos ejecutivos es bastante más difícil de recopilar, ya que requiere investigar las unidades administrativas del gobierno. No obstante, es posible esbozar una tipología de prácticas estatales en términos de estructuras organizativas y su anclaje institucional.

En general, los PFGDH incluyen las siguientes formas institucionales:

- Ministerios independientes
- Departamentos, divisiones o unidades dentro de un ministerio con un mandato más amplio
- Unidades dentro los gabinetes del primer ministro o de la presidencia
- Agencias gubernamentales no ministeriales; adscritas a un ministerio, se centran en la generación de conocimientos, la promoción y la formulación de políticas
- Estructuras híbridas: comités conjuntos, consejos o comités integrados por representantes ministeriales y otros tipos de representantes, especialmente de la sociedad civil.

De manera accesoria, puede que se designen otras estructuras como punto focal de enlace gubernamental de derechos humanos: una comisión parlamentaria o una asociación o sindicato generales. Es posible que los PFGDH no sean únicamente una estructura organizativa; a veces son una persona/subestructura dentro de una organización más grande. Un PFGDH también puede agrupar muchos de estos puntos focales interorganizacionales en varios ministerios y un mecanismo de coordinación general/secretaría de la red. Como tal, se trata de una estructura arborescente que trasciende los límites de la organización.

Los puntos focales situados dentro de una estructura más amplia también son multiformes. Pueden ser un individuo, una unidad, una 'célula', un grupo de trabajo compuesto por varios puntos focales situados a lo largo de la organización, por ejemplo, en sus oficinas descentralizadas y organismos ejecutivos. Estos puntos focales requieren un anclaje institucional y un punto focal en materia de derechos humanos suele estar situado en una de las siguientes ramas de la organización:

- Unidades de asesoría a la dirección: Pertenecen a la alta jerarquía política o administrativa. Muchos puntos focales se encuentran en el gabinete de apoyo al ministro o en el despacho del Secretario General del departamento ministerial. Esto garantiza que la orientación política y las decisiones de gestión reflejen el tema en cuestión y que éste adquiera mayor visibilidad.
- Unidades de planificación o de control/seguimiento político: Desempeñan un papel transversal destacado en las administraciones. Se encargan de identificar las acciones a futuro y/o de revisar automáticamente los proyectos y actividades, garantizando así que las cuestiones de carácter transversal se aborden de forma sistemática. Suelen encargarse de la recopilación de datos y de la creación de conocimientos, un atributo esencial de los puntos focales.
- Servicios y unidades técnicas con responsabilidades de ejecución: Son poco frecuentes, ya que los puntos focales no deben ejecutar las actividades directamente. No obstante, las organizaciones pueden decidir tener un punto focal de derechos humanos en cada dirección. Los puntos focales pueden aplicar enfoques de doble vía que consisten tanto en la integración de un tema como en el apoyo a través de la implementación de medidas y proyectos específicos.

Es frecuente que en un mismo país coexistan varios tipos de PFGDH generales. En su estudio de 2016 sobre los MNPIS, el ACNUDH mencionó algunos ejemplos de diferentes estructuras establecidas para la implementación nacional o la presentación de informes externos:

- En México, la Comisión Interministerial de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos está adscrita a la Secretaría de Gobernación y elabora un programa nacional de derechos humanos y supervisa la aplicación del programa y de las recomendaciones internacionales. La Secretaría de Relaciones Exteriores coordina la presentación de informes.⁸²

- En Finlandia, el Ministerio de Justicia coordina la Red Gubernamental de Especialistas en los Derechos Fundamentales y los Derechos Humanos con representantes de todos los ministerios, que supervisan la aplicación del PANDH. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de la coordinación de la presentación de informes.⁸³

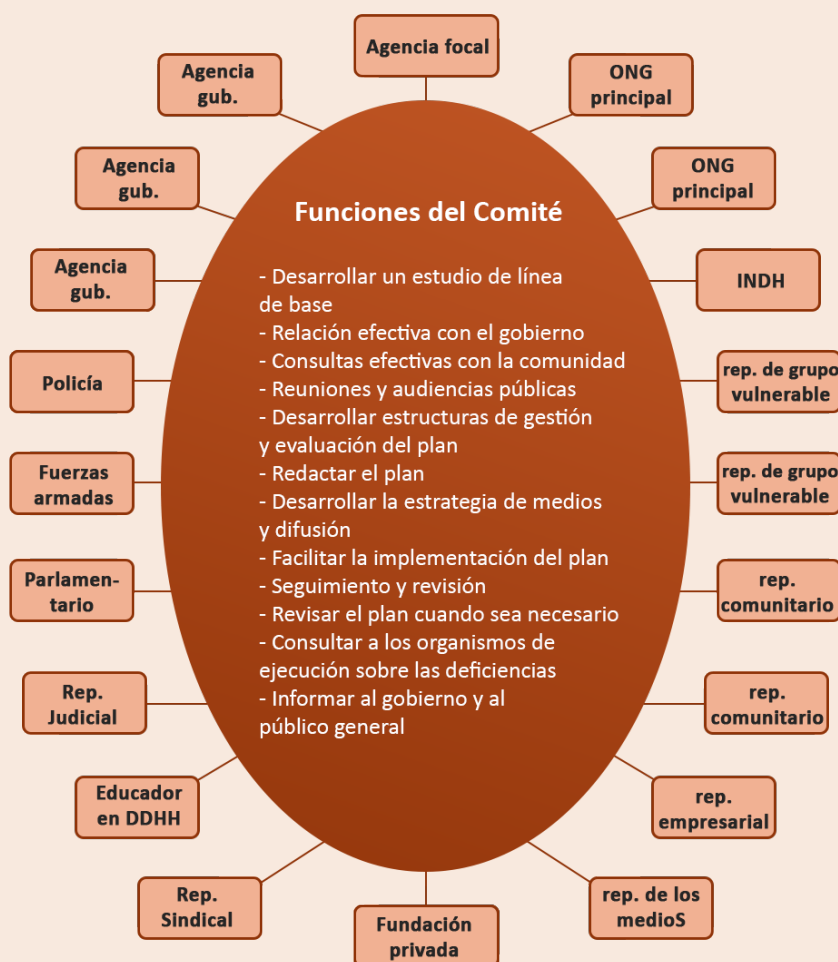
Esta dualidad podría estar relacionada con las necesidades que satisfacen y los contextos para su creación. Uno de los principales motores para el establecimiento de estas estructuras ha sido de carácter interno, centrado en la política nacional, como es el caso de los orígenes de los ministerios de derechos humanos en la década de 1990 presentados en la Sección 2.1, creados en tiempos de contestación política o de reformas. Del mismo modo, muchos PFGDH con mandatos amplios se crearon como consecuencia de la adopción de modelos promovidos internacionalmente para los sistemas nacionales de derechos humanos a nivel nacional, en los que se pretende que un órgano ejecutivo central desempeñe un papel central y estructural. Muchos PFGDH con mandatos amplios desempeñan un papel directamente asociado a políticas y marcos nacionales amplios de derechos humanos, como los planes de acción nacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en Mauricio, en 2010 se creó en la Oficina del Primer Ministro una Dependencia de Derechos Humanos que coordina una red de múltiples partes interesadas para supervisar la implementación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos.⁸⁴

En ese sentido, existían algunas orientaciones internacionales. El Manual sobre los PANDH publicado por el ACNUDH⁸⁵ en 2002 recomendó la creación de comités de redacción y coordinación de amplia composición y alentó su institucionalización más allá del PANDH con fines de transversalización y coordinación (véase el Recuadro 8).

RECUADRO 8. RECOMENDACIONES DEL ACNUDH PARA LOS COMITÉS DE COORDINACIÓN DE LOS PANDH (2002)

El desarrollo clave en la fase preparatoria del trabajo sobre el plan será el establecimiento del comité nacional de coordinación. [...] El comité deberá contar con una estructura que permita una representación satisfactoria de los organismos gubernamentales, las partes interesadas y los grupos de interés, y que al mismo tiempo sea viable desde el punto de vista de la efectividad de la toma de decisiones y el coste. [...] Para lograr el doble objetivo de una implementación efectiva y un amplio apoyo popular, la composición debe incluir representantes tanto de los organismos gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil importantes. [...] Para garantizar la representación de las organizaciones pertinentes y movilizar de forma efectiva la experiencia disponible, probablemente será necesario establecer subcomités o 'grupos de trabajo sectoriales' para tratar temas específicos dentro del plan.

COMITÉ DE COORDINACIÓN NACIONAL - POSIBLE COMPOSICIÓN Y MANDATO



En algunos países, puede resultar útil institucionalizar el comité de coordinación como un órgano con funciones que trascienden el plan de acción nacional. El comité puede asumir la responsabilidad permanente de integrar y transversalizar las cuestiones de derechos humanos en los organismos gubernamentales. Su actividad puede incluir la promoción y coordinación de la formación en derechos humanos, la creación de capacidades y los eventos, y la movilización de recursos para actividades relacionadas con los derechos humanos.

Fuente: ACNUDH, *Manual sobre Planes de Acción Nacionales de Derechos Humanos*. Serie de Capacitación Profesional Núm. 10 (Doc. ONU HR/P/PT/10, 2002) 45-49.

Un segundo factor que ha impulsado la creación de los PFGDH generales ha sido de carácter externo. Los PFGDH han sido creados con fines externos para coordinar la presentación de informes internacionales y la colaboración con los organismos internacionales y regionales de derechos humanos. La necesidad de una coordinación intersectorial en la presentación de informes se ha visto acentuada por el establecimiento del Examen Periódico Universal (EPU) en 2008, que requiere una estructura transversal que pueda apoyarse en las políticas sectoriales y movilizar a todas las estructuras gubernamentales implicadas (véase la Sección 2.4 y el Recuadro 11).

Estos PFGDH generales se establecen adicionalmente a los puntos focales temáticos o, a veces, subnacionales, lo que añade complejidad a las estructuras y puede dar lugar a que haya una serie de PFGDH en un país, que atienden diferentes necesidades. Esto ha dado lugar a que algunos Estados intenten aumentar la coherencia e interconectar el sistema de puntos focales.

2.3 INTENTOS DE LOS ESTADOS PARA CREAR UNA ARQUITECTURA UNIFICADA PARA LOS PFGDH TEMÁTICOS Y GENERALES

Algunos países han intentado progresivamente diseñar una arquitectura institucional general que permita superar la fragmentación y vincular los diferentes tipos de PFGDH creados a lo largo del tiempo. Esto puede conectar puntos focales con mandatos temáticos y amplios, puntos focales a nivel central y regional, puntos focales dedicados a los compromisos nacionales y a los internacionales, etc. Colombia y Georgia son dos países que ilustran bien estos esfuerzos.

El caso de Colombia ofrece un claro ejemplo de cómo las estructuras institucionales son el resultado de años de sucesivas reformas institucionales, con varios experimentos institucionales en marcha desde la década de 1980. Las politólogas Patricia Herrera-Kit y Stéphanie Taylor han trazado cómo se puede identificar una genealogía de reformas, con capas de estructuras e intervenciones pasadas que constituyen el terreno sedimentado sobre el que se construye la arquitectura actual.⁸⁶ Las reformas institucionales dependen de varios factores, entre ellos los imperativos políticos nacionales, los intentos de comprometerse con modelos internacionales como el concepto de los PANDH, las ideologías de gestión pública dominantes o las intervenciones de la cooperación al desarrollo.

Un punto de ruptura interesante en el contexto colombiano ha sido el intento firme de racionalizar estos elementos. En 2011, el gobierno adoptó un decreto que creaba el *Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia* 'para articular y coordinar las normas, políticas, entidades e instancias del orden nacional y territorial, para así promover la observancia y protección de los derechos humanos',⁸⁷ sobre el que se crearon decretos posteriores adoptados en 2015, 2016 y 2019.⁸⁸ Los decretos reestructuraron y reforzaron órganos ya existentes,

como la Comisión Intersectorial para la Coordinación y el Seguimiento de la política nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario creada en 2000, articularon todas las estructuras existentes y adhirieron otras nuevas cuando fue pertinente, como los subsistemas de áreas temáticas que generaron sus propios grupos de trabajo interministeriales y puntos focales subnacionales. Los objetivos de todo el sistema se plasmaron en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034⁸⁹ (véase el Recuadro 9).

RECUADRO 9. SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO DE COLOMBIA

Los objetivos del Sistema Nacional son:

1. Fortalecer la capacidad institucional, con el objeto de mejorar las condiciones sociales y del ejercicio de los derechos de las y los colombianos, y el respeto del derecho internacional humanitario.
2. Organizar la institucionalidad pública que permita la acción y gestión integral, oportuna, efectiva e idónea del Estado, en los órdenes nacional y territorial.
3. Estructurar y contribuir a la implementación de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos
4. Promover la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas sectoriales
5. Impulsar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales
6. Contar con un sistema de información que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación.

El Sistema Nacional se compone de 1. la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; 2. la Secretaría Técnica; 3. los Subsistemas; y 4. las Instancias Territoriales.

La Comisión Intersectorial está presidida por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y está integrada por 10 ministros de políticas sectoriales (Interior, Justicia, Trabajo, Educación, etc.) y 10 funcionarios de departamentos y organismos ministeriales (por ejemplo, el Departamento Nacional de Planificación). Coordina el Sistema Nacional, diseña, implementa, monitorea y evalúa la Estrategia Nacional, define los subsistemas, promueve iniciativas de armonización del ordenamiento jurídico interno con las normas internacionales, promueve el cumplimiento y seguimiento de los compromisos internacionales, define estrategias de gestión de recursos presupuestarios para el funcionamiento del Sistema Nacional,

coordina y determina qué entidades son responsables de la implementación de medidas de reparación conforme a las decisiones de los organismos internacionales y regionales de derechos humanos en casos individuales, etc.

La **Secretaría Técnica**, bajo la responsabilidad de la consejería presidencial, asesora técnicamente a la Comisión Intersectorial y a cada uno de los subsistemas, en el diseño y gestión de la Estrategia Nacional, sirve de enlace permanente entre las instancias del Sistema Nacional, en los órdenes nacional y territorial, y recopilar todos los insumos de trabajo de los subsistemas para acompañar el cumplimiento de su mandato.

Ocho **subsistemas** están conformados por las direcciones, oficinas, dependencias y funcionarios que tengan asignadas funciones de los Ministerios, Departamentos Administrativos y de las diferentes entidades u organismos y programas del Estado. Estos abarcan las siguientes temáticas: 1. Ciudadanía, cultura y educación en derechos humanos/paz; 2. Derechos civiles y políticos; 3. Derecho internacional humanitario; 4. Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente; 5. Justicia; 6. Igualdad y no discriminación; 7. Transparencia y anticorrupción; 8. Transición y construcción de paz.

Instancias Territoriales. El Sistema Nacional cuenta con una instancia en cada una de las entidades territoriales. Esta instancia es la responsable de diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluar, en aquello que corresponda, la Estrategia Nacional así como aquellas políticas públicas, estrategias y directrices formuladas por el gobierno. Los gobernadores y alcaldes son los responsables de organizar y poner en funcionamiento esta instancia en sus territorios, de acuerdo con los lineamientos y parámetros definidos en el Mecanismo de Coordinación Nación-Territorio, teniendo en cuenta sus competencias y el principio de autonomía de las entidades territoriales.

La Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014–2034 es fruto del trabajo coordinado y articulado de las instituciones que componen el Sistema Nacional luego de un amplio proceso participativo. La Estrategia Nacional define lineamientos, estrategias y líneas de acción para cada uno de los ocho componentes del Sistema Nacional, siendo algunas de competencia del nivel nacional, otras del nivel territorial y otras conjuntas entre la Nación y el territorio.

Fuente: 'Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH': <http://www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx>.

Georgia ofrece otro ejemplo en el que el establecimiento de la estructura del punto focal gubernamental en materia de derechos humanos está diseñado deliberadamente para desempeñar el papel central dentro de la configuración más amplia del sistema nacional de derechos humanos, con procesos, actores y marcos interconectados entre sí. También apunta al papel de los actores internacionales en la promoción de ciertos tipos de estructuras, no necesariamente a través del desarrollo de estándares y normas internacionales, sino a través de actividades de capacitación y cooperación, que han ido moldeando la arquitectura estatal unificada de derechos humanos.

Tras el cambio de gobierno en 2012, Georgia hizo de la integración en la Unión Europea y de la promoción de los derechos humanos una prioridad política. Acompañado por el antiguo Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Hammarberg, el país transformó sus instituciones gubernamentales de derechos humanos.⁹⁰ La Unión Europea, el ACNUDH, el PNUD, la Organización Internacional del Trabajo y UNICEF acompañaron esas reformas poniendo en marcha un amplio proyecto de apoyo a todos los actores del sistema de derechos humanos georgiano.⁹¹ Georgia se convirtió así en un laboratorio de primer orden para probar algunas de las ideas sobre las nuevas formas de arquitectura sistémica de los derechos humanos.

La arquitectura resultante es atractiva porque proyecta coherencia. En el centro, la estrategia nacional de derechos humanos de 2014 prevé 'un enfoque sistemático para la realización de los derechos humanos por parte de todos los ciudadanos georgianos y el cumplimiento oportuno de los deberes relacionados con estos derechos por parte de las autoridades estatales.'⁹² El Consejo Interinstitucional de Derechos Humanos, presidido por el primer ministro y compuesto por instituciones estatales y ONG con función consultiva, supervisa su aplicación. Cuenta con el apoyo de una Secretaría de Derechos Humanos compuesta por cinco personas, que forma parte de la administración del gobierno. La secretaría elabora informes anuales de carácter general que se presentan en el Parlamento y dan lugar a una resolución. El Parlamento también revisa los informes anuales de la INDH (el Defensor del Pueblo de Georgia). Sobre estas bases, el Parlamento adopta resoluciones que dan directrices al gobierno.

El caso de Georgia es un ejemplo de cómo pueden interconectarse los mecanismos nacionales de los ámbitos temáticos. La arquitectura puesta en marcha en 2014 se enfrentó rápidamente a la multiplicación de planes y estructuras temáticas y por categorías, lo que provocó problemas de coherencia y cuestiones de programación, financiación y fatiga de las consultas.⁹³ Poco a poco, el país y sus partidarios internacionales abordaron los problemas iniciales. Hoy en día, los planes temáticos se convierten, en la medida de lo posible, en capítulos del PANDH y los órganos de coordinación temáticos se convierten en grupos de trabajo temáticos del Consejo Interinstitucional, con el apoyo de la secretaría a todos los grupos de trabajo. El

comité existente sobre los derechos del niño se transformó en un grupo de trabajo 2016 y se denominó Comisión Interinstitucional para la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y Cuestiones Relacionadas con los Derechos del Niño. Los nuevos compromisos también están pensados para encajar en esta arquitectura. En 2017 se creó la Comisión Interinstitucional sobre la Igualdad de Género, la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, también bajo la estructura general del Consejo Interinstitucional, y fue designada como punto focal en virtud del artículo 10 del Convenio de Estambul.⁹⁴ Se prevé la creación de otro grupo de trabajo temático que sirva de mecanismo de coordinación en virtud del artículo 33.1 de la CDPD.⁹⁵

Estas estructuras, aunque con apoyo internacional, estaban inicialmente enfocadas a un plano interno. Su objetivo era desencadenar reformas internas y acompañar la transición democrática de Georgia. Los informes internacionales y regionales pasaron a un segundo plano en estos procesos. Sin embargo, ante los problemas en el funcionamiento real de estas instituciones -el Consejo Interinstitucional rara vez se reúne- y a la luz del reciente enfoque del ACNUDH en los ‘mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento’, actualmente se insta al gobierno de Georgia a reconsiderar la organización de su principal PFGDH y la arquitectura de los derechos humanos.⁹⁶ En su intervención ante el Consejo Interinstitucional de Derechos Humanos el 23 de abril de 2019, la Coordinadora Residente de la ONU, Louisa Vinton, afirmó:

A través de nuestros expertos, hemos sugerido algunas direcciones nuevas, más activas y más firmes que el Consejo podría tomar en el futuro, por ejemplo, transformándose en un Mecanismo Nacional de Presentación de Informes y Seguimiento. Esta sería una buena manera de traducir el compromiso del Estado con los derechos humanos, pasando de una afirmación entusiasta a una puesta en práctica igualmente entusiasta. Consideramos que esta transformación es oportuna y necesaria.⁹⁷

Esta transformación, afirmó Vinton, ayudaría a superar algunos de los retos a los que se enfrenta el Consejo. Al igual que en Georgia, la ONU aboga activamente por que los Estados de todo el mundo adopten ‘mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento’, de acuerdo con las orientaciones elaboradas por el ACNUDH en 2016.

