

## **Pautas sobre cómo escribir un informe sombra/alternativo**

### **■ Pautas Generales**

#### **¿Cuál es la diferencia entre un informe sombra y uno alternativo?**

Cuando una ONG escribe su informe habiendo tenido acceso al informe de gobierno presentado al Comité de la CEDAW, se le llama informe sombra. Cuando una ONG escribe su informe y no hay informe de gobierno accesible (v.g. ya sea porque su gobierno no ha escrito uno o porque lo hizo muy tarde, se le llama alternativo.

#### **¿Cuál es el propósito de un informe sombra/alternativo?**

El propósito de él es proporcionar al Comité de la CEDAW información sobre los derechos contenidos en la Convención. Por ejemplo, el Artículo 10 de la Convención de la CEDAW es sobre el derecho a la educación, el informe incluiría información sobre el derecho a la educación. Y como el Artículo 9 es sobre el derecho a la nacionalidad, el informe incluiría información sobre el derecho a la nacionalidad. Y así sucesivamente. En relación con cada uno de los derechos, el informe explica la situación de cada uno en su país y qué se puede hacer para mejorarla.

Con un informe sombra, se le agrega un elemento adicional al informe. No solo incluye la situación de ese derecho en su país, como se explica anteriormente, sino que también ofrece una comparación sobre la situación de cada derecho en relación con la información proporcionada por el gobierno. Entonces, tomando como ejemplo el derecho a la educación, el informe sombra discutiría la situación de ese derecho en su país y además la compararía con la información sobre él dada por el gobierno en su informe. Es una crítica al informe de gobierno.

Noten que con la reforma actual a los órganos de tratados de la ONU, el proceso de preparación de informe de los Estados Parte está cambiando. En estos momentos los Estados Parte escriben un informe separados para cada tratado de derechos humanos ratificado. En el 2006 sin embargo, representantes de dichos órganos aceptaron armonizar las pautas de presentación de informe en cuanto los temas comunes en todos los tratados, y los diferentes órganos están desarrollando pautas específicas de los tratados sobre asuntos específicos a sus tratados. Esto quiere decir que los Estados Parte presentarán un informe común, conforme con todos los tratados que han ratificado, que cubre hechos y temas que son pertinentes a todos ellos; y por separado, informes para cada tratado ratificado, sobre los temas que son específicos de cada tratado. Para más información sobre la reforma a los órganos de tratados, contacten a IWRAW Asia Pacific en [iwraw-ap@iwraw-ap.org](mailto:iwraw-ap@iwraw-ap.org).

#### **¿Cómo debemos organizar nuestro informe?**

Como el Comité de la CEDAW analiza los informes de gobierno artículo por artículo, la mejor forma de organizar el informe sombra/alternativo es por artículos. De manera que cada subtítulo de su informe será un artículo de la Convención de la CEDAW. El primer subtítulo será el Artículo 1 (la definición de discriminación en su país). El

segundo, el Artículo 2 (medidas políticas tomadas para eliminar la discriminación en su país, etc.

La estructura amplia de la CEDAW es la siguiente:

- Artículos 1-4 disponen la estructura substantiva general de la Convención.
- Artículos 5-16 disponen áreas substantivas específicas de la Convención.
- Artículos 17-23 definen el papel del Comité de la CEDAW y los procedimientos pertinentes a la Convención y finalmente,
- Artículos 23-30 definen la administración e interpretación de la Convención.

Noten que el informe sombra/alternativo necesita solamente proporcionar información sobre los artículos substantivos de la Convención, o sea, los Artículos 1 al 16. También que el comentario sobre los Artículos 1 a 4 de la CEDAW deben ser escritos de manera diferente a la discusión sobre los Artículos 5 al 16, ya que ellos cubren temas amplios, en oposición a los específicos enumerados en los Artículos 1 al 16. Para más información sobre esto, ver las pautas específicas para esos artículos más adelante.

Si su país ha sido analizado anteriormente por el Comité de la CEDAW, deben también ver los comentarios finales y, de ser posible, resúmenes de las actas del último análisis, como guía para su propio análisis. Estos se pueden obtener en el sitio web de la División para el Adelanto de las Mujeres, de la CEDAW, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>, bajo la sesión pertinente. También pueden discutir si su gobierno ha abordado las preocupaciones y recomendaciones emitidas por el Comité de la CEDAW en su último análisis.

