

Proyecto de plataforma académica para la evaluación de 2020:

Fortalecimiento de la protección de los derechos humanos al mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

Nota conceptual

Febrero de 2016

Introducción

Los diez órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos son un pilar fundamental en el sistema de protección internacional de derechos humanos. Previenen la violación de los derechos humanos al advertir a los Estados sobre las áreas de preocupación y al aconsejarles soluciones duraderas que se dirijan a la raíz de las causas de la violación de los derechos humanos.

A partir de la creación del primer órgano de tratados de derechos humanos en 1970, la ratificación de los tratados ha aumentado significativamente y el sistema de órganos de tratados ha crecido de forma considerable. Mientras esto ha promovido la protección y promoción de los derechos humanos a nivel global, también ha llevado a complejos desafíos que afectan al sistema de órganos de tratados y a aquellos que interactúan con el sistema (Estados, instituciones nacionales de derechos humanos - INDDHH, entidades de las Naciones Unidas, sociedad civil, demandantes individuales y titulares de derechos en general).

El 9 de abril de 2014, la Asamblea General adoptó una resolución (A/RES/68/268) sobre el fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados. Dos aspectos de la resolución 68/268 de la Asamblea General aseguran la responsabilidad en su cumplimiento: el informe cada dos años del Secretario General sobre el estado del sistema de órganos de tratados y la evaluación en 2020.

Informe del Secretario General:

La Asamblea General, en el inciso 40 de la resolución 68/268, solicitó al Secretario General que cada dos años presente un informe sobre el cumplimiento de la resolución. Los dos primeros informes serán presentados en 2016 y 2018, respectivamente.

Revisión en 2020 por la Asamblea General:

La Asamblea General, en el inciso 41 de la resolución 68/268, decidió examinar el estado del sistema de órganos de tratados a más tardar seis años después de la aprobación de la resolución

- (1) Para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas (en la resolución 68/268) con el fin de asegurar su sostenibilidad, y
- (2) Cuando proceda, decidir qué futuras medidas podrían adoptarse para fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados.

Principales desafíos

Los desafíos a los que se enfrenta el sistema de órganos de tratados, con frecuencia interrelacionados, se encuentran documentados. Las áreas de preocupación se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- Impacto de los resultados de los órganos de tratados (diversos niveles de realización de recomendaciones y decisiones de los órganos de tratados por parte de los Estados)
- Crecimiento continuo (instrumentos jurídicos y sus correspondientes órganos de tratados, ratificaciones, informes recibidos, denuncias individuales, preguntas, comentarios generales, tiempo de reunión, número de recomendaciones dirigidas a los Estados, etc)
- Cumplimiento o incumplimiento con la obligación de presentación de informes (capacidad, lagunas de conocimiento, priorización política)
- Coherencia (1. Dentro del sistema de órganos de tratados: superposición sustancial, duplicación, jurisprudencia consistente, métodos de trabajo, proliferación de procedimientos; 2. Con otros mecanismos internacionales de derechos humanos como el Examen Periódico Universal y el Consejo de Derechos Humanos; 3. Con mecanismos regionales)
- Gobernabilidad del sistema de órganos de tratados (el papel de los presidentes)
- Composición de los órganos de tratados (calificaciones, transparencia en el nombramiento y elecciones, independencia, disponibilidad, responsabilidad, representación equilibrada de género, representación geográfica equitativa, diversidad en la formación profesional, límites en la extensión del mandato, estatus)
- Accesibilidad y visibilidad (difusión por Internet, archivos de video, videoconferencias)
- Aumento del costo del funcionamiento de los órganos de tratados (para la ONU y para los miembros de los órganos de tratados) o de la interacción con el sistema (para los Estados partes a nivel nacional, para las INDDHH y la sociedad civil, para las entidades de las Naciones Unidas que presentan contribuciones por escrito)

Iniciativas anteriores de reforma de los órganos de tratados

Desde el final de la década de los 80, se han tomado cuatro iniciativas importantes para reformar el sistema de órganos de tratados que tuvieron diversos grados de éxito:

1. Los informes realizados por el experto independiente Philip Alston para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (1988-1996)
2. La propuesta del Secretario General de realizar un solo informe (2002-2006)
3. La propuesta del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de establecer un órgano de tratado permanente y unificado
4. El proceso de fortalecimiento de los órganos de tratados, impulsado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, que culminó en la resolución 68/268 de la Asamblea General (2009-2014)

Resolución 68/268 de la Asamblea General sobre el “Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”

La resolución para el fortalecimiento de los órganos de tratados, adoptada por consenso el 9 de abril de 2014, no se comprometió a reformar el sistema de órganos de tratados desde un punto de vista institucional o estructural para mejorar su funcionamiento eficaz. Por el contrario, previó soluciones temporales para algunas de las cuestiones más urgentes, constituyendo así la iniciativa más exitosa en lo que respecta al sistema de órganos de tratados hasta la fecha.