2.4 ORIENTACIÓN SOBRE LOS ‘MECANISMOS NACIONALES DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO’

La guía práctica sobre los ‘Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento’ elaborada por el ACNUDH en 2016 constituye un intento innovador por avanzar en la orientación internacional sobre los puntos focales gubernamentales de derechos humanos con un mandato temático amplio. La guía solo aborda ciertas funciones del mandato de los PFGDH, relacionadas con las

interacciones con los mecanismos supranacionales de derechos humanos, pero sus partidarios han utilizado los PFGDH como punto de entrada para la mejora de los sistemas nacionales.

2.4.1 CONTEXTO: LA REFORMA DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE LA ONU

Las orientaciones se elaboraron como parte de las tareas asignadas al ACNUDH en el contexto de las reformas de los órganos de tratados, en particular para responder a las quejas de los Estados sobre las excesivas obligaciones de presentación de informes.⁹⁸ Se basó en el informe de la Alta Comisionada de la ONU sobre el fortalecimiento del sistema de tratados de derechos humanos de 2012,⁹⁹ en el que Navi Pillay pidió a los Estados que establecieran o reforzaran los Mecanismos para la Presentación de Informes y de Coordinación Nacionales Permanentes. Dichos mecanismos deberán tener como objetivo ‘facilitar ambas, la presentación oportuna de informes y el mejoramiento de la coordinación en el seguimiento de las recomendaciones y las decisiones’ y que los Estados sean capaces de ‘abordar todos los requisitos de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas con los objetivos de alcanzar eficiencia, coordinación, coherencia y sinergias a escala nacional.’¹⁰⁰

Con el ‘[objetivo de] servir en última instancia como el interlocutor central del Estado con todos los organismos y mecanismos de derechos humanos internacionales y regionales’, el informe de la Alta Comisionada recomendó a los Estados que:

- En el caso de que ya no exista un mecanismo de notificación y coordinación nacional permanente, establezca uno si es posible por ley, que servirá como el organismo de referencia central en relación con la protección de los derechos humanos a nivel de país, particularmente con respecto a los órganos creados en virtud de los tratados;
- Ordenar al SNRCM que responda a todas las obligaciones de presentación de informes de los derechos humanos internacionales y regionales del Estado a los órganos creados en virtud de los tratados, los procedimientos del EPU y los Especiales, así como los organismos regionales, así como coordinar la implementación de sus recomendaciones;
- Encargar al SNRCM que responda a los procedimientos de comunicaciones individuales de los órganos creados en virtud de los tratados y otros órganos regionales e internacionales;
- Encargar al SNRCM que establezca y ejecute las modalidades de un compromiso sistemático con los interesados nacionales, incluidos las INDH, los actores de la sociedad civil y la academia.¹⁰¹

En consonancia con la ambición de tener un ‘interlocutor estatal central’, la ONU promueve, por tanto, que dicho punto focal se ocupe de todos los organismos supranacionales de derechos humanos, ya sean internacionales o regionales, y de todo tipo de interacciones (informe, seguimiento, pero también aplicación de

decisiones en el contexto de las comunicaciones individuales). Los organismos regionales, como el Consejo de Europa y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, también han pedido que se establezcan estructuras centrales. Sin embargo, un examen más detallado de sus orientaciones relativas a la aplicación de las decisiones de los tribunales regionales, así como de la práctica real de los Estados en relación con las decisiones individuales de los órganos de tratados, plantea algunas cuestiones interesantes. Por ejemplo, ¿debería una única estructura estatal encargarse de defender la posición del Estado ante un tribunal o un órgano de tratados y luego encargarse también de aplicar las decisiones que condenan al mismo Estado? El recuadro 10 presenta algunas conclusiones de un importante proyecto de investigación realizado recientemente sobre esta cuestión.¹⁰²

RECUADRO 10. APLICACIÓN NACIONAL DE LAS DECISIONES INDIVIDUALES DE LOS ORGANISMOS REGIONALES E INTERNACIONALES

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa¹⁰³ pidió a los Estados que consideraran 'el establecimiento de un organismo nacional responsable únicamente de la ejecución de las sentencias del Tribunal, con el fin de evitar un conflicto de responsabilidades con el agente encargado de representar al gobierno ante el Tribunal'. Del mismo modo, la Comisión Africana recomienda a los Estados que establezcan 'un mecanismo o unidad central a nivel nacional responsable de coordinar las cuestiones relativas a la aplicación de las decisiones de la Comisión', que debería estar 'adecuadamente financiado y representado, con una composición abierta de actores estatales, INDH y organizaciones intergubernamentales'.¹⁰⁴

En [la práctica], el panorama es mixto. En Georgia, la supervisión de las decisiones de los órganos de tratados y de las sentencias de los tribunales supranacionales se lleva a cabo bajo el Ministerio de Justicia y el Departamento de Ejecución de Decisiones Internacionales. [...]

El Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos de Canadá (CPFDDHC) está presidido por el Departamento de Patrimonio Canadiense, con la participación de los Departamentos de Justicia y Asuntos Globales. El CPFDDHC se reúne anualmente en persona y mensualmente por teleconferencia. Es un foro federal-provincial-territorial (FPT) que, entre otras cosas, actúa como mecanismo de consulta sobre la ratificación de tratados; fomenta el intercambio de información sobre la interpretación y la aplicación de las obligaciones de Canadá; facilita la preparación de informes para los órganos internacionales de derechos humanos y 'el flujo de información sobre la evolución de los derechos humanos internacionales, incluidas las observaciones finales y las opiniones de los órganos de tratados'; y colabora con la sociedad civil y los grupos aborígenes en relación con sus funciones de coordinación [...]. Sin embargo, el CPFDDHC no participa en la litigación ni

en la aplicación de las comunicaciones individuales. Cuando un órgano de tratados considera que Canadá ha violado sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el contexto de una comunicación individual, la decisión se notifica a Asuntos Globales, a través de la respectiva Misión Permanente que, a su vez, la remite al Departamento de Justicia [...]. Un proceso de consulta interdepartamental involucra a los departamentos y agencias relacionados con el asunto de la comunicación. Los funcionarios examinan las “opiniones finales negativas” a la luz del razonamiento del órgano del tratado, los hechos en los que se basa y las recomendaciones, así como la legislación y la jurisprudencia nacionales, y luego recomiendan a los altos funcionarios “si Canadá debe aceptar las recomendaciones del órgano del tratado y qué solución ha de ofrecerse, en su caso”.’

Fuente: Rachel Murray y Christian De Vos, ‘Behind the State: Domestic Mechanisms and Procedures for the Implementation of Human Rights Judgments and Decisions’, *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 22–47.

2.4.2 ORIENTACIÓN SOBRE LOS MECANISMOS NACIONALES DE PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO

Basándose en -y ampliando- el concepto de Mecanismos para la Presentación de Informes y de Coordinación Nacionales Permanentes¹⁰⁵, el ACNUDH publicó en 2016 un estudio sobre la colaboración de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos¹⁰⁶ y una guía práctica¹⁰⁷ sobre los Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento (MNPIS).

Basándose en las prácticas estatales existentes, los MNPIS se definen como ‘una **estructura o un mecanismo público nacional** que tiene el mandato de **coordinar y preparar informes para** los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos (entre otros, los órganos de tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales) **y cooperar con ellos**, así como de **coordinar y estar al día del seguimiento y la aplicación nacionales** de las obligaciones resultantes de tratados y de las recomendaciones dimanantes de esos mecanismos. Puede ser **ministerial, interministerial o institucionalmente independiente**. [...] Su **enfoque** es **general** y actúa ampliamente en relación con todos los derechos humanos, colabora con todos los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, y hace un seguimiento de las recomendaciones y las denuncias individuales derivadas de todos esos mecanismos. [...] Un mecanismo nacional es una **estructura gubernamental** y, por lo tanto, difiere de una institución nacional de derechos humanos (INDH), que es **independiente** [...]. **No aplica directamente las obligaciones en materia de derechos humanos**, sino que prepara los informes del Estado y las respuestas a las comunicaciones, así como las visitas de expertos independientes, hace el seguimiento para facilitar la aplicación por los ministerios competentes,

y gestiona los conocimientos en torno a la aplicación de lo dispuesto en los tratados y en las recomendaciones y decisiones conexas de otros elementos de la estructura gubernamental.¹⁰⁸

La guía da cabida a múltiples diseños institucionales y rechaza explícitamente una 'solución única'.¹⁰⁹ En lugar de ser excesivamente prescriptiva, la guía del ACNUDH presenta varios mecanismos existentes (estructuras *ad hoc*, ministeriales, interministeriales o institucionalmente independientes) e invita a los Estados a considerar ciertos aspectos que se consideran que refuerzan su eficacia. Sin embargo, en cuanto al diseño institucional, la guía práctica recomienda encarecidamente a los Estados que:

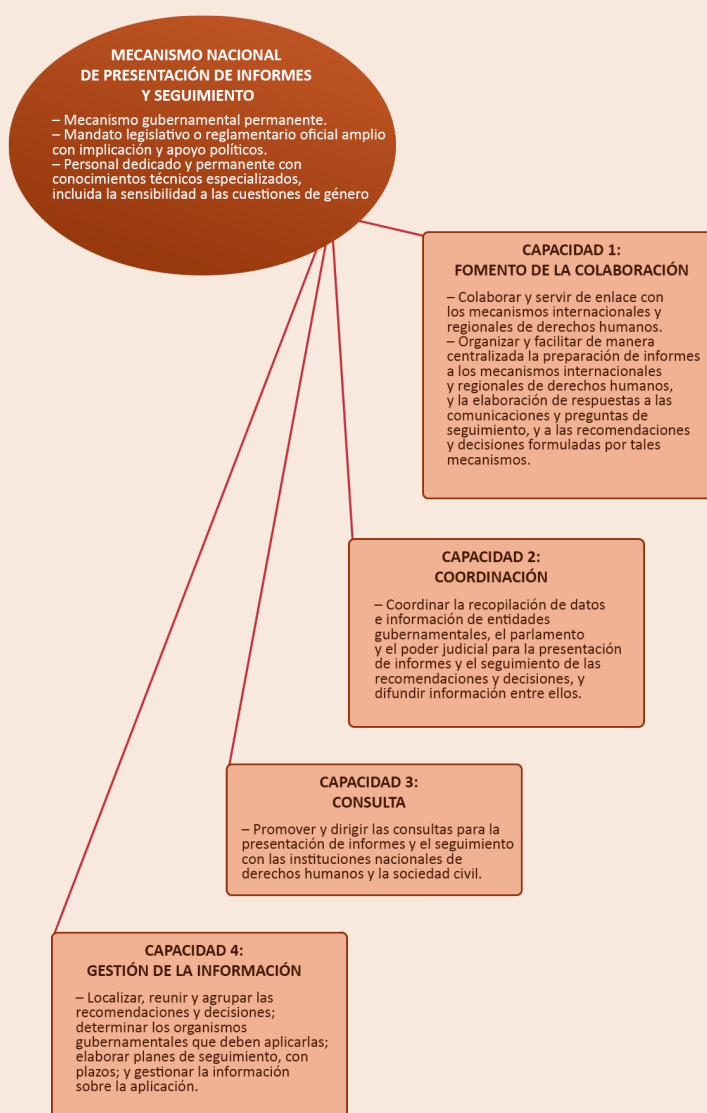
- establezcan mecanismos permanentes y eviten reinventar mecanismos ad hoc para cada ciclo de presentación informes;
- consagren el mecanismo de forma centralizada en los niveles administrativos más altos para garantizar el apoyo político necesario, con un mandato preferentemente formal y exhaustivo basado en una ley o una política;
- asignen un 'personal dedicado, capacitado y permanente, lo que le permitirá generar experiencia, conocimientos y profesionalidad a nivel nacional.'¹¹⁰

Para cada una de estas capacidades, la guía sugiere disposiciones específicas que los Estados deben tener en cuenta. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- En términos de fomento de la colaboración: Establecer una secretaría ejecutiva e incrementar su capacidad para fomentar la colaboración con los mecanismos internacionales, pero también para redactar y presentar informes; establecer las directrices y los procedimientos estandarizados; hacer un inventario de las próximas obligaciones de presentación de informes, así como de las próximas visitas de los relatores especiales; formular un plan de trabajo y un calendario de actividades, con los plazos correspondientes, la asignación de responsabilidades y la estimación de los costos; establecer grupos específicos de redacción integrados por miembros de la red de coordinadores,
- En términos de capacidad de coordinación: Celebrar reuniones periódicas del mecanismo nacional; establecer una lista de correo electrónico para permitir el intercambio de información; para los próximos informes, celebrar reuniones, enviar plantillas, con una solicitud de información o un proyecto de aportación; transmitir las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos al poder judicial; establecer un procedimiento permanente para interactuar con el parlamento,
- En términos de capacidad de consulta: establecer una 'ventanilla' para las consultas con la INDH y la sociedad civil durante el proceso de redacción; incluir sistemáticamente a representantes de la INDH en la estructura del mecanismo nacional (sin derechos de voto); invitar a la sociedad civil a que participe periódicamente en reuniones plenarias o de coordinadores seleccionadas; celebrar reuniones sobre temas específicos,

- En términos de capacidad de gestión de la información: Agrupar las recomendaciones por temas, analizarlas y clasificarlas por prioridades; formular Planes de Aplicación de las Recomendaciones o PANDH, y hacer un seguimiento de su aplicación; si se utiliza una base de datos, mantenerla actualizada, registrar los progresos realizados y hacerla pública; presentar un informe público; elaborar y completar indicadores.¹¹¹

RECUADRO 11. GARANTÍAS Y CAPACIDADES ESTRUCTURALES CLAVE PARA LOS MNPIS DEL ACNUDH



Fuente: ACNUDH, *Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento: Guía Práctica para la Colaboración Efectiva de los Estados con los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos* (Doc. ONU HR/PUB/16/1, 2016) 29.

2.4.3 DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN

Las agencias de la ONU patrocinan activamente la difusión del modelo, sobre todo a través de los programas de creación de capacidades dirigidos por el ACNUDH y el PNUD.¹¹² Entre finales de 2017 y octubre de 2019, ya sólo el equipo del programa de creación de capacidades del ACNUDH incentivó y apoyó a 24 Estados en el establecimiento de nuevos o reforzados MNPIS.¹¹³ Dicho esto, otros actores importantes de los derechos humanos, en particular los propios órganos de tratados no promueven activamente la agenda de los MNPIS y, en cambio, abogan por PFGDH basados en los modelos relevantes para sus sub-ámbitos temáticos y más centrados en el fortalecimiento de las dinámicas impulsadas a nivel nacional, tal y como se presenta en el Capítulo 1.¹¹⁴

Entre los Estados, un ‘Grupo de Amigos’ compuesto por 28 países¹¹⁵ apoya activamente la difusión de los ‘mecanismos nacionales de *ejecución*, presentación de informes y seguimiento’ (MNEPIS-sobre la adición de la palabra ‘ejecución’ véase la siguiente Sección). En particular, se aseguran de que la cuestión ocupe un lugar destacado en los trabajos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), por ejemplo, en los diálogos y recomendaciones del EPU.¹¹⁶ En 2017¹¹⁷ y 2019¹¹⁸ se adoptaron dos resoluciones del CDH sobre este asunto. Ambas alientan a los Estados a establecer o fortalecer los MNEPIS. La resolución de 2017 intenta impulsar el interés en los MNEPIS vinculándolos con la contribución que pueden hacer para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La resolución de 2019 solicita además al ACNUDH a que ‘organice cinco consultas regionales para intercambiar experiencias y buenas prácticas relacionadas con [los MNEPIS] y su impacto en el cumplimiento efectivo de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, en consulta con todas las partes interesadas pertinentes.’¹¹⁹

Resulta significativo que el Grupo de Derechos Universales,¹²⁰ con sede en Ginebra, haya realizado desde el principio una labor de promoción proselitista a favor de los MNEPIS. Este grupo de reflexión sobre derechos humanos ha aportado ideas, ha servido como fuerza de convocatoria y ha apoyado el desarrollo de marcos políticos sobre los MNEPIS. También ayudó a desarrollar herramientas, como las tecnologías de la información, para aumentar la capacidad de gestión de la información de los mecanismos nacionales en cooperación con otros actores no estatales. Desempeñó un papel en la creación del ‘grupo de amigos’ y sigue aportando ideas y conocimientos a las iniciativas del grupo de amigos y de otros Estados.¹²¹

Estas iniciativas han dado lugar a que los Estados empiecen a comprometerse a adoptar los MNEPIS. Por primera vez, en 2020, una agrupación regional de Estados adoptó un documento político destinado a orientar el establecimiento y el fortalecimiento de los MNEPIS: La Comunidad del Pacífico lanzó el 3 de julio de 2020 los ‘Principios del Pacífico sobre la Práctica de los Mecanismos Nacionales de Ejecución, Presentación de Informes y Seguimiento’, que fueron respaldados

por ocho Estados.¹²² Identifican tres principios generales y otros siete conjuntos de características que detallan los ideales en términos de composición, función, recursos y herramientas de los MNEPIS. Estos se presentan en el Recuadro 12.