### **¿En qué idioma debe estar su informe sombra/alternativo?**

Como los informes sombra no son documentos oficiales de la ONU, no los traduce esa organización. Por lo tanto, aunque el informe sombra puede prepararse en cualquier idioma para efectos de sus propósitos de cabildeo nacional, se recomienda mucho presentarlo en inglés, francés o español, porque estos son los idiomas más conocidos por las personas que integran el Comité de la CEDAW. De no ser así, recomendamos que proporcionen, al menos, el resumen ejecutivo de su informe en inglés, ya que todas lo entienden. El Resumen Ejecutivo incluye:

- Un resumen de los principales puntos críticos del informe sombra/alternativo;
- Un resumen de las recomendaciones a los puntos críticos citados arriba y de los retos encontrados en la implementación de la Convención.

### **¿Pueden los comités de otros tratados de derechos humanos usar este informe?**

Los informes sombra/alternativos presentados al Comité de la CEDAW pueden también ser útiles para otros comités establecidos conforme esos tratados, cuando analizan Estados que son parte del tratado pertinente. Por lo tanto, al escribir su informe, deben tomar en cuenta cómo las mujeres se ven afectadas por los asuntos que esos otros tratados abordan. De ser posible, deben incluir esa información bajo el artículo de la CEDAW relacionado, en su informe. Por ejemplo, en sus capítulos sobre educación, empleo, salud y violencia contra las mujeres, pueden incluir sub secciones sobre cómo las niñas se ven afectadas dentro de estas áreas (tomen en cuenta los temas de educación, trabajo infantil, embarazo adolescente, HVI/SIDA, acceso a servicios de salud, abuso sexual de niñas, etc.), lo cual hace el informe importante

para el Comité sobre los Derechos de los y las Niñas. El incluir datos desagregados por raza y etnia, e información sobre los derechos de las mujeres dentro de grupos minoritarios, hará el informe pertinente al Comité del CERD.

Si su informe aborda asuntos que se relacionan con otros tratados, pueden presentar el informe completo, o capítulos de su informe, al comité pertinente, cuando su país tenga que rendir informe ante ese comité. Además, como se discutió anteriormente, los Estados presentarán un informe común para todos los tratados que hayan ratificado sobre los hechos y temas comunes a todos esos tratados, además de los informes específicos para cada tratado ratificado. Las ONG's deben escribir sus informes de acuerdo con las nuevas pautas sobre rendición de informes. También, pueden perfectamente entregar secciones del informe sombra que critican el informe común del Estado a todos los Comités. Por favor contáctennos en [iwraw-ap@iwraw-ap.org](mailto:iwraw-ap@iwraw-ap.org) para más información sobre la presentación de su informe a otros comités.

## ■ Pautas para escribir informes sombra/alternativos, artículos 1-4

Los Artículos 1-4 son de naturaleza general y establecen los principios de fondo de la Convención de la CEDAW: Igualdad, no-discriminación y Obligación del Estado.

Abajo hemos establecido una serie de preguntas para cada artículo: Noten que éstas no pretenden ser una lista exhaustiva; también, que no se trata de que ustedes contesten cada una de manera específica, sino que más bien las utilicen como forma de aligerar la información relacionada con el artículo específico.

### **Artículo 1: Definición de discriminación**

1. ¿Ha sido la definición de discriminación, como la define el Artículo 1 de la Convención, incorporada en la Constitución y leyes de su país?
2. ¿Abordan las leyes tanto la discriminación directa como la indirecta (no intencional)?<sup>1</sup>

### **Artículo 2: Medidas políticas que deben tomarse para eliminar la discriminación**

1. ¿Ha el gobierno hecho cambios legales que aseguren que los principios de la Convención de la CEDAW, de igualdad substantiva y no discriminación, sean incorporados en las leyes nacionales?
2. ¿Es aplicable la Convención de la CEDAW en los tribunales?
  - ¿Ha sido invocada, de manera directa, alguna de las disposiciones de la Convención en los tribunales nacionales para ganar la igualdad de las mujeres? ¿existe jurisprudencia?
  - ¿Son capaces l@s abogad@s de citar directamente la Convención de la CEDAW en los tribunales?
  - ¿Se refieren los jueces a la Convención de la CEDAW, o a los principios internacionales de derechos humanos en sus sentencias?

---

<sup>1</sup> Un ejemplo de discriminación indirecta sufrida como resultado de una ley en apariencia neutral en género.