RECUADRO 12. PRINCIPIOS DEL PACÍFICO SOBRE LA PRÁCTICA DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE EJECUCIÓN, PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO (2020)

1. No existe un enfoque único para los MNEPIS.
2. Los MNEPIS deben ser permanentes y ser establecidos por el ejecutivo o el legislativo.
3. Los MNEPIS deberán contar con una estructura, un mandato y recursos para coordinar y hacer un seguimiento eficaz de la aplicación nacional de los derechos humanos y de otros marcos concurrentes.
- 3.1. **Composición**—Un MNEPIS eficaz debe incluir la representación de todos los actores principales involucrados en la aplicación de los derechos humanos, incluyendo, entre otros, los ministerios y organismos gubernamentales, los órganos estatutarios, los parlamentarios, el poder judicial, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, los líderes/grupos tradicionales y religiosos, las oficinas nacionales de estadística y el sector privado. Puede resultar apropiado que el MNEPIS tenga diferentes niveles de membresía (por ejemplo, miembros plenos/observadores) y todos los representantes deben tener un nivel de responsabilidad que permita su plena participación.
- 3.2. **Un MNEPIS debería tener el mandato** de coordinar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos entre todos los agentes nacionales de implementación, a través de todas o algunas de las siguientes responsabilidades:
 - a. Recepción, agrupación, planificación, seguimiento y gestión centralizada de todos los derechos humanos;
 - b. Recomendaciones, órganos de tratados y obligaciones legislativas o constitucionales nacionales, mediante el desarrollo de [PANDH] o Planes de Ejecución;
 - c. Recogida centralizada de datos y gestión de la información para realizar un seguimiento continuo de los avances e identificar las lagunas en su aplicación;
 - d. Convocatoria periódica de todos los agentes nacionales de implementación;
 - e. Poner a disposición del público todas las recomendaciones, los informes anteriores y su estado de implementación en las principales lenguas nacionales;
 - f. Informar periódicamente al Parlamento sobre los avances en la implementación;

- g. Gestionar las solicitudes de invitación de los Procedimientos Especiales y coordinar sus visitas;
 - h. Establecimiento de comités de redacción para la elaboración de informes;
 - i. Realizar consultas sobre todos los proyectos de informes y planes de ejecución;
 - j. Creación de capacidad de los miembros mediante la formación y el intercambio de información;
 - k. Colaborar con los socios internacionales para el desarrollo a fin de subsanar las deficiencias en la ejecución.
- 3.3. **Desarrollo nacional**—Los MNEPIS deben intentar aprovechar la naturaleza interrelacionada y de refuerzo mutuo de los derechos humanos, la agenda internacional de desarrollo y los marcos nacionales de desarrollo para garantizar que nadie se quede atrás, adoptando un enfoque integrado y holístico para el desarrollo de los Planes de Acción Nacionales y la ejecución y seguimiento de estas obligaciones y compromisos.
- 3.4. **Utilización de la tecnología**—para facilitar los objetivos y las funciones de un MNEPIS y simplificar los procesos de redacción de informes, pueden utilizarse programas informáticos y herramientas de seguimiento para:
- a. Crear una única base de datos nacional de recomendaciones agrupadas que se convierta en un 'plan de acción nacional de derechos humanos vivo' a través de las continuas aportaciones de los ministerios competentes y otros agentes de ejecución;
 - b. Vincular las obligaciones en materia de derechos humanos con los compromisos nacionales e internacionales de desarrollo;
 - c. Automatizar y semi-automatizar muchos de los procesos necesarios para la ejecución efectiva, el seguimiento, la medición y la presentación de informes [...];
 - d. Permitir el seguimiento público de las actividades de ejecución y del progreso [...];
 - e. Ampliar el espacio para la participación de la sociedad civil a través de una plataforma que permita la entrada de datos procedentes de toda la gama de agentes de ejecución.
- 3.5. **Métodos de trabajo** — todo MNEPIS debe elaborar y publicar un reglamento que establezca la frecuencia de las reuniones, las normas para la toma de decisiones, las funciones y responsabilidades y otros procesos pertinentes necesarios para el funcionamiento eficaz del MNEPIS.
- 3.6. **Secretaría** — Una secretaría debe ser establecida y plasmada en los términos de referencia para permitir el funcionamiento efectivo de un MNEPIS.
- 3.7. **Recursos** — Un MNEPIS debe recibir del gobierno los recursos adecuados para cumplir con su mandato, incluyendo, entre otros, los costes de la secretaría, de las traducciones necesarias, de las consultas con las partes interesadas y de la instalación y uso de herramientas de seguimiento.

Fuente: Comunidad del Pacífico, *Principios del Pacífico sobre la Práctica de los Mecanismos Nacionales de Ejecución, Presentación de Informes y Seguimiento*, 2020.

2.4.4 MNEPIS: ¿ACTORES FUNDAMENTALES DE LOS SISTEMAS NACIONALES?

Atendiendo al mandato del ACNUDH y al contexto de las reformas de los órganos creados en virtud de tratados, la guía de 2016 considera a los MNPIS como enlaces de los órganos internacionales, tanto en lo que respecta a la presentación de informes ante los mecanismos de la ONU como a la ejecución de las recomendaciones de estos últimos, a través de acuerdos institucionales eficientes e inclusivos a nivel nacional. Como tal, la guía del ACNUDH no abarca el amplio abanico de funciones catalizadoras que desempeñan los PFGDH en los sistemas nacionales de derechos humanos.¹²³ La guía define la eficacia institucional de los MNEPIS únicamente sobre la base de tres criterios: la eficacia en la presentación de informes (presentación oportuna de informes; reducción del retraso en la presentación de informes); el desarrollo de capacidades específicas, es decir, la capacidad de colaborar con los mecanismos de derechos humanos, coordinar, consultar y gestionar los datos; y la eficacia en sentido más amplio, es decir, la elaboración de una autoevaluación por el Estado de su historial en la aplicación de los tratados y recomendaciones.¹²⁴

No obstante, sus partidarios han utilizado las orientaciones sobre los MNPIS como punto de partida para la mejora de los sistemas nacionales. En primer lugar, en su presentación de la Guía Práctica de 2016, el ex Alto Comisionado Zeid Ra'ad Al Hussein afirmó que:

La esencia del proceso de presentación de informes recibe impulso desde el nivel nacional. Los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento fomentan la implicación nacional, y además empoderan a los ministerios competentes, mejoran de manera sostenible los conocimientos especializados en derechos humanos, estimulan el diálogo nacional, facilitan la comunicación dentro del Gobierno, y permiten una comunicación estructurada y formalizada con el parlamento, el poder judicial, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. Gracias a esa comunicación institucionalizada, también se escucharán cada vez más las opiniones de las víctimas y sus representantes.¹²⁵

Partiendo de esta base, el Secretario General de la ONU proclamó a los MNPIS como 'un nuevo tipo de estructura gubernamental' que 'pueden llegar a ser uno de los principales componentes del sistema nacional de protección de los derechos humanos, que incorporen directamente las normas y prácticas internacionales y regionales de derechos humanos en el plano nacional mediante el establecimiento de una estructura de coordinación nacional. De esa manera podría lograrse una mayor especialización profesional en materia de derechos humanos en todos los Estados.'¹²⁶ En consecuencia, su informe de 2017 plantea un 'enfoque uniforme y objetivo' para el apoyo de la ONU a los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, basado en 'elementos de alcance nacional que aumenten la

eficacia de la cooperación internacional y de la cooperación técnica multilateral y bilateral, así como en las medidas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.¹²⁷

Esta visión identifica cinco ‘elementos clave de alcance nacional’, entre los que se encuentran tres actores: los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento, las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos, y dos marcos políticos: los PANDH y los planes de ejecución de las recomendaciones.¹²⁸ En otras palabras, los PFGDH con mandatos amplios se contemplan y apoyan a través del prisma de la orientación de los MNPIS.

Esto podría repercutir en las prácticas de los Estados: El estudio del ACNUDH sobre los MNPIS lamenta que las estructuras de coordinación para la presentación de informes se encuentren generalmente en los ministerios de asuntos exteriores, mientras que la coordinación de las políticas de derechos humanos y de los PANDH recae en los ministerios de justicia, como lo ilustran los casos mencionados en la Sección 2.2 (México, Finlandia). La atención a los MNPIS podría obligar a los Estados a fusionar ambos tipos de estructuras, con el efecto potencial de convertir a los actores orientados al ámbito nacional en correas de transmisión de las maquinarias internacionales. En consecuencia, los equipos de país de la ONU están solicitando activamente que los PFGDH existentes, de orientación nacional, se ‘transformen’ en un MNPIS. El llamamiento de la Coordinadora Residente de la ONU en Georgia al Consejo Interinstitucional de Derechos Humanos para que ‘se transforme [...]’ en un MNPIS, mencionado anteriormente, es un ejemplo de ello. Destaca la confusión que existe en torno a la finalidad del modelo del MNPIS, ya que la presentación de informes internacionales no es el mayor reto para Georgia, que sólo está atrasado en relación con dos informes internacionales. El verdadero problema es que el Consejo Interinstitucional no funciona bien y, de hecho, ni siquiera se reunió durante más de tres años (2015-2019).¹²⁹

La cuestión de si los MNPIS deben abarcar de forma holística todos los procesos de derechos humanos, tanto si están relacionados con normas, políticas y compromisos internacionales como nacionales, se plasma simbólicamente en la adición de la ‘e’ en los MNEPIS, que significa ‘ejecución’, como complemento del ‘seguimiento’, que requiere de una intervención externa. El Grupo de Derechos Universales, el grupo de amigos y la Comunidad del Pacífico han adoptado este enfoque ampliado, como también hizo el Consejo de Derechos Humanos en su Resolución de 2019, que alienta a que los Estados ‘establezcan o refuercen los mecanismos nacionales para la aplicación, la presentación de informes y el seguimiento a fin de seguir cumpliendo con las obligaciones o compromisos en materia de derechos humanos, y a que compartan las buenas prácticas y experiencias en su uso para la elaboración de políticas públicas con un enfoque basado en los derechos humanos.’¹³⁰ Aunque el punto de anclaje de la resolución sigue siendo la cooperación internacional, la resolución apunta hacia dinámicas a nivel nacional al recordar que ‘los Estados deben

integrar las obligaciones y los compromisos que han contraído en virtud del derecho internacional de los derechos humanos en su legislación nacional y en sus políticas públicas con objeto de que las medidas que adopten a nivel nacional estén dirigidas de manera efectiva a la promoción y protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, a fin de contribuir a la prevención de violaciones de los derechos humanos.¹³¹

Llevando esta idea más lejos, el Grupo de Derechos Universales (URG, por sus siglas en inglés) promueve la unificación de varios procesos en el marco de los MNEPIS. Por ejemplo, aboga por que los PANDH y los planes de acción nacionales temáticos queden subsumidos en los planes de ejecución de las recomendaciones generados mediante herramientas informáticas desarrolladas para los MNEPIS. Para respaldar esta lógica según la cual los planes de acción de las recomendaciones sustituyen a cualquier tipo de planes, sus partidarios insisten en que las recomendaciones que emanan de los mecanismos de la ONU son tan útiles, si no más completas y ya están disponibles, que los conocimientos producidos a través del estudio de línea de base y las consultas, que fueron pasos cruciales en las orientaciones de 2002 sobre las INDH. Para el URG, ‘en conjunto, estas recomendaciones [...] representan un modelo detallado, matizado y políticamente astuto para los derechos humanos, el Estado de derecho y la reforma democrática para -en principio- todos los países del planeta’.¹³²

Lo paradójico es que los propios Órganos de Tratados de derechos humanos -es decir, la fuente de estas recomendaciones- abogan más bien por planes de acción nacionales especializados, centrados en un tema o incluso en una variedad de subtemas. El Comité de la CDPD, por ejemplo, aboga por planes específicos de derechos (p.ej., planes sobre educación inclusiva, desinstitutionalización, etc.). Asimismo, los Órganos de Tratados promueven procesos de planificación impulsados por consultas nacionales en lugar de ser impuestos desde arriba por recomendaciones internacionales. No obstante, la idea de sustituir los PANDH por planes automatizados de ejecución de las recomendaciones acabó plasmándose, por ejemplo, en los Principios del Pacífico. Estos últimos prevén que la tecnología desarrollada pueda ‘crear una única base de datos nacional de recomendaciones agrupadas que se convierta en un “plan de acción nacional de derechos humanos vivo” a través de las aportaciones continuas de los ministerios competentes y otros agentes de ejecución’.¹³³

Además del alcance holístico de los MNEPIS, en los debates sobre las funciones de los MNEPIS¹³⁴ se debate de forma regular ‘si podría crearse un sistema unificado para la aplicación de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos y de los [ODS]’.¹³⁵

REFLEXIONES SOBRE LA ORIENTACIÓN PARA LOS PFGDH GENERALES

Las orientaciones sobre los MNPIS acaparan gran parte de la atención sobre los PFGDH con mandatos amplios porque llenan un vacío existente en las orientaciones. Anteriormente, los PFGDH amplios sólo se abordaban en relación con determinados procesos, en particular, los PANDH. Las orientaciones de los MNPIS solamente llenan el vacío de forma parcial y se refieren nominalmente a las funciones de los PFGDH vinculadas a los organismos internacionales y regionales de derechos humanos. Sin embargo, esto sirve cada vez más como criterio y marco de intervención para todas las funciones del PFGDH de forma holística. Como se ha visto en las últimas secciones, los partidarios de los MNPIS tienden a que éstos sustituyan, en lugar de complementar, las orientaciones anteriores sobre los PFGDH temáticos o vinculados a los PANDH. Esto apunta a una evolución conceptual y posiblemente a un paréntesis, que merece ser considerado.

En primer lugar, la guía del MNPIS constituye un valioso punto de referencia para que los Estados se organicen con vistas a fomentar la presentación de informes y el seguimiento inclusivos y eficaces. Además, cabe destacar que la guía aborda ciertos aspectos del trabajo institucional con mayor atención que las orientaciones anteriores; por ejemplo, el papel de los funcionarios públicos dentro de las instituciones. La entidad dentro de las organizaciones apenas se abordaba en las orientaciones anteriores. En el Manual de 2002 sobre los PANDH, las opciones de planificación se presentan normalmente como una decisión política, sin mencionar a los funcionarios públicos. Las orientaciones sobre los PFGDH temáticos señalaban la necesidad de contar con el personal adecuado y la formación apropiada,¹³⁶ pero no iban más allá.

El papel de los funcionarios públicos es uno de los tres pilares que deben sustentar cualquier MNPIS, junto con su carácter permanente y un mandato amplio que refleje la titularidad política y la coherencia intergubernamental. Los MNPIS deberían 'tener personal dedicado, capacitado y permanente.'¹³⁷ El personal debe tener las 'capacidades técnicas para la recopilación de datos, su análisis y la presentación de informes.'¹³⁸ La guía describe las tareas previstas (véase el ejemplo de las capacidades presentadas en la subsección 2.4.2). Más allá de las del personal del MNPIS, el objetivo final es la 'profesionalización y la sostenibilidad de la competencia en materia de derechos humanos mejorada y desarrollada a nivel nacional con la implicación del país, enmarcada en la estructura gubernamental.'¹³⁹

Este enfoque se explica por la creencia de que el personal puede haber estado mal equipado para desempeñar sus funciones en el pasado. Un subtexto adicional de la orientación es que también pueden haber mostrado comportamientos discrecionales, lo que lleva a un control burocrático de los procesos de presentación de informes y seguimiento. La solución que se propone es aumentar los conocimientos técnicos y las especificaciones administrativas para erradicar o

minimizar la discrecionalidad burocrática. Para el Grupo de Derechos Universales, la atención que prestan los MNPIS a las consultas permitirá superar el hecho de que 'los procesos y sistemas nacionales de presentación de informes sobre la aplicación siempre han tendido a ser burocráticos [...] fuertemente controlados por los funcionarios',¹⁴⁰ y las orientaciones de los MNPIS 'ayudan a que la aplicación y la presentación de informes dejen de ser un "proceso burocrático para convertirse en un proceso democrático".¹⁴¹ El hecho de que los partidarios del MNPIS se centren en el desarrollo de herramientas informáticas que recopilen, agrupen y prioricen automáticamente las recomendaciones internacionales puede interpretarse como un apoyo o una sustitución de los funcionarios en algunas funciones analíticas.

En segundo lugar, todavía hay que resolver algunos dilemas si se pretenden utilizar las orientaciones del MNPIS para cubrir todas las funciones de los PFGDH con mandatos amplios. Por ejemplo, las sugerencias anteriormente descritas de subsumir todos los planes de acción temáticos y nacionales en los planes automatizados de aplicación de las recomendaciones plantean algunos interrogantes. Como reconoce el Secretario General de la ONU, 'los planes de aplicación de las recomendaciones son muy diferentes de los planes de acción nacionales sobre derechos humanos en cuanto al proceso, cobertura (esos planes consideran y contienen únicamente recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos), flexibilidad, duración y formato. La elaboración de los planes de aplicación de las recomendaciones podría incluir consultas con los interesados, en particular las organizaciones de la sociedad civil, pero, en última instancia, el alcance de esas consultas no coincide con el de las relacionadas con la elaboración de los [PANDH].'¹⁴² En efecto, este último será una 'actividad de alcance nacional, y la calidad del proceso para su preparación determinará, en última instancia, el apoyo político al plan, el reconocimiento y la aceptación por el público y la sociedad civil y la eficacia de la supervisión de su aplicación.'¹⁴³

En otras palabras, las orientaciones del MNPIS aún no están bien articuladas con los escasos elementos de orientación que existen sobre los PFGDH con un mandato amplio. Sólo aborda las interacciones nacionales en la medida en que están vinculadas o contribuyen a los procesos internacionales. Descarta las dinámicas y los procesos puramente nacionales, incluidos los más significativos, tales como las dinámicas a favor de los derechos que pueden surgir tras un cambio de régimen y/o la adopción de una nueva constitución. Dichas dinámicas pueden tener más relevancia y legitimidad en la sociedad y entre los gobiernos que las aportaciones externas, y también se prestará atención a la capacidad de los PFGDH para implementar los compromisos nacionales.

En tercer lugar, la cuestión de la articulación de los PFGDH temáticos y generales añade otra capa de complejidad, especialmente si los PFGDH inspirados en los MNPIS van a servir en última instancia como estructura general que integre a los organismos temáticos. Una de las principales dificultades es que los

MNPIS vuelven a considerar a los actores ejecutivos como intermediarios de los organismos internacionales. Este es el punto de partida opuesto al de los desarrollos temáticos sobre la igualdad de género y los derechos de las personas con discapacidad. En este caso, el objetivo era reforzar los procesos nacionales, siendo la presentación de informes una preocupación secundaria. Como se muestra en el Capítulo 1, la principal ambición de estos procesos institucionales establecidos ha sido garantizar los procesos de toma de decisiones participativos, si no compartidos, con los grupos afectados por las políticas nacionales.

La organización de las estructuras a nivel estatal principalmente como MNPIS desafía considerablemente la filosofía de los PFGDH temáticos anclados en la toma de decisiones compartida. En los MNPIS, la ‘capacidad de coordinación’ se refiere estrictamente a la coordinación dentro del gobierno, entendida como ‘entidades gubernamentales, pero también otros agentes estatales como la oficina nacional de estadística, el parlamento y el poder judicial’.¹⁴⁴ La participación de la sociedad civil, así como de las INDH, se limita a la ‘capacidad de consulta’ de los MNPIS. Las consultas se centran en la discusión de los borradores de los informes y respuestas a los organismos internacionales y regionales de derechos humanos. La guía del MNPIS podría mejorar estructuralmente las consultas sistemáticas de los titulares de derechos, pero vincula los procesos nacionales con las recomendaciones internacionales en un proceso esencialmente descendente. Esto se contradice con una de las principales características de las opciones institucionales existentes en los sub-ámbitos de los derechos humanos por categorías para transformar fundamentalmente los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, con el objetivo de co-crear las políticas de derechos humanos con los afectados por las mismas. Por ejemplo, una función determinante y principal de los PFGDH especializados en los derechos de las mujeres, identificada en la literatura sobre dichos actores, es su capacidad para representar los intereses de las mujeres y reflejar la lealtad a las aspiraciones de los movimientos de mujeres. En otras palabras, los PFGDH deberían rendir cuentas al movimiento social. Además, la cuestión de la representatividad y la inclusión dentro de las instituciones es importante tanto en el ámbito de los derechos de las mujeres como en el de los derechos de las personas con discapacidad, prestando atención a estructuras diversas o híbridas. Las condiciones de representatividad del personal se consideran en la guía de los MNPIS en relación únicamente con el género.¹⁴⁵ Aparte de eso, no se considera la rendición de cuentas a los grupos sociales, y los MNPIS se limitan únicamente a prever que las consultas se centren en los grupos más vulnerables.

Por último, como se ha señalado en el Capítulo 1, los PFGDH temáticos presentan especificidades en función del tema que abordan o de la preferencia de las categorías de titulares de derechos a las que se dirigen. La ampliación del *soft law* temático y por categorías a un nivel unificado y holístico podría servir para eliminar algunas de estas diferencias.

En resumen, este innovador conjunto de orientaciones sobre los MNPIS considera de forma útil una serie de parámetros que se han descuidado durante mucho tiempo. Sin embargo, si se toma como referencia para todos los mandatos y funciones de los PFGDH y con un patrón unificador, algunas cuestiones prácticas y conceptuales quedan actualmente ignoradas o reconocidas, pero sin resolver. ¿Es aconsejable que la tan necesaria y útil guía sobre la presentación de informes y el seguimiento se extrapole, como tal, a todas las funciones catalizadoras de los PFGDH a nivel nacional? ¿O deberían publicarse orientaciones adicionales sobre los PFGDH, que contemplen las funciones nacionales? En la conclusión de este estudio sostengo que sería útil realizar más investigaciones, sobre todo empíricas, sobre la práctica de los PFGDH, para fundamentar esas preguntas y ayudar a esbozar un camino a seguir. Para ello, es necesario conceptualizar los PFGDH para estructurar los conocimientos existentes y las áreas que merecen una mayor investigación, tarea a la que me dedicaré a continuación.

CAPÍTULO 3

DEFINIR LOS PFGDH: UN MARCO CONCEPTUAL

El análisis de las disposiciones sobre los puntos focales presentadas en los Capítulos 1 y 2 mostró que las orientaciones sobre los mecanismos institucionales para los puntos focales gubernamentales de derechos humanos conllevan algunas variaciones en función de los ámbitos temáticos de los que emanan y revelaron algunas lagunas y cuestiones conceptuales en lo que respecta a las orientaciones incipientes sobre los PFGDH con mandatos amplios. Además, este grupo de orientaciones sigue siendo muy flexible y se acomoda a la discreción de los Estados a la hora de elegir la estructura. Los MNPIS, al igual que otros tipos de puntos focales, se caracterizan por las funciones clave de su mandato y por los principios generales de funcionamiento, pero no ofrecen modelos arquetípicos.

No obstante, de estos documentos políticos y jurídicos pueden extraerse características idóneas comunes que sirven para definir el concepto de PFGDH. Sobre la base de la revisión de las orientaciones existentes, considero que se recomiendan seis atributos centrales para todos los puntos focales gubernamentales en materia de derechos humanos. A su vez, este concepto y estos atributos pueden servir como criterios para perfilar y organizar un campo de investigación académica sobre los PFGDH. Este capítulo presenta una propuesta conceptual. En primer lugar, se explica la elección de la etiqueta '*puntos focales gubernamentales de derechos humanos*' y, a continuación, se esbozan y analizan los seis atributos centrales. Como complemento, se plantea si el principio de rendición de cuentas podría surgir como un posible séptimo atributo central.

¿POR QUÉ 'PUNTO FOCAL'?

En la terminología 'punto focal gubernamental de derechos humanos', el anclaje gubernamental y el mandato de derechos humanos se relacionan con las características centrales de estos organismos, que analizaré más adelante. Pero ¿por qué optar por 'punto focal'? El Instituto Danés de Derechos Humanos ha utilizado la terminología de los PFGDH para describir sus décadas de colaboración con estos actores.¹⁴⁶ Pero supuestamente, 'punto focal' es una de las muchas terminologías utilizadas en los conjuntos de orientaciones, con otras opciones que incluyen "maquinaria", "mecanismo", "comités", "punto de contacto", etc. Como se ha visto en los Capítulos 1 y 2, incluso dentro de una misma corriente de orientación dedicada a un tema o a un conjunto de funciones, surgen dudas sobre la terminología que debe adoptarse (los mecanismos para la mujer se convirtieron en mecanismos para la igualdad de género, los comités permanentes se convirtieron en MNPIS y luego en MNEPIS, etc.).

La explicación más breve y relevante es que la noción de 'punto focal' destaca porque es el único término que se ha codificado como obligación estatal en la legislación internacional sobre derechos humanos mediante la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2006. Pero se podría comentar más al respecto.

Todas las fórmulas alternativas son genéricas, y ninguna de ellas se aclara de forma adecuada en la literatura existente sobre la administración pública. A diferencia de las terminologías que pueden sugerir ciertas disposiciones organizativas (como 'comité'), la noción de 'punto de enlace' es nebulosa. En el *Manual Routledge sobre Género y Desarrollo* (en lo sucesivo, el manual), los 'puntos focales' se identifican como 'una formulación notoriamente débil' que descarta la necesidad de definirla: En muchas estructuras, los 'puntos focales' destacan por la falta de un mandato asociado.¹⁴⁷ Esto, según el manual, puede explicar su popularidad. El término "punto focal" es, en efecto, una idea vernácula que prolifera en todos los ámbitos políticos y estructuras organizativas. Adoptar el término 'punto focal' nos permite utilizar una referencia popular y una terminología suficientemente amplia que puede abarcar toda la gama de estructuras gubernamentales y organizaciones especializadas encargadas de los derechos humanos a nivel nacional.

Podría decirse que cada terminología tiene un tono diferente, lo que hace que los conceptos que describen se perciban de formas específicas. Los mecanismos y las maquinarias apuntan a un trabajo formalizado y sistemático operado por un conjunto de estructuras, siendo el propio 'mecanismo' una especie de correa de transmisión. Para funcionar, un mecanismo necesita recursos técnicos neutrales, eficientes y racionalmente interconectados. La portada de la guía de 2016 que representa a los MNPIS como engranajes refleja bien esa mentalidad. Los agentes que constituyen los 'mecanismos de la mujer' se abordan como un todo, como una 'capacidad profesional'.¹⁴⁸ Se espera que los funcionarios públicos ejerzan su racionalidad, capacidades y el automatismo de su acción. En la actualidad, parte de su trabajo está automatizado mediante programas informáticos y algoritmos.

El término 'punto focal' se asocia más bien con su acepción común: 'algo en lo que la personas se concentran o a lo que prestan más atención'. Proviene de un término científico que hace referencia al punto del eje de una lente hacia el que convergen los rayos de luz o del que divergen tras la refracción. Sugiere la concentración de información y un estado constante de transmisión y transformación. De hecho, en la práctica, se puede observar que los PFGDH suelen ser puntos focales para *un ámbito político o de conocimiento específico*; o puntos focales *para otro actor*, a veces a petición de este último (por ejemplo, el CICR y la red R2P promueven la idea de los puntos focales en cada país).

Esto apunta a dos dimensiones esenciales de los 'puntos focales':

- (1) *Conocimiento y experiencia*: Al igual que la luz que se concentra y luego se transforma en una lente, los puntos focales deben ser capaces de consolidar los datos y traducir los nuevos conocimientos especializados de forma que tengan sentido para las estructuras a las que se dirigen. Los estudios sobre los mecanismos de igualdad de género muestran cómo los puntos focales deben desarrollar un 'bilingüismo' tanto en los discursos institucionalmente dominantes como en los de género.¹⁴⁹
- (2) *Dimensión relacional*: Los puntos focales actúan como intermediarios y participan en interacciones multidireccionales. Deben ser proactivos y responder a las solicitudes. Interactúan con entidades o individuos a varios niveles. Se espera que los puntos focales interactúen con otras estructuras y las transformen infundiéndoles sus conocimientos en estas organizaciones. Para las partes interesadas externas, como el parlamento o las INDH, y los actores no estatales y organismos internacionales, un punto focal es también el punto de entrada o contacto del gobierno.

Aunque la terminología de 'punto focal' es omnipresente e indistinta, ello no significa que el *concepto* de 'puntos focales gubernamentales de derechos humanos' sea indefinido. Sugiero que el concepto tiene seis atributos centrales que pueden deducirse del análisis de las orientaciones presentadas en los Capítulos 1 y 2. Todos estos conjuntos de orientaciones convergen hacia seis prescripciones idóneas.

ATRIBUTO 1: LOS PFGDH DEBEN SER GUBERNAMENTALES

El concepto de PFGDH se refiere a las estructuras gubernamentales. Hace hincapié en la coherencia del trabajo de los actores ejecutivos. Los PFGDH, por lo tanto, se diferencian esencialmente de otros actores estatales especializados en derechos humanos que participan en la protección y promoción de los derechos humanos, y que no están basados en el gobierno, como las instituciones nacionales de derechos humanos o los comités parlamentarios de derechos humanos, que están contemplados en otra serie de orientaciones internacionales.¹⁵⁰ Como se aclara en las orientaciones del ACNUDH sobre los MNPIs, estos últimos excluyen a las INDH y a los mecanismos nacionales de prevención en virtud del OPCAT y a los marcos de supervisión y protección en virtud del artículo 33(2) de la CDPD.¹⁵¹ El artículo 33 de la CDPD, que distingue los puntos focales y los mecanismos de supervisión independientes, ha dado lugar a una interpretación hermética de la independencia, que tiene como consecuencia que las INDH no podrán, por ejemplo, elaborar planes de acción de derechos humanos conjuntamente con los PFGDH.¹⁵²

Los PFGDH deben ser 'gubernamentales' en el sentido de que tienen una cobertura nacional y ayudan a organizar la responsabilidad del Estado frente a sus compromisos nacionales o internacionales. En principio, el concepto de PFGDH no se refiere a individuos aislados dentro de los ministerios que tienen un mandato

en materia de derechos humanos, aunque éstos puedan formar parte de una red de puntos focales individuales que, en conjunto, forman un PFGDH a nivel estatal. El quid de la cuestión es -como recuerda el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su Observación General No. 31- que los Estados Partes de un tratado están obligados 'en su totalidad'. Aunque 'todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual fuere su rango -nacional, regional o local- están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte', es 'el poder ejecutivo el que por lo común representa al Estado Parte'.¹⁵³ Es necesaria una estructura centralizadora dentro del gobierno.

Que un atributo central del concepto de PFGDH sea su carácter 'gubernamental' plantea algunos interrogantes en la práctica. En primer lugar, la naturaleza gubernamental de los PFGDH implica necesariamente que incluyan una dimensión administrativa y política. La forma de articular el nexo entre la política y la función pública no se detalla en las orientaciones. En particular, los Estados tienen que decidir si la estructura estará dirigida por un ministro o no. Como se ha visto en el Capítulo 1, se fomenta la representación ministerial de los mecanismos de igualdad de género, pero no tanto para los mecanismos de coordinación de la discapacidad, que prefieren alejar de los políticos la autoridad política sobre la toma de decisiones y compartirla con los titulares de derechos.

En segundo lugar, los PFGDH están siempre basados en el gobierno, pero no son necesariamente *sólo* gubernamentales. Diversas formas híbridas de puntos focales enlace incluyen la participación tanto de actores estatales como no estatales, especialmente bajo el impulso de nuevos modos de gobernanza que tienen como objetivo la co-creación de políticas y comparten la autoridad para la toma de decisiones con los afectados por las políticas. La práctica de los Estados Partes de designar consejos mixtos como 'organismos gubernamentales' en virtud del artículo 33(1) de la CDPD y su aceptación por el Comité de la CDPD es un ejemplo de ello.

Una tercera advertencia es que, dependiendo del sistema de organización del Estado, los PFGDH no son necesariamente sólo 'nacionales'. Los países federales deben tener en cuenta su estructura organizativa y la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. El artículo 33(1) de la CDPD prevé la designación de 'uno o más organismos gubernamentales' precisamente para adaptarse a la situación de los estados federales. Sin embargo, no se han publicado más orientaciones para desentrañar cómo esto debería organizarse ni cómo funcionaría la relación con el PFGDH central.

ATRIBUTO 2: LOS PFGDH DEBEN TENER UN MANDATO EXPLÍCITO DE DERECHOS HUMANOS

Este mandato puede ser amplio, cubriendo todos los derechos humanos -incluidos los compromisos nacionales e internacionales-, o específico de derechos temáticos o categorías de titulares de derechos. Como se ha visto en el Capítulo 1, varios

tratados o actores internacionales o regionales requieren que los Estados designen una estructura de punto focal con el fin de aplicar un conjunto específico de compromisos. Aunque los ámbitos sobre género y discapacidad se han enfocado en parte como una cuestión social, el hecho de que los PFGDH específicos también deben promover los derechos como parte de sus mandatos fue reconocido desde las primeras iniciativas políticas que recomendaban su creación antes de la adopción de los tratados específicos de derechos humanos.¹⁵⁴ La adopción de tratados específicos de derechos humanos (la CEDAW en 1979 y la CDPD en 2006) consolidó la adopción de un enfoque basado en los derechos para abordar los ‘asuntos’ de las mujeres y las personas con discapacidad, hasta el punto de que se ha argumentado que los puntos focales de la CDPD deben estar radicados en los ministerios de justicia y dejar de estarlo en los de asuntos sociales.¹⁵⁵

Los puntos focales temáticos pueden tener un mandato basado no sólo en las normas de derechos humanos, sino también en ámbitos normativos estrechamente alineados pero distintos. Ese podría haber sido el caso inicialmente de los PNC creados en el marco de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Sin embargo, la revisión de las Directrices de 2011 añadió un capítulo sobre derechos humanos, y los PNC también se mencionan en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

Los Estados tienen que decidir si van a designar el mismo PFGDH general para todos los marcos temáticos y de categorías específicas o si van a coexistir varios PFGDH generales y temáticos. Algunos Estados han intentado vincular diferentes PFGDH temáticos a través de una arquitectura principal coordinada por un PFGDH general (véase la Sección 2.3). Este no es necesariamente el caso y, como se ha visto en la Sección 2.2. y en el Recuadro 10, los Estados pueden incluso preferir tener varios PFGDH con un mandato amplio de derechos humanos, pero desempeñando funciones distintas (por ejemplo, la aplicación de las decisiones individuales de los tribunales y de los órganos de tratados, la presentación de informes y el seguimiento, la coordinación del PANDH, etc.). Esto puede identificarse como una diferencia conceptual entre los mandatos *generales* y los *holísticos*.

Queda pendiente la cuestión de si debería haber un número idóneo de PFGDH y si éstos deberían estar unificados, o al menos articulados. Las orientaciones del MNPIS favorecen la fusión de ciertas funciones (por ejemplo, la aplicación de las decisiones y la presentación de informes y el seguimiento) y algunos actores recurren a ellas para promover una arquitectura unificada (véase la subsección 2.4.4). Sin embargo, no existen orientaciones sobre cómo podría lograrse la coordinación de múltiples PFGD. Cabe destacar que desde hace tiempo se han celebrado debates similares en relación con las INDH y su número, naturaleza y coordinación óptimos en un país. En 2008, el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las INDH ‘alentó la tendencia hacia un sistema nacional sólido de protección de los derechos humanos en un Estado mediante la existencia de una

[INDH] consolidada y completa'.¹⁵⁶ Otras posiciones son más precisas y presentan los pros y los contras de las INDH especializadas o de base amplia, según los temas, el derecho internacional y el contexto.¹⁵⁷ Cuando existen varias INDH, los Principios de París prevén que las principales INDH 'mantengan consultas con los demás órganos'. Ante la persistencia -si no el desarrollo- de INDH temáticas y subnacionales, el Subcomité de Acreditación ha desglosado este principio de consulta y sugiere 'relaciones formalizadas, claras y viables [...] como por ejemplo a través de memorandos de entendimiento públicos', y que 'las interacciones pueden incluir el intercambio de conocimientos, como estudios de investigación, mejores prácticas, programas de formación, información y datos estadísticos, e información general sobre [sus] actividades'.¹⁵⁸ Si bien estas discusiones sobre el número idóneo de INDH y su coordinación no están resueltos, podrían, por analogía, servir de base para las reflexiones sobre los PFGDH.

ATRIBUTO 3: LOS PFGDH NO APLICAN POLÍTICAS DIRECTAMENTE, PERO DEBEN HACER QUE OTRAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES FUNCIONEN

Los PFGDH ayudan a garantizar que el Estado cumpla sus compromisos. El artículo 33 de la CDPD, por ejemplo, asigna la *aplicación* a los organismos gubernamentales, y la *promoción, la supervisión y la protección* a las INDH y otros actores independientes. Sin embargo, esto no significa que el PFGDH aplique directamente las políticas. Por el contrario, la serie de orientaciones analizadas en los Capítulos 1 y 2 prevén sistemáticamente que los PFGDH tengan varias funciones, *excepto la aplicación directa de las políticas*. Las orientaciones internacionales sobre los PFGDH temáticos en el ámbito de los derechos de la mujer insisten en que estos últimos son 'un catalizador para la integración de la perspectiva de género, no [organismos] para la aplicación de políticas'.¹⁵⁹ Del mismo modo, el ACNUDH afirma que los MNPIIS no deben aplicar 'directamente las obligaciones en materia de derechos humanos'.¹⁶⁰

Los PFGDH refuerzan el disfrute de los derechos de forma indirecta, al desencadenar la acción de otros actores ejecutivos. Esto sucede a través de la *incorporación* y la *coordinación*, dos estrategias que se asocian simbióticamente con la aparición de los PFGDH en el ámbito de los derechos de la mujer y los derechos de las personas con discapacidad. Según la Declaración de Beijing, 'la tarea principal de un mecanismo nacional es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política'.¹⁶¹ La creencia es que la integración evita el riesgo de que la coordinación de las políticas a través de un organismo gubernamental especializado pueda, de hecho, marginar esa política. La integración pretende transformar las propias misiones y enfoques adoptados por los agentes gubernamentales en sus ámbitos políticos. La necesidad de *coordinación* surge de la naturaleza transversal del trabajo en materia de derechos humanos y de la fragmentación de las competencias de los agentes ejecutivos. En particular, las *Directrices* de la ONU para el *Establecimiento*

y *Desarrollo de Comités Nacionales de Coordinación en la esfera de la Discapacidad* (1991) insistieron en que el acceso a los derechos para las personas con discapacidad es ‘complejo’ y ‘multidisciplinar’¹⁶² y requiere ‘un enfoque global y no selectivo’. La coordinación evita la duplicación de actividades, maximiza el uso de los recursos existentes y, a la inversa, identifica los sectores políticos que no han dado la suficiente prioridad a las cuestiones relacionadas con los derechos y sugiere iniciativas.¹⁶³

Las recientes orientaciones sobre los MNPIS también insisten en la coordinación, pero generalmente se refieren a la integración como un resultado y no como un objetivo esencial de los mecanismos de coordinación gubernamental.¹⁶⁴ Un segundo cambio de óptica bajo esa orientación, como se ha visto anteriormente, es que los MNPIS responden a desafíos de carácter exterior en lugar de buscar la optimización de las interacciones de los actores nacionales. Los MNPIS, y su insistencia en la coordinación, responden principalmente a la crítica de los Estados a la carga administrativa creada por la ampliación de las obligaciones internacionales de presentación de informes.

En la práctica, sucede que los PFGDH ocasionalmente ejecutan directamente las actividades. Esto puede formar parte de su mandato por razones históricas cuando las opciones institucionales han seguido caminos específicos que inicialmente estaban orientados a proyectos. También puede deberse a la redefinición práctica de los mandatos por parte de los propios PFGDH, cuando se dan cuenta de que no tienen la autoridad administrativa, el rango protocolario o la influencia política para provocar la actuación de otros organismos estatales y vuelven a la ejecución directa de las actividades. La cuestión que se plantea es si la ejecución directa de las actividades es compatible o mantiene la necesidad de activar a otros actores para que las ejecuten. Existe el riesgo inherente de atrapar o aislar la acción en materia de derechos humanos en los organismos especializados en el tema. El equilibrio entre ambos objetivos ha sido un tema de debate en relación con los PFGDH sobre los derechos de la mujer. Se acepta que adopten un enfoque de doble vía, complementando su objetivo de incorporación con la realización directa de iniciativas específicas y focalizadas que serían esenciales para el tema y su incorporación -por ejemplo, en el caso de los derechos de la mujer, las iniciativas para establecer una cuota de mujeres en el parlamento.¹⁶⁵ Sin embargo, en la práctica, esto ha llevado a algunos puntos focales a renunciar a la incorporación para centrarse en las actividades (véase la subsección 1.1.2).

Otra cuestión operacional que plantea esta característica es el tipo de autoridad, ya sea política o administrativa, que debe poseer el PFGDH para desencadenar eficazmente la acción de otros actores ejecutivos. La Declaración de Beijing prevé que los PFGDH deben tener ‘mandatos y atribuciones claramente definidos’ y la ‘capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas’.¹⁶⁶ Como dice una importante organización de personas discapacitadas sobre el punto focal de

la CDPD, éste debe tener 'suficiente liderazgo político para impulsar un proceso de cambio, distribuir y movilizar el liderazgo en todo el gobierno, motivar a los colegas, empujar los límites ministeriales, desafiar el statu quo, obtener recursos y conseguir apoyo tanto dentro como fuera del gobierno'.¹⁶⁷ En otras palabras, puede haber más variables que la mera autoridad administrativa legal que influye en la capacidad de los PFGDH para coordinar la acción gubernamental.