3. ¿Existen leyes nacionales que entren en conflicto con la Convención de la CEDAW?
  - En donde lo hay, ¿se siguen las leyes nacionales o la Convención de la CEDAW?
4. ¿Qué medidas ha el gobierno emprendido, si lo ha hecho, para garantizar la realización práctica de los principios de igualdad y no discriminación?
5. ¿Existen disposiciones para garantizar que actores no estatales, como personas, organizaciones y compañías, también cumplan con estos derechos y principios?
6. ¿Hay tribunales competentes y sensibilizados para conocer causas sobre discriminación y desigualdad? ¿Han sido capacitados para llevar a cabo sus obligaciones conforme la Convención de la CEDAW, todos los funcionarios y funcionarias de gobierno en todos los sectores, así como también el personal judicial y legal pertinente?
7. ¿Se incluyen en la legislación nacional, sanciones específicas para la discriminación basada en el género?
  - ¿Se ha aprobado alguna legislación para hacer que los actos discriminatorios, en lo público y lo privado, puedan ser susceptibles de ser objeto de una acción judicial? Dicha legislación podría tomar forma de un Acto de Igualdad de Oportunidades, Acto de Igualdad de Género o Acto contra la Discriminación por Sexo.
  - ¿Qué sanciones se han establecido para la discriminación contra las mujeres en el sector público y el privado?
  - ¿Qué medidas ha tomado el gobierno para asegurar que las mujeres estén informadas sobre sus derechos?
8. ¿De qué recursos legales disponen las mujeres que han sufrido discriminación o cuyos derechos han sido violados?
  - ¿Son los recursos accesibles para las mujeres cuyos perpetradores son del sector público o privado?
  - ¿Existen instituciones específicas y están los procedimientos dispuestos de manera que las mujeres tengan acceso a esos recursos, como podría ser una Oficina del Ombudsman o tribunales especiales?
  - Si estas instituciones y procedimientos están establecidos, ¿cuán efectivos son para enfrentar las violaciones y proporcionar recursos?
9. ¿Se ha establecido un mecanismo de monitoreo inter-sectorial para recoger datos sobre el cumplimiento con las obligaciones en conformidad con la Convención de la CEDAW?
  - ¿Se llevan a cabo evaluaciones para medir la efectividad de leyes y políticas dirigidas a promover la igualdad de las mujeres?

### **Artículo 3: Garantía de los derechos humanos básicos y libertades fundamentales**

1. ¿Ha creado el gobierno nacional maquinarias que abordan el desarrollo de las mujeres, crean iguales oportunidades para ellas y aseguran su acceso a esas oportunidades y resultados iguales?

- De ser así ¿qué tipo de maquinarias se han creado?
- ¿Cuáles son la competencia y mandato de ellas?
- ¿Cuál es el nivel de coordinación con otras maquinarias institucionales?
- ¿Qué nivel de progreso se ha alcanzado en cómo se abordan el desarrollo y adelanto de las mujeres en todas las esferas, v.g. política, económica, social y cultural?
- ¿Podrían estas maquinarias ser más efectivas? ¿Cómo?

2. ¿Han abordado los planes de desarrollo en su país, el desarrollo y adelanto de las mujeres en una escala representativa de la población femenina?

- En los planes nacionales de desarrollo, ¿ha el gobierno incorporado políticas macro-económicas y sociales que asegurarán el acceso y gozo de las mujeres al desarrollo económico y social general?
- ¿Qué porcentaje del presupuesto en los planes nacionales de desarrollo está dirigido hacia las metas para el desarrollo y adelanto de las mujeres?
- ¿Utilizan estos planes nacionales la definición que da el Artículo 1 para garantizar que los planes no discriminen contra las mujeres, ya sea de manera directa o indirecta?
- ¿Incluyen los planes nacionales de desarrollo disposiciones específicas para grupos específicos de mujeres en su país, incluyendo mujeres rurales, indígenas, con discapacidad, inmigrantes, de grupos minoritarios y marginados?
- ¿Existen sistemas de monitoreo para evaluar la implementación de los planes nacionales de desarrollo en relación con el desarrollo de las mujeres?
- ¿Existen mecanismos para enfrentar las insuficiencias de implementación de los planes nacionales de desarrollo, especialmente en relación con el desarrollo de las mujeres?

3. ¿Cómo se ven afectadas las mujeres de su país por la Organización Mundial de Comercio (OMC) u otros tratados bilaterales o multilaterales?

- ¿Se han hecho evaluaciones del impacto de estos acuerdos sobre los derechos humanos de las mujeres en su país?

4. ¿Hay información adecuada para evaluar el progreso hecho en la implementación de la CEDAW, como datos desagregados por sexo, etnia y otras variables pertinentes?