ATRIBUTO 4: LOS PFGDH DEBEN ACUMULAR Y 'TRADUCIR' CONOCIMIENTO ESPECIALIZADO SOBRE DERECHOS HUMANOS

Una tarea fundamental de los PFGDH es generar y adquirir conocimientos especializados en materia de derechos humanos y, a su vez, utilizar estos conocimientos para funciones de asesoramiento, propuestas políticas, informes, etc. Esta función se destaca en las orientaciones sobre los distintos tipos de PFGDH. El ACNUDH plantea que la 'gestión de la información' es uno de los cuatro tipos clave de capacidad que debe poseer un MNPIS.¹⁶⁸

El conocimiento de los derechos humanos incluye adquirir la experiencia en relación con las normas de derechos, los esfuerzos gubernamentales para su aplicación y la realidad. Los PFGDH también deberán estar informados de las políticas sectoriales: La Declaración de Beijing requiere a los Estados que 'establezcan procedimientos que permitan al mecanismo recopilar información sobre cuestiones de política, en todas las esferas del gobierno, en una fase temprana y utilizarla en el proceso de formulación y examen de políticas dentro del gobierno'.¹⁶⁹

La investigación y la documentación sobre la situación real de los titulares de derechos desempeñan un papel fundamental en los PFGDH temáticos. Las autoras feministas han señalado que la inversión en investigación es una función clave de los PFGDH en el ámbito de los derechos de la mujer para ser proactivos en lugar de reactivos a las iniciativas estatales.¹⁷⁰ En el ámbito de la discapacidad, los comentaristas de la CDPD también han justificado la necesidad de puntos focales gubernamentales con el convencimiento de que una política racional sólo puede basarse en una imagen precisa de la situación de los titulares de derechos.¹⁷¹ Además, el artículo 31 de la CDPD consagra la obligación de recopilar datos en un tratado y prevé que 'los Estados Partes recopilarán la información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención'.

Además de la investigación, la ONU ha ido adquiriendo cada vez más experiencia en la producción de datos e indicadores estadísticos.¹⁷² En este sentido, el ACNUDH afirma que los MNPIS 'tienen que fomentar la capacidad para aportar información detallada, no sólo sobre leyes y políticas (indicadores estructurales), sino sobre su aplicación real (indicadores de proceso) y sobre los resultados obtenidos para los beneficiarios (indicadores de resultados)'.¹⁷³

En cuanto a los conocimientos sobre normas y estándares, cabe señalar que algunos PFGDH temáticos están, en esencia, directamente vinculados con un conjunto específico de estándares, que es el marco normativo de referencia para su trabajo. Los puntos focales en el marco de la CDPD se designan o establecen ‘para las cuestiones relativas a la aplicación de la presente Convención’. Este es también el caso de los PNC para la Conducta Empresarial Responsable, establecidos por los países para garantizar la aplicación de las Líneas Directrices de la OCDE.

Los PFGDH ‘traducen’ sus conocimientos de forma que tengan sentido y se adapten a otros actores sobre los que pretenden influir. La traducción es multidireccional. Los PFGDH pueden traducir

- “hacia arriba”: documentan y representan la realidad del disfrute de los derechos, y la incorporan a los procesos de elaboración de políticas o a los procesos de presentación de informes supranacionales,
- “hacia abajo”: sirven de lugar de localización de las normas internacionales o nacionales en la vida de los ciudadanos, a través de actividades de sensibilización, o
- “hacia afuera”: infunden sus conocimientos especializados en el trabajo de otros actores estatales que pueden aplicar los derechos al tiempo que desarrollan políticas sectoriales.

Al igual que el punto focal de una lente es el punto en el que los rayos de luz convergen y divergen después de la refracción, los PFGDH serán un depósito de conocimientos sobre derechos humanos y adaptarán esta experiencia para transmitirla de forma pertinente a otros actores.

Este atributo central plantea ciertas cuestiones, cuya naturaleza ha cambiado con el tiempo con la aparición de nuevas estrategias de producción y gestión del conocimiento, en particular el aumento de las mediciones, la planificación y las tecnologías. El uso de herramientas de gestión del conocimiento, como la planificación, los indicadores y los programas informáticos, parece aumentar la objetividad y el automatismo, pero también oculta prácticas discrecionales y cuestiones normativas sobre cómo adaptar un enfoque basado en los derechos humanos a un sector político concreto. Para la antropóloga Sally Engle Merry, las mediciones desplazan y sumergen la contestación sobre cuestiones de derechos sustantivos en decisiones aparentemente técnicas, aunque la ‘producción de indicadores es en sí misma un proceso político, moldeado por el poder de categorizar, contar y analizar’.¹⁷⁴ Mi análisis de los PANDH y de los planes de aplicación de recomendaciones de Nepal y Burkina Faso mostró además cómo los PFGDH se dedican a ‘re-etiquetar’ más que a traducir genuinamente los derechos humanos, señalando ‘procesos por los que las políticas sectoriales existentes se ajustan a los compromisos de derechos humanos, dejando de lado las dimensiones normativas de los derechos, así como la justiciabilidad y la rendición de cuentas’.¹⁷⁵

ATRIBUTO 5: LOS PFGDH DEBEN SER ESTRUCTURAS PERMANENTES

Las orientaciones internacionales sobre los PFGDH temáticos o generales han alentado sistemáticamente a los Estados a establecer estructuras permanentes que sobrevivan a los organismos de duración limitada o de procesos específicos, por ejemplo, creados para acompañar una transición de régimen o un proceso específico de presentación de informes. La sostenibilidad es una condición para la adquisición de conocimientos especializados y otros tipos de capacidades, y a menudo se asocia con la disponibilidad de recursos adecuados. En los ámbitos temáticos, las *Normas Uniformes de la ONU sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* alentaron la creación de ‘comités nacionales de coordinación, u entidades análogas, que centralicen a nivel nacional las cuestiones relacionadas con la discapacidad’, que deberán tener ‘carácter permanente y basarse en normas jurídicas y en un reglamento administrativo apropiado’ y contar con la ‘autonomía y los recursos suficientes’.¹⁷⁶ La Declaración de Beijing insiste más en el compromiso político y en la representación de los ministros del gabinete; no obstante, prevé que “donde aún no se hayan establecido mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer [...] de manera permanente, los gobiernos deberían hacer todo lo posible por destinar recursos suficientes y constantes a esos mecanismos”.¹⁷⁷

La Guía Práctica sobre los MNPIS considera ‘fundamental’ que la estructura sea permanente¹⁷⁸ y recomienda a los gobiernos que inviertan en la creación de mecanismos permanentes y en el fortalecimiento de la base jurídica y las capacidades de los órganos existentes. Entre los argumentos a favor de una estructura permanente, el ACNUDH considera que:

- ‘Los mecanismos permanentes permiten la vigilancia constante durante los ciclos de presentación de informes, tales como los informes de mitad de período del examen periódico universal y los procedimientos de seguimiento establecidos por los órganos de tratados.
- Los mecanismos permanentes permiten hacer un seguimiento activo y sistemático de las responsabilidades de aplicación, al contrario que las estructuras ad hoc.
- Los mecanismos permanentes propician más el incremento de la coherencia nacional en el ámbito de los derechos humanos.
- Los mecanismos permanentes ofrecen mayor eficacia en el mantenimiento de vínculos con el parlamento, el poder judicial, las INDH y la sociedad civil en materia de presentación de informes a nivel internacional y seguimiento de los derechos humanos.’¹⁷⁹

Esto plantea algunas cuestiones sobre cómo garantizar la permanencia institucional. En relación con las INDH, los Principios de París prevén que la permanencia se fomenta cuando una institución se crea por ley o se consagra en

la constitución, y no por, p. ej., decretos. Esto se considera una de las salvaguardias institucionales necesarias para garantizar no sólo la permanencia, sino también la independencia de las INDH, y evitar la impugnación de sus mandatos. Es discutible si una base legal similar sería deseable para los PFGDH. Algunos diseños institucionales son más frágiles que otros. Como se vio en la Sección 2.1, los PFGDH designados como ministerios de derechos humanos son muy vulnerables a su interrupción o desmantelamiento, aunque aumentan el peso político del punto focal al asegurar una representación dentro del gobierno.

ATRIBUTO 6: LOS PFGDH DEBEN TENER PERSONAL PROFESIONAL Y CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS ADECUADAS

Los PFGDH son estructuras con agentes que operan en ellas. Incluso cuando se constituyen como comités, cuentan con el apoyo de una secretaría administrativa. El personal suele formar parte de la administración pública del Estado, y las interacciones entre el PFGDH y otros funcionarios públicos se organizan según el derecho y los procesos administrativos. Como parte de las orientaciones sobre los PFGDH, se ha prestado atención a la *profesionalización de los agentes, la rutinización del trabajo y las capacidades técnicas*. Este enfoque ha sido cada vez más explícito y detallado a lo largo de los años.

En 1995, la Declaración de Beijing planteó que una de las cuatro 'condiciones necesarias para un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales [de género] [era] contar con recursos suficientes en términos de presupuesto y capacidad profesional'.¹⁸⁰ Sin embargo, la declaración no ofrecía instrucciones más detalladas al respecto, salvo que los Estados debían proporcionar a todos los funcionarios 'capacitación en el diseño y el análisis de datos según una perspectiva de género'.¹⁸¹

Las recientes orientaciones sobre los MNPIS prestan más atención a los funcionarios públicos de los PFGDH, haciendo hincapié en que el personal debe ser capacitado y retenido. A diferencia de las INDH, la eficacia de los MNPIS no depende de un presupuesto ni de personal autónomos. Pero es fundamental que se beneficien de un nivel adecuado de recursos, incluyendo personal dedicado, capacitado y permanente. Según el ACNUDH, un 'factor decisivo para la eficacia es la continuidad del personal que se encarga de recopilar información sobre derechos específicos, desarrollar grandes conocimientos especializados sobre esos derechos y coordinar la labor del mecanismo nacional al respecto. Esa continuidad permite generar experiencia, conocimientos y profesionalidad sostenibles a nivel nacional. Una secretaría estable, así como un mecanismo con una composición amplia que además reciba el apoyo de una red de coordinadores en los ministerios, pueden contribuir a esa sostenibilidad'.¹⁸²

Más allá de la eficiencia interna, la orientación pretende reforzar el impacto de las estructuras en los sistemas nacionales de derechos humanos en general,

estableciendo acuerdos administrativos ‘estructurados y oficiales’ con el fin de ‘sistematizar y racionalizar’ la colaboración entre los actores.¹⁸³ Los PFGDH tienen como objetivo garantizar que los múltiples actores ejecutivos estén interconectados, con vínculos bien establecidos que conduzcan a la automaticidad de la acción administrativa. Los términos ‘maquinarias’ o ‘mecanismos’ simbolizan bien estas ambiciones.

La cuestión de la profesionalización del personal, los métodos de trabajo y la sistematización rutinaria están relacionados con las teorías de la gestión pública. A lo largo del tiempo, ha habido diferentes ideales dominantes sobre cómo deberían ser las organizaciones burocráticas eficientes. Tradicionalmente, los ideales weberianos para las burocracias eficientes se basaban en el personal cualificado, la acumulación de conocimientos, la previsibilidad de las acciones y los resultados, y la maximización de los recursos. Más recientemente, el derecho internacional de los derechos humanos se ha apoyado cada vez más en los modelos neo-weberianos, que se caracterizan por la participación directa de los ciudadanos, una mayor orientación hacia los resultados -con un enfoque en el seguimiento y la evaluación-, la gestión y la profesionalidad.¹⁸⁴ Las orientaciones sobre los PFGDH se inspiran en ambos modelos. Por ejemplo, en lo que respecta a la CDPD, algunos autores insisten en que los puntos focales ‘son una cuestión de administración pública interna’¹⁸⁵ y promueven la centralización, la jerarquía y la autoridad sobre múltiples entidades administrativas, mientras que otros adoptan una lectura neo-weberiana que promueve puntos focales híbridos e incluyen a actores no estatales.¹⁸⁶

LA RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿UN SÉPTIMO ATRIBUTO DE LOS PFGDH?

Como ‘componentes clave del sistema nacional de *protección* de los derechos humanos’,¹⁸⁷ ¿se espera que los PFGDH contribuyan directamente a la protección? Esto implicaría prevenir las violaciones y contribuir a la reparación si fuera necesario. A los PFGDH rara vez se les asignan funciones de reparación, pero hay una excepción clave: Los PNC para la Conducta Empresarial Responsable pueden ocuparse de las consultas y contribuir a la resolución de los problemas que surjan en la aplicación de las Líneas Directrices de la OCDE, que desde 2011 incluyen disposiciones sobre derechos humanos. Los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011 reconocieron que los PNC son mecanismos de reclamación extrajudiciales estatales que contribuyen al acceso a recursos efectivos por parte de los titulares de derechos (véase la subsección 1.3.2). Como tales, los PNC ‘desempeñan una función de reparación tanto preventiva como reactiva’, centrándose en la mediación.¹⁸⁸

Otros PFGDH no tienen mandatos de protección. La prevención de las violaciones y la provisión/facilitación de remediación y reparación en caso de abusos está ausente en las orientaciones sobre los MNPIS. El artículo 33 de la CDPD asigna explícitamente la protección a las INDH y a los mecanismos independientes. No

obstante, basándose en las nuevas modalidades de los enfoques de rendición de cuentas que surgen, por ejemplo, de las nuevas teorías de gobernanza que buscan evitar el recurso a la acción judicial para obtener reparación, algunos comentaristas han tratado de confiar a los PFGDH funciones de rendición de cuentas. Es el caso del antiguo Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que sugirió que los puntos focales de este ámbito temático pudieran sancionar a las entidades públicas y privadas que incumplieran los planes acordados (véase el Capítulo 1).

En las teorías de la nueva gobernanza, la ‘rendición de cuentas’ se plantea a través de técnicas extrajudiciales, especialmente mediante el aumento de la transparencia y la accesibilidad. Esto incluye la obligación de elaborar informes sobre las acciones del Estado y la obligación de poner en marcha procesos participativos y establecer vías para que cualquiera pueda ponerse en contacto con el Estado para exigir una respuesta o información. Como tal, podría argumentarse que todos los PFGDH desempeñan, por su naturaleza intrínseca, un papel en las nuevas formas de cumplimiento que no están estrictamente ancladas en la remediación basada en la denuncia, sino que forman parte de formas más fluidas de rendición de cuentas. De hecho, los puntos focales comportan una dimensión relacional: Actúan como enlaces con, y pueden ser requeridos por, una amplia gama de entidades o individuos en varios niveles: gobierno y líderes políticos, otros actores estatales, incluyendo estructuras subnacionales a cargo de la aplicación de los derechos humanos, actores no ejecutivos (parlamento, justicia, etc.), INDH, sociedad civil y titulares de derechos, etc. También se espera que los puntos focales interactúen con las entidades que tienen autoridad en el campo de conocimiento en el que el punto focal está especializado (normalmente, un órgano de tratado). La *raison d’être* del punto focal es que colaboren con otros.

Los PFGDH centralizarán los conocimientos sobre las normas y las acciones del Estado en su ámbito de actuación. A cambio, pueden comunicar el estado de la situación a los organismos pertinentes que exigen responsabilidades al Estado y/o asesorar al Estado sobre las reformas y acciones que son necesarias. De este modo, asumen la responsabilidad de los progresos en la aplicación de los derechos humanos y se convierten en un punto de referencia para evaluar la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. Para el ACNUDH, los puntos focales de la CDPD, por poner un ejemplo, son esenciales para ‘evitar que se difumine la responsabilidad entre los gobiernos’.¹⁸⁹ No obstante, también es importante tener en cuenta que los puntos focales de la CDPD, como entidades encargadas de preparar las respuestas en nombre del poder ejecutivo, pueden ser también, si no principalmente, defensivos. Se les encomienda responder a las acusaciones o sospechas de violaciones o comunicar los esfuerzos de los Estados al tiempo que minimizan los incumplimientos de sus compromisos. Como tales, los PFGDH pueden desempeñar un papel ambivalente, y su función de elevar la rendición de cuentas debería considerarse con más detenimiento.

Una última cuestión es si un PFGDH debería rendir cuentas a alguien más que al gobierno. Este punto se plantea en relación con los mecanismos de igualdad de género, pero en comparación, la orientación sobre las INDH es mucho más detallada. Las INDH deben rendir cuentas a los titulares de derechos. Para la ONU, las INDH ‘también deben rendir cuentas directamente a sus clientes, es decir, al colectivo para el que fueron creadas para asistir y proteger. La rendición de cuentas pública puede lograrse de varias maneras. Una institución nacional puede, por ejemplo, ser obligada a realizar evaluaciones públicas de sus actividades y a informar sobre los resultados’.¹⁹⁰

REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO Y LOS ATRIBUTOS DE LOS PFGDH

De las orientaciones internacionales pueden deducirse seis atributos básicos que sirven para definir el concepto de los PFGDH. Idealmente, los PFGDH 1) están basados en el gobierno, 2) tienen un mandato explícito de derechos humanos, 3) integran y coordinan la acción de derechos humanos en lugar de implementar políticas, 4) acumulan y traducen conocimientos especializados, 5) son permanentes, y 6) se dedican a la profesionalización de sus agentes, la rutinización del trabajo y las capacidades técnicas.

Estos atributos esenciales delimitan y ayudan a definir el concepto de PFGDH. En la práctica, dada la gran heterogeneidad de las manifestaciones de los PFGDH, los puntos focales en la realidad pueden ser menos eficaces en alguno de los criterios (por ejemplo, los ministerios de derechos humanos en lo que respecta a la permanencia). No obstante, estos atributos centrales sirven como baremos analíticos para superar la heterogeneidad y ayudar a identificar cómo los PFGDH son un fenómeno singular, digno de atención. Los atributos centrales constituyen puntos de referencia que pueden ayudar a presentar y evaluar las prácticas de los Estados de una manera susceptible de comparación. Al igual que los Principios de París para las INDH, contar con puntos de referencia centrales hace posible la identificación de las divergencias en los diseños institucionales y permite la evaluación de cómo esas variaciones impactan en su desempeño.

La revisión de los seis atributos centrales presentados en este capítulo planteó algunas preguntas. En particular, ¿cómo surge el diseño institucional más adecuado para el contexto? ¿Cómo se desarrolla el nexo entre los elementos políticos y administrativos de los puntos focales? ¿Resulta práctico y sostenible en la práctica evitar la aplicación directa? ¿Cuál es el impacto de las formas híbridas de las estructuras en las que participan actores no estatales? ¿Qué impacto tiene el enfoque temático o el carácter temporal de las estructuras en su especialización? ¿Están los puntos focales estrechamente relacionados con los marcos normativos y los actores nacionales o internacionales? ¿Cómo influyen el trabajo cotidiano de los funcionarios y la dinámica burocrática en los resultados institucionales? La conclusión esboza opciones metodológicas para que los académicos se aventuren a responder a estas preguntas.

CONCLUSIÓN

POR UN ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA SOBRE LOS PFGDH

INVESTIGACIÓN EXISTENTE SOBRE LOS PFGDH

Hasta ahora, la investigación ha sido fragmentada. Se ha centrado sobre todo en distintas manifestaciones de los PFGDH o en funciones de mandatos específicos, analizándolos de forma aislada. Es evidente que los PFGDH con mandatos amplios han sido insuficientemente investigados. Los ministerios de derechos humanos se encuentran en un punto ciego desde el punto de vista académico, a pesar de que muchos Estados han creado este tipo de ministerios desde la década de los noventa, ofreciendo así espacios relevantes de investigación para estudiar el impacto de los PFGDH a lo largo del tiempo. La literatura académica sobre los MNPIS o sobre las funciones específicas de los puntos focales generales, como el desarrollo de los PANDH, se ha limitado a contadas publicaciones académicas.¹⁹¹

En cuanto a los PFGDH con mandatos temáticos o a cargo de grupos específicos, actualmente la literatura es abundante en lo relativo a los puntos focales para los derechos de las personas con discapacidad y para los derechos de las mujeres. Sin embargo, estos estudios han tendido a ser más bien prescriptivos que empíricos o a aplicar marcos conceptuales distintos. Sin que estas contribuciones sean menos valiosas, estos enfoques impiden que sus conclusiones se generalicen fácilmente para otros tipos de PFGDH. En el siguiente párrafo se ofrece una breve descripción de estas investigaciones.

La riqueza de la literatura sobre los PFGDH para los derechos de las personas con discapacidad ha surgido tras la adopción de la CDPD en 2006. Se han realizado pocas investigaciones empíricas sobre los comités de coordinación y los consejos conjuntos preexistentes sobre cuestiones de discapacidad. Este interés académico reciente y más bien prospectivo se explica por el hecho de que la CDPD es el primer tratado de derechos humanos que codifica la obligación de crear PFGDH. Académicos involucrados en este tema,¹⁹² junto con organizaciones y activistas de personas discapacitadas,¹⁹³ intentan dar un significado concreto y profundizar en las disposiciones esbozadas en el artículo 33 de la CDPD. Insistiendo en que la Convención 'introduce un cambio estructural en el derecho internacional [al crear] obligaciones de conducta',¹⁹⁴ los autores han intentado extrapolar del artículo 33 un 'modelo para los futuros esfuerzos por mejorar la aplicación' de todos los tratados de derechos humanos en general.¹⁹⁵ Como tal, esta literatura ha sido principalmente *prescriptiva*, intentando interpretar o complementar las orientaciones existentes, o sugiriendo nuevos modelos para que los organismos de la ONU los promuevan y los Estados los apliquen.

Analicé este corpus interpretativo en un artículo¹⁹⁶ de 2019 y mostré cómo los autores, para desglosar los elementos esbozados en la Convención, se basan en ideologías y modelos que emanan de la literatura y los ideales de la administración pública y la gestión, ya sea implícita o explícitamente. Han surgido dos vías interpretativas principales para sugerir cómo deberían funcionar e interactuar los puntos focales dentro de las estructuras gubernamentales más amplias: una que privilegia la racionalidad burocrática interna *à la Weber*, con un enfoque en las organizaciones administrativas dentro del gobierno, mientras que la otra se centra en las instituciones participativas imbuidas de las teorías de la *nueva gobernanza*, insistiendo en las estructuras híbridas formadas tanto por los actores estatales como por los titulares de derechos o sus representantes, y basándose en el establecimiento de normas y la experimentación iterativos. Este planteamiento se ajusta a un 'enfoque de nueva gobernanza' más amplio de la investigación jurídica internacional, en la que los académicos tienden a diseñar, a través del derecho, 'soluciones' de gestión pública para los problemas de cumplimiento.¹⁹⁷ Este enfoque prescriptivo también caracteriza otros escritos académicos sobre los PFGDH¹⁹⁸ y las propuestas para la evolución futura del derecho internacional de los derechos humanos.¹⁹⁹

Por el contrario, la extensa bibliografía sobre los mecanismos de igualdad de género es en gran medida empírica, y produce numerosos estudios de casos sobre los PFGDH para los derechos de la mujer como estructuras organizativas²⁰⁰ o que exploran el papel de los expertos individuales en materia de género en las administraciones gubernamentales. Las investigaciones anteriores estudiaron contextos institucionales y políticos tan diversos como Marruecos,²⁰¹ Ghana,²⁰² Camboya,²⁰³ el Reino Unido,²⁰⁴ Tailandia o Laos.²⁰⁵

Una parte importante de esta literatura forma parte de los 'estudios sobre el feminismo de Estado'.²⁰⁶ Estos últimos utilizan un enfoque analítico feminista crítico, revisando los PFGDH especialmente por su capacidad para reforzar la rendición de cuentas frente a los movimientos de mujeres y defender los valores feministas.²⁰⁷ Como tal, se espera que el personal de los mecanismos de igualdad de género demuestre una 'doble entidad: no pueden ser sólo burócratas; tienen que incorporar los objetivos del movimiento de mujeres que están fuera del Estado para hacerlos aceptables dentro del Estado'.²⁰⁸ Esta investigación aporta información sobre los atributos clave de los PFGDH identificados en el Capítulo 3, especialmente sobre cómo se 'traducen' los derechos como parte de las dinámicas burocráticas y la interacción entre la política y los funcionarios.²⁰⁹ Sin embargo, lo hace aplicando distintas lentes analíticas que persiguen un objetivo crítico que debilita la posibilidad de generalizar sus conclusiones a otros PFGDH temáticos o generales.

Los demás PFGDH temáticos son por ahora menos considerados en la investigación académica. Han surgido estudios sobre los PNC para la Conducta Empresarial, que cuestionan su configuración institucional y su práctica real.²¹⁰ Sin embargo, esta literatura se ha centrado específicamente en las funciones de remediación de los PNC, que -como se ve en este estudio- el papel de los PNC es bastante único en comparación con otros tipos de PFGDH.

POR UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EMPÍRICA E INTERDISCIPLINARIA

En un proyecto de investigación anterior sobre la ‘institucionalización nacional de los derechos humanos’²¹¹, Stéphanie Lagoutte, Steven Jensen y yo desciframos la tendencia, por parte de la ONU, de los activistas y de los académicos, de actuar como emprendedores de normas que prescriben modelos para los sistemas nacionales de derechos humanos.²¹² Estos esfuerzos normativos y prescriptivos pretenden mejorar la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional, confiando a los actores estatales nacionales el mandato de promover y aplicar los derechos humanos y proponiendo un enfoque sistémico para la protección nacional de los derechos humanos.²¹³ Este proyecto de investigación ha puesto de manifiesto la necesidad crucial de informar estos esfuerzos normativos y estrategias de cumplimiento con una comprensión de cómo funcionan en la práctica los modelos institucionales propuestos.

La necesidad de realizar estudios empíricos se ha impuesto en la doctrina jurídica en general. Se reconoce cada vez más que la investigación doctrinal es insuficiente para descifrar las complejas dinámicas institucionales que las prescripciones jurídicas pretenden transformar. Por ejemplo, tiende a basarse en supuestos conductuales y causales.²¹⁴ La investigación jurídica está dejando de considerar a las burocracias públicas como meros instrumentos de los gobiernos, con comportamientos armonizados por el derecho administrativo y desviaciones corregidas mediante el litigio administrativo. El enfoque metodológico acuñado como ‘nuevo realismo jurídico’, en particular, ‘subraya las interconexiones entre una comprensión del derecho que reconoce tanto los aspectos coercitivos como los normativos del derecho, pero también requiere que cualquier comprensión del derecho se base en el conocimiento empírico del derecho en acción’.²¹⁵

Esta necesidad de empirismo es flagrante en el ámbito de los derechos humanos cuando se trata de estrategias de cumplimiento institucional. Los autores interesados en comprender el impacto de las orientaciones internacionales y los modelos institucionales en la práctica suelen encontrarse inmediatamente con una lección aleccionadora. Como recuerda Stéphanie Lagoutte:

los comités [e instituciones] intergubernamentales de derechos humanos pueden existir formalmente, pero con un mandato poco claro o de muy poca utilidad. Incluso cuando se establecen formalmente con un mandato sólido sobre el papel, es posible que estos actores nunca trabajen o se reúnan, ni participen en ningún tipo de proceso en el que formalmente tengan un papel que desempeñar. Y aunque se reúnan formalmente, realicen consultas, etc., es posible que nunca realicen ningún trabajo ni tengan influencia en los procesos pertinentes.²¹⁶

Yendo más allá, Rachel Murray y Christian De Vos advierten que ‘la mera existencia de un comité convocado por el ejecutivo y encargado de aplicar las decisiones y sentencias crea “la ilusión de cumplimiento”’.²¹⁷ Esta conclusión se basa en una

amplia investigación internacional sobre una función específica -la ejecución de decisiones individuales- que suele recaer en el mandato de un PFGDH. El proyecto de investigación realizó estudios empíricos en países tan diversos como Bélgica, Burkina Faso, Camerún, Canadá, Colombia, la República Checa, Georgia, Guatemala y Zambia.²¹⁸ Estas investigaciones confirmaron que, en muchos casos, se puede considerar que los acuerdos 'cumplen muchos de los criterios defendidos por el ACNUDH y otros', mientras que en la práctica 'la aplicación se ve obstaculizada por el funcionamiento errático del organismo o su falta de transparencia'.²¹⁹

Estas investigaciones empíricas exigen interdisciplinariedad. Las ciencias sociales reconocen desde hace tiempo que las grandes organizaciones complejas no pueden reducirse a entidades monolíticas, integradas por un único responsable de la toma de decisiones. Los comportamientos burocráticos complejos repercuten precisamente en la capacidad de supervisar la acción de las administraciones, lo que constituye un obstáculo clave para los objetivos de cumplimiento de los derechos humanos. Como dicen los politólogos John Brehm y Scott Gates:

en gran medida carece de sentido pensar en las burocracias como actores unitarios con preferencias homogéneas. En la medida en que los burócratas tienen preferencias heterogéneas entre ellos y ejercen grados significativos de discrecionalidad sobre cómo lograr esas preferencias, los organismos nunca se comportarán como una unidad cohesionada. Esto tiene repercusiones sumamente importantes para entender la rendición de cuentas de la administración. Para entender las cuestiones de rendición de cuentas, capacidad de respuesta, supervisión y control, debemos centrarnos en los burócratas individuales y no en las oficinas agregadas.²²⁰

Por lo tanto, los estudios neoinstitucionales, que incorporan ideas de todos los campos de las ciencias sociales y, en particular, de la antropología del Estado,²²¹ pueden resultar útiles en el contexto de los derechos humanos. Hans-Otto Sano y Tomas Max Martin demostraron cómo los métodos de investigación neoinstitucionalistas pueden y deben adaptarse al estudio de las administraciones estatales de derechos humanos, insistiendo en que 'la perspectiva neoinstitucional hace hincapié en factores históricos, sociológicos, políticos y económicos para examinar lo que ocurre dentro de la "caja negra" de las instituciones formales. Las relaciones de poder, las normas y los procedimientos, las respuestas de comportamiento y las acciones afectadas por las normas son algunas de las principales dimensiones de investigación de la perspectiva neoinstitucional'.²²²

Los estudios antropológicos están incluyendo cada vez más las dinámicas locales de los derechos humanos como ámbito de investigación. La investigación sobre la localización -o venularización- de los derechos humanos ofrece un potente aparato conceptual y una metodología para comprender los procesos de 'traducción' a nivel

nacional,²²³ aunque todavía no se ha aplicado a los actores gubernamentales, salvo raras excepciones centradas en procesos específicos.²²⁴ Reconociendo esta laguna en los estudios, los autores han pedido que los estudios de localización examinen decididamente el papel de los actores estatales y las prácticas administrativas en los procesos de traducción e implementación.²²⁵ Los actores estatales merecen una exploración crítica, sobre todo teniendo en cuenta su naturaleza intrínsecamente ambivalente, aunque crucial, en relación con el respeto de los derechos humanos: de hecho, los actores ejecutivos pueden estar potencialmente implicados tanto en la aplicación como en las violaciones de los derechos humanos.

POR UN ÁMBITO UNIFICADO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LOS PFGDH

Para responder a esta necesidad de estudios empíricos y superar el enfoque aislado de los PFGDH, así como las lagunas de atención, el Instituto Danés de Derechos Humanos puso en marcha en 2019 un proyecto de investigación interdisciplinar, convocando a investigadores de todo el mundo a participar en esta agenda de investigación. El objetivo general era promover los PFGDH como un campo de investigación unificado, ofreciendo un marco conceptual común para analizar los diferentes tipos de PFGDH y ofrecer una perspectiva exhaustiva sobre cómo los diferentes conjuntos de orientaciones forman parte de una genealogía de recomendaciones.

Al reconocer cómo los diversos tipos de PFGDH forman parte de un fenómeno singular, que tiene sus raíces en los años 70 en ámbitos temáticos, el proyecto planteó la hipótesis de que es posible desarrollar el conocimiento y la perspectiva, y garantizar que las lecciones de las experiencias pasadas y en curso informen nuestra comprensión de las orientaciones y prácticas recientes que, de otro modo, se presentan como nuevas. Para comprender las prácticas estatales, el proyecto adoptó un nuevo enfoque jurídico realista, haciendo hincapié en la relevancia de las ideas neoinstitucionales. Como tal, trató de generar estudios de casos empíricos, basándose en los conocimientos metodológicos de varios campos disciplinarios, pero todos basados en el mismo enfoque conceptual de los PFGDH. Los seis atributos centrales de los PFGDH identificados en el Capítulo 3 sirvieron para estructurar un campo de investigación coherente y unificado.

A partir de una convocatoria para recibir propuestas a la que respondieron más de 40 investigadores,²²⁶ los convocantes del proyecto de investigación -Stéphanie Lagoutte y yo- identificamos ocho casos paradigmáticos relevantes para su estudio, que debían ser analizados por investigadores de diferentes horizontes geográficos y disciplinarios. Parte de la investigación producida se presentó en un panel dedicado a ello en la Conferencia 2020 de la Asociación de Institutos de Derechos Humanos.²²⁷ Además, en junio de 2021 se publicarán cuatro estudios de casos en un número especial de la revista *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Cada uno de ellos aborda no sólo una encarnación específica de los PFGDH, utilizando el

cuadro analítico presentado en el Capítulo 3, sino que profundiza en algunas de las cuestiones operativas clave asociadas a cada uno de los atributos centrales de los PFGDH. El Número Especial incluirá los siguientes artículos:

- Dentro del Ministerio de Derechos Humanos de Burkina Faso: Cómo los funcionarios profesionalizados dan forma a los puntos focales gubernamentales de derechos humanos, por Sébastien Lorion
- Puntos focales gubernamentales de derechos humanos: Lecciones de los puntos focales de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por Colin Caughey,
- Puntos focales gubernamentales de derechos humanos en contextos federales: La aplicación del Convenio de Estambul en Suiza como estudio de caso, por Matthieu Niederhauser
- ¿Nunca más? El papel de la Red Mundial de Puntos Focales de la R2P en la Prevención de Crímenes de Atrocididad, por Martin Mennecke.

En general, los estudios de caso y el proyecto de investigación confirmaron la importancia de descompartimentar la investigación sobre los PFGDH. Los seis atributos centrales demostraron ser útiles criterios conceptuales que permiten a los académicos analizar de forma cruzada los conjuntos de orientaciones. Como parte de nuestra introducción reflexiva al próximo Número Especial, ejemplificamos algunos de los beneficios que se derivan de este enfoque y que se ponen de manifiesto en los estudios de caso generados. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- En primer lugar, la evaluación de las variaciones de la función o el diseño de un PFGDH específico ofrece perspectivas que podrían ser utilizadas por otros. Por ejemplo, las formas en que la red internacional añade valor a la función de los puntos focales de la R2P podrían inspirar otros tipos de PFGDH.
- En segundo lugar, el análisis cruzado de los diferentes tipos de PFGDH permite a los académicos llevar a cabo un análisis más detallado e informado de las orientaciones correspondientes. En particular, aunque se ha afirmado que la insistencia de los MNPIs en las consultas ‘democratiza’ los procesos nacionales de toma de decisiones, Colin Caughey muestra cómo las orientaciones de la CDPD sugieren un enfoque mucho más significativo y detallado de la participación de los titulares de derechos. Del mismo modo, las percepciones de décadas de profesionalización de los funcionarios de derechos humanos en Burkina Faso arrojan luz sobre las orientaciones de los MNPIs sobre la capacidad del personal. Ayuda a desacreditar ciertas suposiciones hechas en la orientación sobre el papel de los funcionarios y las formas de reforzar su desempeño, y advierte sobre los posibles impactos contraproducentes de algunas soluciones propuestas.
- En tercer lugar, los estudios de caso arrojan luz sobre cuestiones prácticas que aún no están debidamente cubiertas por las orientaciones existentes. La cuestión de la organización de los PFGDH en los Estados federales se discute en relación con las estructuras de derechos de la mujer, pero el análisis del enfoque suizo podría informar a otros PFGDH temáticos y generales.²²⁸

En resumen, el presente estudio y el proyecto relacionado promueven una agenda de investigación que explora los PFGDH como un ámbito de investigación unificado. Proponen un marco conceptual y presentan una masa crítica de estudios de casos para estructurar y alimentar esta agenda. Estas contribuciones siguen siendo un primer paso en la materia: se han identificado cuestiones importantes que no están suficientemente contempladas por la orientación y la investigación. Por ejemplo, ¿cómo surge el diseño institucional en el contexto? ¿Cómo se desarrolla en la práctica el nexo entre los componentes políticos y administrativos de los puntos focales? ¿Es práctico y sostenible en la práctica un mandato que se limita a la coordinación y excluye la ejecución directa? ¿Cuál es el número ideal de PFGDH (temáticos), y es deseable y factible unificarlos bajo una única estructura arquitectónica? La investigación adicional sería bienvenida. Además de generar más conocimientos sobre las prácticas de los PFGDH, la investigación adicional también podría ayudar a perfeccionar -o posiblemente a cuestionar o complementar- los seis atributos centrales inferidos para el concepto de PFGDH, poniendo a prueba sus límites conceptuales y operativos.

NOTAS FINALES

- 1 Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD diss., Universidad de Copenhague 2020). Disponible en: <https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/S%C3%A9bastien%20Lorion%20-%20PhD%20thesis%20-%20Part%201.pdf>.
- 2 Sonia Cardenas, 'National Human Rights Institutions and State Compliance', en Ryan Goodman y Thomas Pegram (eds.) *Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions* (CUP 2012) 29.
- 3 Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, el 25 de junio de 1993*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.
- 4 Asamblea General de la ONU, *Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos ('Principios de París')* (Doc. ONU A/RES/48/134, 1993). Disponible en: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/10/PARIS-PRINCIPLES-SPANISH.docx>.
- 5 Katerina Linos y Tom Pegram hablan de una 'conmoción generalizada' a nivel mundial provocada por los Principios de París y su aprobación por parte de los Estados en la Conferencia de Viena, como un factor que explica el drástico aumento del número de Estados que establecieron INDH en la década de 1990. Véase: Katerina Linos y Thomas Pegram, 'Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations' [2016] *Human Rights Quarterly* 1116.
- 6 Desde entonces, la investigación académica ha florecido. Véase: Stéphanie Lagoutte y Annali Kristiansen, *Review of Literature on National Human Rights Institutions* (DIHR 2016); Steven LB Jensen, *Lessons from Research on National Human Rights Institutions* (DIHR 2018); y 'bibliografía de las INDH' del Foro Asia-Pacífico de INDH. Disponible en: <https://www.asiapacificforum.net/resources/nhri-bibliography>.
- 7 Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)* (Doc. ONU CRC/GC/2003/5, 1993) párr. 37-38. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en.
- 8 Steven LB Jensen, Stéphanie Lagoutte y Sébastien Lorion, 'The Domestic Institutionalisation of Human Rights' [2019] *Nordic Journal of Human Rights* 165. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18918131.2019.1682235>.
- 9 Stéphanie Lagoutte, 'The Role of State Actors Within the National Human Rights System' [2019] *Nordic Journal of Human Rights* 177.
- 10 AGNU, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Doc. ONU A/RES/61/106, 2006) Art. 33.