- ¿Se recoge información o datos para identificar obstáculos al logro de los derechos de facto para las mujeres y para evaluar los efectos de leyes y políticas sobre ellas?
- ¿Hace el gobierno accesible la información y la utiliza para formular políticas?

5. ¿Hay un plan de implementación de la CEDAW que fije puntos de referencia para el progreso?

- ¿Existen planes para programas especiales que posibiliten el acceso de las mujeres a derechos dados por las leyes, o planes que definan la responsabilidad, identifiquen la cooperación inter-sectorial, asignen presupuestos e integren medidas de construcción de capacidad para quienes implementan?
- ¿Están éstos integrados a los planes de desarrollo nacionales principales?

8. ¿Ha el gobierno involucrado a las ONG's en la planificación de cualquiera de los puntos mencionados arriba?

- ¿Menciona el informe de Estado Parte/gobierno compromisos específicos y arreglos institucionales para la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, que incluye rendición de cuentas a las ONG's?

9. ¿Cuál es su análisis de la eficiencia o efectividad de la maquinaria estatal o las instituciones nacionales destinadas a promover los derechos humanos en general y los de las mujeres en particular?

10. ¿Cuáles son sus recomendaciones para la acción de gobierno conforme a cada uno de los temas o problemas que ustedes han identificado?

#### **Artículo 4: Medidas especiales de carácter temporal para lograr la igualdad**

1. ¿Ha el gobierno instituido alguna medida especial de carácter temporal para mejorar situaciones específicas de las mujeres en su país, que las acercaría a vivir en igualdad con los hombres, v.g., la implementación de políticas de acción afirmativa en la educación, empleo, tomas de decisión política?

2. ¿Están las medidas especiales de carácter temporal limitadas al sector público, o también se extienden para ser aplicables al sector privado?

3. ¿Hay medidas especiales de carácter temporal dirigidas a diferentes grupoide mujeres, como indígenas, con discapacidad, inmigrantes, de minorías, niñas u otras mujeres marginadas en su país?

4. ¿Se han fijado mecanismos para monitorear la implementación de las medidas especiales de carácter temporal y medir su progreso en la aceleración de la igualdad de facto de las mujeres?

#### **■ PAUTAS PARA ESCRIBIR INFORMES SOMBRA/ALTERNATIVO, Artículos 5-16**

Los Artículos 5 al 16 son de naturaleza específica, como veremos abajo:

- Artículo 5: Roles y estereotipos sexuales
- Artículo 6: Trafico y prostitución
- Artículo 7: Vida pública y política
- Artículo 8: Participación en el nivel internacional
- Artículo 9: Nacionalidad
- Artículo 10: Igualdad en la educación
- Artículo 11: Empleo
- Artículo 12: Servicios de salud y planificación familiar
- Artículo 13: Beneficios sociales y económicos
- Artículo 14: Mujeres rurales
- Artículo 15: Igualdad ante la ley
- Artículo 16: Legislación sobre el matrimonio y la familia

Sobre cada uno de estos artículos se pueden hacer una serie de preguntas, centrándose en los temas específicos cubiertos por cada uno. La misma serie se puede usar para cada uno de ellos, con la excepción de que se pueden hacer unas adicionales para el Artículo 15 que ayudarán a enfocar la discusión. Noten una vez más que no se

supone que respondan a cada pregunta de manera específica, sino más bien que las utilicen para impulsar el tipo de datos e información que pueden extraer de cada artículo.

### **Preguntas específicas en relación con el Artículo 5: Roles y estereotipos sexuales**

1. ¿Qué ha hecho el gobierno para superar las percepciones negativas de las mujeres y el estereotipificación de los roles de ellas dentro de la familia y la sociedad?
  - ¿Qué políticas y programas está implementando el gobierno para cambiar la visión prevaleciente en la población?
  - ¿Cómo han abordado las campañas de igualdad de género el tema de la estereotipificación de mujeres y hombres y el rol que cumplen dentro de su familia y la sociedad?
2. ¿Muestran el gobierno y otras instituciones y organizaciones relacionadas voluntad política para superar obstáculos culturales y religiosos para la igualdad de las mujeres? De ser así ¿cómo se muestra?
3. ¿Qué acciones ha emprendido el gobierno para eliminar prácticas tradicionales dañinas?
  - Las iniciativas para concienciar sobre las prácticas tradicionales nocivas son críticas, pero no suficientes para cambiar las prácticas culturales y religiosas dañinas. ¿Ha el gobierno avanzado para establecer leyes pertinentes para eliminar estas prácticas dañinas?