- 11 AGNU, *Fortalecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos mediante el fomento de la cooperación internacional, e importancia de la no selectividad, la imparcialidad y la objetividad*, Informe del Secretario General (Doc. ONU A/72/351, 2017) Parte A. Disponible en: <https://undocs.org/en/A/72/351>.
- 12 ONU, 'Plan de Acción Mundial para la Consecución de los Objetivos del Año Internacional de la Mujer', Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, Ciudad de México, 19 de junio -2 de julio de 1975, párr. 31 y 34.
- 13 Ibid., párr. 48-49.
- 14 Judith Squires, *The new politics of gender equality* (MacMillan 2007) 35.
- 15 ONU, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (Doc. ONU A/CONF.177/20/Add.1, 1995) párr. 201 y 202.
- 16 Jacqui True y Michael Mintrom, 'Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming' [2001] *International Studies Quarterly* 47.
- 17 Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General No. 6: Mecanismo Nacional Efectivo y Publicidad*, 1988, párr. 1.
- 18 Comité de la CEDAW, *Directrices para la Presentación de los Informes que se refieren concretamente a la Convención al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (Doc. ONU CEDAW/SP/2008/INF/1, 2008).
- 19 Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Jordania* (Doc. ONU CEDAW/C/JOR/CO/6, 2017), párr. 25-26.
- 20 Consejo de Europa, *Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica*, adoptado en Estambul el 11 de mayo de 2011 (CETS No. 210) Art. 10.
- 21 Anne-Marie Goetz, 'National Women's Machinery: State-based Institutions to Advocate for Gender Equality' in Shirin M. Rai (ed.), *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women* (Manchester University Press, 2003) 77.
- 22 Dorothy McBride y Amy Mazur, *Gender Machineries Worldwide. Background paper to the World Development Report 2012* (Banco Mundial, 2011) 31. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1322671773271/McBride-Mazur-Background-Paper-Final.pdf>.
- 23 True y Mintrom, op. cit., 30.
- 24 Ibid., 32.
- 25 Inicialmente su División para el Adelanto de la Mujer, actualmente la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).
- 26 La edición de mayo de 2020 se encuentra disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/documents/National-Mechanisms-March2010-Web.pdf>.

- 27 Es más amplio que los mecanismos de Beijing, ya que el Directorio puede incluir 'aquellos organismos e instituciones dentro de los diferentes poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), así como organismos independientes de rendición de cuentas y asesoramiento que, en conjunto, sean reconocidos como 'mecanismos nacionales a favor de la igualdad de género' por todas las partes interesadas. Pueden incluir, pero no limitarse a: los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer dentro del Gobierno (por ejemplo, un Ministerio, Departamento u Oficina. Véase el párrafo 201 de la Plataforma de Acción de Beijing); órganos interministeriales (por ejemplo, equipos de trabajo/grupos de trabajo/comisiones o mecanismos similares); órganos asesores/consultivos, con participación de múltiples partes interesadas; defensor de la igualdad de género; observatorio de la igualdad de género; comisión Parlamentaria.'
- 28 Concretamente, la República Popular Democrática de Corea.
- 29 DAW ONU (División de la ONU para el Adelanto de la Mujer), *Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre 'Maquinarias Institucionales Nacionales para la Equidad de Género', organizada por la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, del 31 de agosto al 4 de septiembre de 1998*, (Doc. ONU EGM/NM/1998/Rep. 1, 1998).
- 30 La Asociación Nacional de Mujeres de Bután, la Federación de Mujeres Cubanas y la Unión Nacional de Mujeres de Eritrea.
- 31 Por ejemplo, en la edición de 2018 del Directorio, Estados como Kuwait, Mongolia o Pakistán habían asignado a las comisiones parlamentarias como mecanismos nacionales de género, pero en la edición de 2020 lo modificaron para designar a estructuras ministeriales.
- 32 Australia, Bielorrusia, Liechtenstein, Pakistán, Panamá, Estados Unidos de América.
- 33 Véase, principalmente: Rounaq Jahan, *Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: A Global Study Analysis* (DAW ONU 2010). Disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/TechnicalCooperation/GLOBAL_SYNTHESIS_REPORT_Dec%202010.pdf.
- 34 Dos fundamentales volúmenes editados con estudios de casos son: Shirin Rai, op. cit., y Dorothy E. McBride y Amy G. Mazur (eds), *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research* (Temple University Press 2010).
- 35 Jahan, op. cit., iv.
- 36 AGNU, *Programa de Acción Mundial para los Impedidos* (Doc. ONU A/RES/37/52, 1982) párr. 89.
- 37 *Directrices para el Establecimiento y Desarrollo de Comités Nacionales de Coordinación en la Esfera de la Discapacidad*, adoptada por Resolución de la AGNU A/RES/46/96 (1991).
- 38 Ibid., para. 5.
- 39 Ibid., párr. 12.
- 40 Ibid., párr. 19.

- 41 Ibid., párr. 24.
- 42 AGNU, *Informe del Secretario General sobre la Aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad: Objetivos de Desarrollo del Milenio y sinergias con otros instrumentos de las Naciones Unidas relacionados con la discapacidad* (Doc. ONU A/62/157, 2007) párr. 13.
- 43 Centro Sur-Norte para el Diálogo y el Desarrollo, *Global survey of government actions on the implementation of the standard rules of the equalisation of opportunities for persons with disabilities* (SNCDD 2006).
- 44 Amnistía Internacional, *Strengthening implementation at the national level*. Contribución a la Sexta Sesión del Comité Especial encargado de elaborar una Convención Internacional Amplia e Integral para la Protección y Promoción de los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006).
- 45 ACNUDH, *Estudio Temático sobre la Estructura y la Función de los Mecanismos Nacionales de Aplicación y Vigilancia del Cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Doc. ONU A/HRC/13/29, 2009) párr. 23. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/680177?ln=fr>.
- 46 Véase también: ACNUDH; Unión Interparlamentaria (UPI), 'De la Exclusión a la Igualdad. Hacia el Pleno Ejercicio de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Manual para Parlamentarios.' (2007); DAES ONU, *Toolkit on Disability for Africa: Frameworks for Implementing and Monitoring the UN Convention on the Rights with Disabilities* (2016).
- 47 Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ante el trigésimo primer periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos*' (Doc. ONU A/HRC/31/62, 2016) párr. 67.
- 48 ACNUDH, *Estudio Temático*, op. cit., párr. 35-36.
- 49 Gauthier de Beco, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe* (ACNUDH-Oficina Regional para Europa, 2011) 46. Disponible en: <https://www.humanrights.go.kr/site/inc/file/fileDownload?fileid=1056653&filename=1333615640064.pdf>.
- 50 Véase, particularmente: Mental Disability Advocacy Center (MDAC), *Building the Architecture for Change: Guidelines on Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (MDAC 2011) 26-38. Disponible en: https://www.mdac.org/en/building_the_architecture_for_change_guidelines_on_article_33_of_the_un_convention_on_the_rights_of_people_with_disabilities.
- 51 CDN, *Observación general N° 5*, op. cit., párr. 37.
- 52 Ibid., párr. 37.
- 53 Ibid., párr. 38.
- 54 Ibid., párr. 39.
- 55 UNICEF, *Estrategia de Protección de la Infancia* (Doc. ONU E/ICEF/2008/5/Rev.1, 2008).
- 56 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Establishing National Focal Points to Protect Child Victims of Trafficking in Human Beings* (OSCE 2020).

- 57 En febrero de 2021. Véase: <http://mneguidelines.oecd.org/ncps/>. Para tener una visión general de su evolución entre 2000 y 2015, véase: OECD, *Implementing the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The National Contact Points from 2000 to 2015*. Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-report-15-years-National-Contact-Points.pdf>.
- 58 OCDE, *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales* (OCDE 2011).
- 59 Decisión del Consejo sobre las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, Decisión de la OCDE C(2000)96/FINAL, revisada por la Decisión de la OCDE C/MIN(2011)/FINAL.
- 60 ONU, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar"* (Doc. ONU A/HRC/17/31, 2011).
- 61 Ibid., párr. 98.
- 62 Consulte la base de datos en: <http://mneguidelines.oecd.org/database/>.
- 63 OCDE, *Informe de Progreso sobre los Puntos Nacionales de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable* (OECD 2019) 6. Disponible en: [http://www.oecd.org/mcm/documents/NCPs%20-%20CMIN\(2019\)7%20-%20EN.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/NCPs%20-%20CMIN(2019)7%20-%20EN.pdf).
- 64 Disponible en: <http://mneguidelines.oecd.org/ncps/>.
- 65 Véase: <https://mneguidelines.oecd.org/ncppeerreviews.htm>.
- 66 AGNU, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (Doc. ONU A/RES/60/1, 2005), párr. 138-139.
- 67 Secretario General de la ONU, *La Responsabilidad de Proteger: Responsabilidad del Estado y Prevención* (Doc. ONU A/67/929-S/2013/399, 2013) párr. 49-55.
- 68 Oficina de la ONU para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, *Marco de Análisis de la ONU para Crímenes Atroces. Una Herramienta para la Prevención* (2014) 11 y 18-21.
- 69 Centro Global para la R2P, *Cumplir con la Responsabilidad de Proteger, 3ª Reunión Ministerial Anual sobre la R2P, Resumen*, (2010) 2-3.
- 70 Véase el Centro Global para la R2P, Miembros de la Red Global de Puntos Focales para la R2P: www.globalr2p.org/resources/members-of-the-global-network-of-r2p-focal-points/.
- 71 Véase: Centro Global para la R2P, *Manual para los Puntos Focales de la R2P* (2019). Disponible en: [Updated-Annexes-R2P-Focal-Points-Manual.pdf](http://www.globalr2p.org/Updated-Annexes-R2P-Focal-Points-Manual.pdf) (globalr2p.org).
- 72 Ibid.
- 73 *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)*, 8 de junio de 1977, Artículo 1(1).
- 74 XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: *Resolución 1*, Anexo II: Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra, Ginebra, 23-27 de enero de 1995: Recomendaciones.
- 75 A noviembre de 2019, véase: <https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>.

- 76 CICR, *Comisiones Nacionales de Derecho Internacional Humanitario y Organismos Afines: Directrices para su Óptimo Funcionamiento, Hacia el Respeto y la Implementación del Derecho Internacional Humanitario* (2019). Disponible en: <https://www.icrc.org/en/publication/national-committees-and-similar-entities-international-humanitarian-law-guidelines>. Anteriormente, el CICR ya había publicado algunos folletos informativos más breves con orientaciones sobre las comisiones, por ejemplo, en 2003: <https://www.icrc.org/en/document/national-committees-implementation-international-humanitarian-law-0>.
- 77 CICR, *Prevenir y Reprimir los Crímenes Internacionales: hacia un Enfoque 'Integrado' basado en la Práctica Nacional: Informe de la Tercera Reunión Universal de Comisiones Nacionales de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario- Volumen I* (2014). Disponible en: <https://www.icrc.org/en/publication/4138-preventing-and-repressing-international-crimes-towards-integrated-approach-based>.
- 78 Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informe para el Septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, (Doc. ONU A/71/314, 2016) párr. 68.
- 79 Jean I. N. Kanyarwunga, *République Démocratique du Congo: Les Générations Condamnées : Déliquescence d'une Société Précapitaliste* (Publibook, 2007) 233-235.
- 80 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Informe sobre la Segunda Sesión (8-25 febrero 1988)* (Doc. ONU E/1988/14, 1988) párr. 271.
- 81 Dom Phillips, 'Bolsonaro to abolish human rights ministry in favour of family values' *The Guardian*, 10 de octubre de 2018.
- 82 ACNUDH, *Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento: Estudio de la Colaboración de los Estados con los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos* (Doc. ONU HR/PUB/16/1/Add.1, 2016) 40-42. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study_sp.pdf.
- 83 Ibid., 45.
- 84 Ibid., 20-21.
- 85 ACNUDH, *Manual sobre Planes de Acción Nacionales de Derechos Humanos*. Serie de Capacitación Profesional Núm. 10 (Doc. ONU HR/P/PT/10, 2002). Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/issues/education/training/HandbookNationalHR.pdf>.
- 86 Patricia Herrera Kit y Stéphanie Taylor, 'El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: ¿una nueva etapa en la actuación en materia de derechos humanos en Colombia?' [2012] *Revista Opera* 65.
- 87 Gobierno de Colombia, Ministerio del Interior, Decreto 4100 'Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones' (2011).
- 88 Ibid, modificado por Decreto 1081 de 2015, Decreto 1216 de 2016, Decreto 1784 de 2019 y Decreto 2082 de 2019.

- 89 Gobierno de Colombia, *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034* (Consejería Presidencial para Derechos Humanos, 2015). Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf.
- 90 Thomas Hammarberg, *Georgia in Transition: Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges*. Evaluación y recomendaciones de T. Hammarberg en su calidad de Asesor Especial de la UE sobre la Reforma Constitucional y Jurídica y los Derechos Humanos en Georgia (2013). Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human_rights_2012/20130920_report_en.pdf.
- 91 Comisión Europea, *Documento de proyecto conjunto: Derechos Humanos para Todos - Apoyo a la Aplicación y el Seguimiento de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos y el Plan de Acción* (2015). Disponible en: <https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/projects/human-rights-for-all.html>.
- 92 Gobierno de Georgia, *Estrategia nacional para la protección de los derechos humanos en Georgia 2014-2020*, 6. Disponible en: http://gov.ge/files/429_51454_924779_STRATEGYENG.pdf.
- 93 Maggie Nicholson, *Report on progress in the implementation of the National Strategy for the protection of human rights in Georgia, 2014-2020, and recommendations as to future approaches* (2017). Disponible en: <http://ewmi-prolog.org/images/files/4265ReportonimplementationHumanRightsStrategyENGEWMIUNDP.PDF>.
- 94 Jeremy Sarkin, *Reinvigorating and Transforming the Role of the Human Rights Council (HRC) in Georgia into a National Mechanism for Reporting and Follow-Up in line with Global Practice* (Estudio encargado por la UE y el PNUD, 2019) 29-30. Disponible en : <http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/5633ENGFULLGeorgiaHumanRightsCouncilReport14January2019.pdf>.
- 95 John Wadham, *CRPD Art 33.1: What it means (in Georgia)* (Estudio encargado por el PNUD, 2017). Disponible en: <https://johnwadham.com/2017/01/19/crpd-art-33-1-what-it-means-in-georgia/>.
- 96 Véase Sarkin, op. cit.
- 97 PNUD, *Discurso de la Coordinadora Residente de la ONU/Representante Residente del PNUD, Louisa Vinton, en la reunión del Consejo Interinstitucional de Derechos Humanos* (PNUD-Georgia, 2019). Disponible en: <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/speeches/2019/human-rights-council.html>.
- 98 AGNU, *Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos* (Doc. ONU A/RES/68/268, 2014).
- 99 AGNU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre el Fortalecimiento del Sistema de Tratados de Derechos Humanos creados en virtud de la Resolución 66/254 de la Asamblea* (Doc. ONU A/66/860, 2012).
- 100 Ibid., Sección 4.5.4.
- 101 Ibid.

- 102 El 'Proyecto para la Aplicación de la Legislación sobre Derechos Humanos' fue llevado a cabo de 2015 a 2020 por el Centro de Aplicación de los Derechos Humanos de la Universidad de Bristol, junto con los Centros de Derechos Humanos de la Universidad de Essex y de la Universidad de Pretoria, y en colaboración con la Open Society Justice Initiative. Para más información, véase: <http://www.bristol.ac.uk/law/hrlip>.
- 103 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Serhii Kovalov, Garantizar la Viabilidad del Tribunal de Estrasburgo: Deficiencias estructurales en los Estados Parte* (Doc. CoE 13087, 2013).
- 104 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Informe del Segundo Seminario Regional sobre la Aplicación de las Decisiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (2018) párr. 20(B)(ii). Disponible en: https://www.achpr.org/public/Document/file/English/report_of_second_regional_seminar_eng.pdf.
- 105 Así como talleres y oportunidades de intercambio organizadas por los órganos de derechos humanos de la ONU—véase en concreto: Consejo de Derechos Humanos, *Resumen de la Mesa Redonda sobre la Promoción de la Cooperación Internacional para Apoyar los Sistemas y Procesos Nacionales de Seguimiento de los Derechos Humanos* (Doc. ONU A/HRC/34/24, 2016). Véanse también otras resoluciones intermedias, como: CDH, *Promover la Cooperación Internacional para Apoyar los Sistemas y Procesos Nacionales de Seguimiento de los Derechos Humanos* (Doc. ONU A/HRC/RES/30/25, 2015).
- 106 ACNUDH, *Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento: Estudio*, op. cit., 35-37.
- 107 ACNUDH, *Mecanismos Nacionales de Presentación de Informes y Seguimiento: Guía Práctica para la Colaboración Efectiva de los Estados con los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos* (Doc. ONU HR/PUB/16/1, 2016). Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide_SP.pdf.
- 108 Ibid, 2-3.
- 109 Ibid., iii.
- 110 Ibid., 14.
- 111 Sobre la cuestión de los planes, véase la próxima publicación: Sébastien Lorion, *Planes de Acción Nacionales de Derechos Humanos: Revisión de las Prácticas de los Estados, las Orientaciones Internacionales y las Evoluciones Conceptuales* (DIHR 2021).
- 112 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Apoyo del Equipo de País de la ONU al Seguimiento de las Recomendaciones de Derechos Humanos* (2017) 21. Disponible en: <https://unsdg.un.org/resources/un-country-team-support-tracking-follow-human-rights-recommendations>.
- 113 AGNU, *Estado del Sistema de Órganos Creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos: Informe del Secretario General* (Doc. ONU A/74/643, 2020) párr. 28.

- 114 Para un comentario similar, véase: Jeremy Sarkin, 'The 2020 United Nations Human Rights Treaty Body Review Process: Prioritising Resources, Independence and the Domestic State Reporting Process over Rationalising and Streamlining Treaty Bodies' [2020] *International Journal of Human Rights* 16.
- 115 En septiembre de 2020, el Grupo de Amigos estaba compuesto por Angola, Azerbaiyán, Bahamas, Bélgica, Botsuana, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Eslovenia, Fiji, Georgia, Haití, Italia, Marruecos, México, Macedonia del Norte, Países Bajos, Paraguay, Portugal, República de Corea, Seychelles, Suecia, Tailandia, Timor Oriental, Túnez y Uruguay.
- 116 Véase la última declaración ante el CDH en: <https://nuoi.missaoportugal.mne.gov.pt/en/statements/2020/hrc-45-statement-of-portugal-on-behalf-of-the-group-of-friends-of-national-mechanisms-on-implementation,-reporting-and-follow-up>. El URG (por sus siglas en inglés) también mantiene una página web que documenta las actividades del Grupo de Amigos. Véase: <https://www.universal-rights.org/programmes/focus-domestic-implementation-universal-norms/project-1/>.
- 117 CDH, *Promover la cooperación internacional para apoyar los sistemas, los procesos y los mecanismos conexos nacionales de seguimiento de los derechos humanos, y su contribución a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Doc. ONU A/HRC/RES/36/29, 2017).
- 118 CDH, *Promoción de la cooperación internacional en apoyo de los mecanismos nacionales para la aplicación, la presentación de informes y el seguimiento* (Doc. ONU A/HRC/42/30, 2019).
- 119 *Ibid.*, para. 3.
- 120 Marc Limon y Ellis Paterson, *The emergence and coming of age of National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-up* (Blog del Grupo de Derechos Universales, 2019). Disponible en: <https://www.universal-rights.org/blog/the-emergence-and-coming-of-age-of-national-mechanisms-for-implementation-reporting-and-follow-up/>.
- 121 Un ejemplo es la organización de una reunión de socios de desarrollo sobre el 'apoyo internacional a la implementación nacional de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos' con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega el 20 de abril de 2018. Véase el informe de la reunión: Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, *Global Human Rights Implementation Agenda: the role of international development partners* (2018). Disponible en: <https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/global-human-rights-implementation-agenda-the-role-of-international-development-partners/>.
- 122 Fiji, los Estados Federados de Micronesia, Kiribati, la República de las Islas Marshall, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa y Vanuatu. Los Principios del Pacífico están disponibles en: https://rrrt.spc.int/sites/default/files/resources/2020-07/Pacific%20Principles%20of%20Practice_0.pdf.
- 123 Lagoutte, op. cit.
- 124 ACNDUH, *Guía Práctica*, op. cit., 14.

- 125 Ibid., iii-iv.
- 126 AGNU, *Fortalecimiento de las actividades de la ONU en la esfera de los derechos humanos*, op. cit., párr. 15 y 20.
- 127 Ibid., párr. 13-14.
- 128 Ibid., párr. 13-37.
- 129 Sarkin, *Reinvigorating and Transforming the Role of the HRC*, op. cit., 7.
- 130 CDH, Resolución A/HRC/42/30, op. cit., párr. 2.
- 131 Ibid.
- 132 Limon y Paterson, op. cit.
- 133 Principios del Pacífico, op. cit., Principio 3.4(a).
- 134 Véase también: Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, op. cit.
- 135 CDH, *Resumen de la mesa redonda*, op. cit., párr. 56.
- 136 Véase ONU, *Declaración de Beijing*, op. cit., párr. 193 y 203(c); y AGNU, *Normas Uniformes*, op. cit., Norma 19.
- 137 ACNUDH, *Guía Práctica*, op. cit., 17.
- 138 Ibid., 2.
- 139 Ibid., 38.
- 140 Limon y Paterson, op. cit.
- 141 Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, op. cit., 4.
- 142 AGNU, *Fortalecimiento de las actividades de la ONU en la esfera de los derechos humanos*, op. cit., párr. 30.
- 143 Ibid., párr. 25.
- 144 ACNUDH, *Guía Práctica*, op. cit., 20.
- 145 Ibid., 16.
- 146 Véase Bent Vase, *The Concept (Excerpts)* (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2012) 34 y 110.
- 147 Caroline Sweetman, 'Gender Mainstreaming: Changing the Course of Development' en Anne Coles, Leslie Gray y Janet Momsen (eds.), *The Routledge Handbook of Gender and Development* (Routledge, 2015) 30.
- 148 AGNU, *Declaración de Beijing*, op. cit., párr. 201(c).
- 149 Kathleen Staudt, 'Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Machineries' en Shirin M. Rai, op. cit., 59.
- 150 En particular, para las INDH, los Principios de París (AGNU, op. cit.). Para los comités parlamentarios de derechos humanos, véase: ACNUDH, *Draft Principles on Parliaments and Human Rights*. Únicamente disponibles en inglés. (Doc. ONU A/HRC/38/25 - Anexo 1, 2018).
- 151 ACNUDH, *Guía Práctica*, op. cit., 3.
- 152 Sébastien Lorion, 'A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities' [2019] *Nordic Journal of Human Rights* 254.
- 153 Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 31, Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto* (Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004) párr. 4.

- 154 AGNU, *Directrices para el Establecimiento y Desarrollo de Comités Nacionales de Coordinación en la Esfera de la Discapacidad*, op. cit., párr. 29(d). La Declaración de México de 1975 sobre la Igualdad de la Mujer y su Contribución al Desarrollo y a la Paz preveía que los mecanismos se dirigieran a 'acelerar el logro de la igualdad de oportunidades para la mujer y su plena integración en la vida nacional' (párr. 34); no obstante, el resto de la Declaración contiene muchas referencias a los derechos.
- 155 ACNUDH, *Estudio Temático*, op. cit., párr. 27.
- 156 Subcomité de Acreditación, *Observaciones Generales* (GANHRI, 2008) G.O. 6.1.
- 157 Véase: Richard Carver, 'One NHRI or many? How many institutions does it take to protect human rights? Lessons from the European experience' [2011] *Journal of Human Rights Practice* 1; Rachel Murray, 'National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All' [2008] *Netherlands Quarterly of Human Rights* 485; Linda Reif, 'The Future of Thematic Children's Rights Institutions in a National Human Rights Institutions World: The Paris Principles and the UN Committee on the Rights of the Child' [2015] *Houston Journal of International Law* 434.
- 158 Subcomité de Acreditación, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*. Adoptas por la Oficina de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en su Reunión celebrada en Ginebra el 21 de febrero de 2018 (GANHRI, 2018), G.O. 1.5.
- 159 DAW ONU, *Informe del Grupo de Expertos sobre 'Maquinarias Institucionales Nacionales'*, op. cit., 10.
- 160 ACNUDH, *Guía Práctica*, op. cit., 3.
- 161 AGNU, *Declaración de Beijing*, op. cit., párr. 201.
- 162 AGNU, *Directrices para el Establecimiento y Desarrollo de Comités Nacionales de Coordinación en la Esfera de la Discapacidad*, op. cit., párr. 12.
- 163 *Ibid.*, párr. 24.
- 164 ACNUDH, *Guía práctica*, op. cit., 7.
- 165 Jahan, op. cit., 14.
- 166 ONU, *Declaración de Beijing*, op. cit., párr. 203(b).
- 167 MDAC, op. cit., 28.
- 168 *Ibid.*, 28-35.
- 169 ONU, *Declaración de Beijing*, op. cit., párr. 203(d).
- 170 Shirin M. Rai, 'Institutional Mechanisms for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratizing the State?' in Shirin M. Rai, op. cit., 31.
- 171 Gerard Quinn, 'Resisting the 'Temptation of Elegance': Can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Socialise States to Right Behaviour?' en Oddný Mjöll Arnardóttir y Gerard Quinn (eds.), *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Martinus Nijhoff, 2009) 254.
- 172 Véase en particular: ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos: Una Guía para la Medición y la Aplicación* (2012). Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf.
- 173 OHCHR, *Guía Práctica*, op. cit., 33.

- 174 Sally Engle Merry, Kevin Davis and Benedict Kingsbury (eds.), *The quiet power of indicators. Measuring development, corruption, and the rule of law* (CUP 2015) 2.
- 175 Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law*, op. cit., 362.
- 176 AGNU, *Normas Uniformes*, op. cit, Norma 17.
- 177 ONU, *Declaración de Beijing*, op. cit., párr. 348.
- 178 ACNUDH, *Guía Práctica*, op. cit., 17.
- 179 Ibid., 11.
- 180 ONU, *Declaración de Beijing*, op. cit., párr. 196.
- 181 Ibid., párr. 203(c).
- 182 ACNUDH, *Guía Práctica*, op. cit., 12.
- 183 ACNUDH, *Guía Práctica*, op. cit., 5.
- 184 Lorion, 'A Model for National Human Rights Systems?', op. cit., 234.
- 185 Gauthier de Beco (ed), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention* (Brill/Nijhoff 2013) 4.
- 186 Eilionóir Flynn, *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Cambridge University Press, 2011) 52.
- 187 Secretario General de la ONU, refiriéndose a los MNPIS, en la AGNU, *Fortalecimiento de las actividades de la ONU en la esfera de los derechos humanos*, op. cit., párr. 20.
- 188 Karin Buhmann, 'Analysing OECD National Contact Point Statements for Guidance on Human Rights Due Diligence: Method, Findings and Outlook' [2018] *Nordic Journal of Human Rights* 391.
- 189 ACNUDH, *Estudio Temático*, op. cit., párr. 17.
- 190 Centro de Derechos Humanos de la ONU, *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Manual sobre el Establecimiento y el Fortalecimiento de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (Serie de Capacitación Profesional No. 4, 1995) párr. 138.
- 191 Sobre los MNPIS: Jeremy Sarkin, 'The Role of National Human Rights Mechanisms for Reporting and Follow-up (NMRF): Understanding These New Global Domestic Processes Using Georgia and Portugal as a Focus' [2019] *Teise: Vilnius University Scholarly Journal of Law* 168. Sobre PANDH: Azadeh Chalabi, *National Human Rights Action Planning* (Oxford University Press, 2018).
- 192 Quinn, op. cit.; Michael A Stein and Janet Lord, 'Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: innovations, lost opportunities, and future potential' [2010] *Human Rights Quarterly* 689; de Beco and Hoefmans, op. cit.; Flynn, op. cit.
- 193 Foro de la Alianza Internacional de la Discapacidad para la CDPD, *Contribución al estudio temático del ACNUDH para mejorar la concienciación sobre la estructura y el papel de los mecanismos nacionales para la aplicación y el seguimiento de la CDPD*, (2009); MDAC, op. cit.; Luis Fernando Astorga Gatjens, 'Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of Natural Implementation and Monitoring' [2011] *International Journal of Human Rights* 71.

- 194 de Beco and Hoefmans, op. cit., 18.
- 195 Meredith Raley, 'The drafting of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: the creation of a novel mechanism' [2016] *The International Journal of Human Rights* 149.
- 196 Lorion, 'A Model for National Human Rights Systems?', op. cit.
- 197 El enfoque de la "nueva gobernanza" existe para todos los ámbitos del derecho internacional, tal y como se acuñó en: Robert Cryer, Tamara Hervey, Bal Sokhi-Bulley, y Alexandra Bohm, *Research methodologies in EU and international law* (Hart 2011) 55-57.
- 198 Véase Chalabi, op. cit.
- 199 Gráinne de Búrca, 'Human Rights Experimentalism' [2017] *American Journal of International Law* 283.
- 200 Dos volúmenes editados fundamentales con estudios de casos son: Shirin Rai (ed.), *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women* (Manchester University Press 2003); y McBride y Mazur (eds.), *The Politics of State Feminism*, op. cit.
- 201 Nadira Barkallil, *Technical Cooperation and Women's Lives: Integrating Gender into Development Policy: Morocco* (Instituto de Investigación de la ONU para el Desarrollo Social, 1994).
- 202 Diana Madsen, *Getting the Institutions Right for Gender Mainstreaming—The Strategy of Gender Mainstreaming Revisited in a Ghanaian Context* (Ph.D dis., Roskilde University, 2010).
- 203 Franz F. Wong, 'The micro-politics of gender mainstreaming: the administration of policy in humanitarian work in Cambodia' [2012] *Gender & Development* 467.
- 204 Helen Derbyshire, 'Gender mainstreaming: recognising and building on progress. Views from the UK Gender and Development Network' [2012] *Gender & Development* 405.
- 205 Kyoko Kusakabe, 'Gender mainstreaming in government offices in Thailand, Cambodia, and Laos: Perspectives from below' [2005] *Gender & Development* 46.
- 206 McBride and Mazur (eds.), *The Politics of State Feminism*, op. cit.
- 207 Este es el enfoque fundamental adoptado en todos los casos de estudio en McBride y Mazur (ibid).
- 208 Nüket Kardam and Selma Acuner, 'National women's machineries: structures and spaces' in Rai, op. cit. 107.
- 209 Véase por ejemplo: Stephanie Paterson and Francesca Scala, 'Gender Mainstreaming and the Discursive Politics of Public Service Values' [2017] *Administrative Theory & Praxis* 1.
- 210 Véase Karin Buhmann, 'National Contact Points under OECD's Guidelines for Multinational Enterprises: Institutional Diversity Affecting Assessments of the Delivery of Access to Remedy' in Liesbeth Enneking, Ivo Giesen, Anne-Jetske Schaap, Cedric Ryngaert, François Kristen and Lucas Roorda (eds.), *Accountability, International Business Operations and the Law: Providing Justice for Corporate Human Rights Violations in Global Value Chains* (Routledge 2019) 38.

- 211 Véase el Número Especial de 2019 del *Nordic Journal of Human Rights* sobre la 'Institucionalización Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.tandfonline.com/toc/rnhr20/37/3?nav=tocList&>.
- 212 Jensen, Lagoutte y Lorion, op. cit.
- 213 Lagoutte, op. cit., 177.
- 214 Gregory Shaffer y Tom Ginsburg, 'The Empirical Turn in International Legal Scholarship' [2012] *American Journal of International Law* 45.
- 215 Heinz Klug y Sally Engle Merry, 'Introduction', in Heinz Klug and Sally Engle Merry (eds.), *The New Legal Realism: Studying Law Globally* (Cambridge University Press, 2016) 2.
- 216 Lagoutte, op. cit., 193.
- 217 Murray y De Vos, op. cit., 32 (citando a Open Society Justice Initiative).
- 218 Descrito en la subsección 2.4.1, Recuadro 10 y Nota Final 102.
- 219 Murray y De Vos, op. cit., 32
- 220 John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (University of Michigan Press, 1997) 12.
- 221 Véase: Thomas Bierschenk y Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies* (Brill, 2014); and the 2019 Special Issue of *Critique of Anthropology*: 'Immersion in the bureaucratic field: Methodological pathways' edited by Eric Komlavi Hahonou y Tomas Max Martin.
- 222 Hans-Otto Sano y Tomas Max Martin, 'Inside the Organization. Methods of researching human rights and organizational dynamics' en Bård A. Andreassen, Hans-Otto Sano, Siobhán McInerney-Lankford (eds.), *Research Methods in Human Rights: A Handbook* (Edward Elgar Publishing 2018) 4.
- 223 Mark Goodale y Sally Engle Merry, *The Practice of Human Rights: Tracking Law between the Global and the Local* (Cambridge University Press, 2007).
- 224 Sobre el uso de indicadores, véase Sally Engle Merry, Kevin Davis y Benedict Kingsbury (eds.), *The quiet power of indicators. Measuring development, corruption, and the rule of law* (Cambridge University Press, 2015). Sobre creación de capacidades en derechos humanos para funcionarios públicos a través de actividades de cooperación internacional, véase Elif M. Babül, *Bureaucratic Intimacies: Translating Human Rights in Turkey* (Stanford University Press, 2017). Sobre el uso de expertos en políticas nacionales de derechos humanos y su implementación, véase Miia Halme-Tuomisaari, *Human Rights in Action: Learning Expert Knowledge* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010).
- 225 George Ulrich, 'Epilogue: widening the perspective on the local relevance of human rights' in Koen De Feyter, Stephan Parmentier, Christiane Timmerman and George Ulrich (eds.), *The local relevance of human rights* (Cambridge University Press, 2011) 338.
- 226 Disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/nyheder/call_for_research_contributions_on_human_rights_governmental_focal_points.pdf.

- 227 El panel incluyó *inter alia* presentaciones sobre los PNC para la Conducta Empresarial Responsable, por parte de Prof. Karin Buhmann, Copenhagen Business School; sobre los MNPIS, por el Prof. Dr. Jeremy Sarkin, University of Lisboa; sobre el uso de los grupos de trabajo para la aplicación de los derechos humanos en Kenia, por Henrietta M. Ekefre, University of Pretoria; y sobre la coordinación interinstitucional para la aplicación de los derechos humanos en Colombia, por Dr. Patricia Herrera Kit, Universidad Externado de Colombia and Dr. Juan Carlos Botero, Universidad Javeriana Law School. Todas las grabaciones de las presentaciones excepto de una están accesibles en nuestra página web sobre el proyecto de investigación, en: <https://www.humanrights.dk/research-project/governmental-human-rights-focal-points>.
- 228 Sébastien Lorion y Stéphanie Lagoutte, 'What are Governmental Human Rights Focal Points' [2021] *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/09240519211020627>.

CARTERAS MINISTERIALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO

A fecha de mayo de 2019, de 193 países, 32 cuentan con una cartera ministerial de derechos humanos en el gobierno. Tres son ministros, en tanto que personas que ocupan un puesto en el gabinete, mientras que los demás son ministerios, con su correspondiente departamento.

1. Angola
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Ministério da Justiça e Direitos Humanos*)
2. Argentina
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
3. Bosnia y Herzegovina
Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados
(*Ministartvo za ljudska prava i izbjeglice*)
4. Brasil
Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos
(*Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos*)
5. Burkina Faso
Ministerio de Derechos Humanos y Promoción Cívica
(*Ministère des Droits Humains et de la Promotion Civique*)
6. Burundi
Ministerio de Solidaridad Nacional, Derechos Humanos y Género
(*Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre*)
7. República Centroafricana
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme*)
8. Chad
Ministerio de Justicia, encargado de los Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice, chargé des droits humains*)

9. Chile
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
10. Comoras
Ministerio de Justicia, Asuntos Islámicos, Administración Pública y Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice, des Affaires islamiques, des Administrations publiques et des Droits humains*)
11. Congo (República del)
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Promoción de los Pueblos Indígenas
(*Ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones*)
12. Costa de Marfil
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme*)
13. República Democrática del Congo
Ministerio de Derechos Humanos
(*Ministère des Droits Humains*)
14. Yibuti
Ministerio de Justicia y Asuntos Penitenciarios, encargado de los Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice et des Affaires Pénitentiaires, chargé des Droits de l'Homme*)
15. Ecuador
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
16. Guinea Ecuatorial
Viceprimer Ministro encargado de los Derechos Humanos
17. Gabón
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice et des Droits Humains*)
18. Grecia
Ministerio de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos
(Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων)
19. Guinea-Bissau
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme*)

20. Haití
Ministra delegada encargada de los derechos humanos y la lucha contra la extrema pobreza
(*Ministre déléguée en charge des Droits humains et de la lutte contre la Pauvreté extrême*)
21. Indonesia
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Kemenkumham*)
22. Lesotho
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Servicios Penitenciarios
(*Ministry of Justice, Human Rights and Correctional Services*)
23. Malí
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme*)
24. Mauricio
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Reformas Institucionales
25. Montenegro
Ministerio para los Derechos Humanos y los Derechos de las Minorías
(*Ministarstvo za ljudska i manjinska prava*)
26. Marruecos
Ministerio de Estado encargado de los Derechos Humanos
(*نظام للربال عم تاقال عل او ناس نإل ا قوق ح ب ةفل كم ل ا ةل ودل ا ةرازو*)
27. Pakistán
Ministerio de Derechos Humanos
(*ناس نإل ا قوق ح ةرازو*)
28. Perú
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
(*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*)
29. Somalia
Ministerio de la Mujer y Desarrollo de los Derechos Humanos
(*Wasaaradda Haweenka iyo Hormarinta Xaquuqda Aadanaha*)

30. Togo
Ministerio de Derechos Humanos, y encargado de las Relaciones con las Instituciones de la República
(*Ministère des Droits de l'Homme et chargé des relations avec les institutions de la République*)
31. Túnez
Ministro (dependiente de la Presidencia de Gobierno) de Relaciones con las Instancias Constitucionales, la Sociedad Civil y los Derechos Humanos
(تائىيھلا عم ةقال عل او ناس نإل ا قوق ح ب فل كم ةم وك حل ا سي ئى رى دل دمت عم ري زو)
(ي ن د م ل ا ع م ت ج م ل ا و ة ي ر و ت س د ل ا)
32. Yemen
Ministerio de Derechos Humanos
(ناس نإل ا قوق ح ةرازو)

En *Definir los Puntos Focales Gubernamentales de Derechos Humanos: Práctica, Orientación y Concepto*, Sébastien Lorion, PhD, Asesor Senior del Instituto Danés de Derechos Humanos, analiza los puntos focales gubernamentales de derechos humanos, entendidos como estructuras administrativas de los Estados con el mandato de dar la respuesta del poder ejecutivo en materia de derechos humanos y garantizar los derechos humanos a nivel nacional.

Tanto si se denominan 'mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento', como si son ministerios de derechos humanos, delegaciones interministeriales o unidades de derechos humanos, los puntos focales gubernamentales de derechos humanos tienen puntos en común. La orientación internacional los considera un elemento clave de los sistemas nacionales de derechos humanos. Sin embargo, las prácticas estatales, las orientaciones internacionales y la investigación académica siguen siendo dispares.

Este estudio sienta las bases para la comprensión de los puntos focales gubernamentales de derechos humanos como un fenómeno y un tipo de actor singular. Documenta las prácticas, recopila y analiza las orientaciones pertinentes, y presenta una propuesta conceptual de la que se extraen seis atributos centrales asociados a los puntos focales gubernamentales de derechos humanos.

El estudio es uno de los resultados de un proyecto de investigación más amplio puesto en marcha por el Departamento de Investigación del Instituto Danés de Derechos Humanos y en el que participan investigadores de diversos campos disciplinarios y regiones de todo el mundo. Se basa en la investigación sobre las instituciones y los sistemas nacionales de derechos humanos, así como en las lecciones extraídas de décadas de cooperación y alianzas entre el Instituto Danés de Derechos Humanos y muchos puntos focales gubernamentales de derechos humanos de todo el mundo.

El estudio forma parte de la serie de documentos de trabajo MATTERS OF CONCERN que se centra en la investigación nueva y emergente sobre derechos humanos en todas las disciplinas académicas. Los documentos están disponibles en línea en www.humanrights.dk.