### **Preguntas específicas en relación con el Artículo 15: Igualdad ante la ley**

Noten que el artículo 15 no trata sobre todo lo relacionado con la ley. Por ejemplo, disposiciones discriminatorias, prácticas relacionadas con la ley y sesgos en la implementación de la ley deben cubrirse en el Artículo 2. El énfasis del Artículo 15 está específicamente relacionado a la capacidad legal de una mujer (v.g. su posibilidad de hacer contratos, de moverse libremente, etc.) y su igualdad de acceso a la ley. Algunas preguntas en que se puede pensar cuando se informa sobre este artículo son:

1. ¿Tiene las mujeres igualdad plena con los hombres en todos los asuntos civiles y de negocios, v.g., es la persona legal de las mujeres igual a la de los hombres?
  - ¿Pueden las mujeres firmar contratos, recibir préstamos, poseer/comprar/vender y administrar su propiedad y la de sus hijas e hijos, viajar libremente, solicitar pasaporte, etc. por sí mismas, sin el consentimiento de sus maridos, padres u otros tutores masculinos?
  - ¿Son las mujeres reconocidas por la legislación como adultas legales? ¿Se les reconoce igual capacidad a aquella de los hombres? Con respecto a sus interacciones frente a la ley, ¿se les trata como adultas independientes ante la ley, o como dependientes?
2. ¿Son las mujeres tratadas como iguales en todas las etapas de los procesos en las cortes y tribunales? ¿Pueden llevar casos por sí solas y servir en igualdad con los hombres, como abogadas, juezas y testigas? ¿Pueden las mujeres utilizar las leyes y recursos existentes en igualdad de condiciones con los hombres?

3. ¿Qué medidas ha tomado el Estado para garantizar que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley y, que pueden de manera igualitaria, ejercer sus capacidades legales?
4. ¿Pueden las mujeres escoger su domicilio y adónde viven y, pueden tener igualdad en su capacidad de moverse alrededor del país y fuera de él?

### **Preguntas para los Artículos 6 a 16**

1. ¿Qué temas y derechos se promueven en el Artículo de la Convención de la CEDAW?
  - ¿Qué obligación tiene el gobierno para garantizar ese artículo?
  - ¿Tienen las mujeres la posibilidad de ejercer y reclamar ese derecho en su país? ¿Se viola ese derecho? ¿De qué manera?
  - Para cada artículo, incluyan información sobre cómo viven las niñas esos temas y derechos, particularmente en relación con la educación, la salud (incluyendo infanticidio, nutrición, salud adolescente, HVI/SIDA y acceso a servicios de salud), violencia y abuso sexual, trabajo infantil, niñas de la calle, niñas en centros de detención, embarazo adolescente, etc. (Nota: si dicha información es incluida, el informe, o una selección de capítulos de él, se puede fácilmente presentar al Comité sobre Derechos de los y las Niñas.)
2. ¿Ha el gobierno reconocido estos temas /problemas en su informe a la CEDAW? De ser así ¿cómo los ha presentado y están ustedes de acuerdo en relación con:
  - Preponderancia y magnitud del problema
  - Elementos que contribuyen- inmediatos, históricos sistémicos, etc.
  - Efectos sobre las mujeres y niñas
3. ¿Qué dice el gobierno que debe hacerse para abordar los problemas y qué dice que se está ya haciendo? Cuál es su análisis con respecto a:
  - Cuán adecuado es lo que el gobierno propone que debe hacerse
  - Efectividad de la acción de gobierno. ¿Existen estadísticas o evidencia sobre la escala o la efectividad de la acción de gobierno? ¿Monitorea el gobierno sus propias acciones?
  - Si en su opinión, las acciones del gobierno no son efectivas ¿Cuáles elementos aportan como contribución?
4. ¿Hay evidencia en el informe de que el gobierno está tomando medidas para implementar aquello que afirma debe hacerse?
  - ¿Se han identificado los actores pertinentes?
  - ¿Se han designado recursos adecuados?
  - ¿Hay leyes y políticas para exigir la acción?
  - ¿Existen arreglos institucionales para facilitar la acción?
  - ¿Se está capacitando al personal relevante?
  - ¿Se tiene un programa para la conciencia pública?
  - ¿Existe un plan para servicios de apoyo, de ser necesario?
5. Para los países que presentan informes periódicos, ¿qué acción ha tomado el gobierno para darle seguimiento a los Comentarios Finales hechos por el Comité de la CEDAW en relación con este derecho en el análisis previo del informe del Estado Parte?

6. ¿Cuáles son sus recomendaciones para la acción de gobierno en cuanto a cada tema/s o problema/s identificado/s?