Específicamente, la resolución 68/268:

- Concedió mayor tiempo de reunión (veinte semanas) a los órganos de tratados para ayudarlos a abordar el creciente número de informes de los Estados parte y comunicaciones individuales recibidas así como también el retraso acumulado. Como resultado de esta medida, los órganos de tratados se reunieron por un total de 99 semanas en 2015.
- Adoptó una fórmula matemática que aumenta cada dos años el tiempo de reunión de los órganos de tratados si la cantidad de trabajo aumenta, en base al promedio de informes y demandas individuales recibidas por los órganos de tratados durante los cuatro años anteriores.
- Estableció un programa de creación de capacidad para apoyar a los Estados con sus obligaciones de presentar informes así como también con la instalación y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de presentación de informes y de seguimiento a las recomendaciones.
- Reconoció y reafirmó la independencia de los órganos de tratados y sus miembros.
- Incentivó a los órganos de tratados a armonizar sus métodos de trabajo y recurrir a los presidentes de dichos órganos para que asuman el papel de líderes.

La resolución 68/268 le permitió al sistema de órganos de tratados mantenerse a flote al abarcar los problemas más urgentes que surgen del desafío del crecimiento al igual que algunos elementos relativos al cumplimiento por parte de los Estados con su obligación de presentación de informes y con la visibilidad del sistema de órganos de tratados. Sin embargo, varios problemas fundamentales que afectan al sistema de órganos de tratados no han sido tomados en cuenta o lo suficientemente captados en la resolución 68/268.

En la actualidad, los Estados partes deben presentar informes varias veces al año; la no-presentación de informes o su presentación tardía por parte de los Estados partes continua siendo un problema endémico; la proliferación de instrumentos, órganos y procedimientos continúa; la superposición sustantiva entre tratados y entre los órganos de tratados aumenta y la coherencia de las recomendaciones y decisiones entre los órganos mencionados también se presenta como un creciente desafío. Además, continúan los desafíos relativos a la elección de los miembros de los órganos de tratados, la duración de las sesiones (y la correspondiente carga que esto representa para los miembros de los órganos de tratados), el costo del sistema de órganos de tratados que se encuentra en continua expansión, el costo de los informes de los Estados parte a nivel nacional, al igual que al lugar de los órganos de tratados dentro de la arquitectura internacional de los derechos humanos.

Evaluación por la Asamblea General en 2020 y lanzamiento del proyecto académico

El horizonte 2020 se presenta como una oportunidad para reflexionar sobre el futuro del sistema de órganos de tratados y para desarrollar propuestas y soluciones innovadoras sin debilitar la protección de los derechos humanos que actualmente otorga el sistema de órganos de tratados.

La evaluación que se realizará en el año 2020 ofrece a la Asamblea General la oportunidad de completar el trabajo aún no terminado y volver sostenible el sistema de órganos de tratados a nivel nacional e internacional, basándose en:

- (1) Una evaluación del cumplimiento de la resolución 68/268 (informe realizado por el Secretario General cada dos años) y
- (2) Un análisis de las opciones para reformar la estructura y el procedimiento del sistema de órganos de tratados.

En enero de 2015, Noruega y Suiza organizaron en **Wilton Park**¹ una reunión de Estados y expertos independientes, que incluyó a miembros de los órganos de tratados. En este encuentro, la idea surgió de una línea académica con el fin de explorar nuevas opciones para reformar dichos órganos en el marco de la evaluación 2020, como establece la resolución 68/268.

En junio de 2015, se llevó a cabo la **27a reunión de presidentes** en Costa Rica en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En este encuentro, el Gobierno de Costa Rica llamó a desarrollar un proceso global y académico de reflexión sobre

¹ <https://www.wiltonpark.org.uk/conference/wp1375/>.

el futuro del sistema de órganos de tratados. El Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica afirmó que la innovación, las nuevas ideas y las propuestas innovadoras eran necesarias en la fase previa al 2020. Hizo un llamado al mundo académico para que aportara reflexiones pausadas, nuevos enfoques e insumos novedosos para la evaluación, debiendo considerar todas las opciones para la reforma del sistema de órganos de tratados, inclusive el análisis de ideas previas que no se habían tomado en cuenta y adaptarlas al nuevo contexto. Llamó a instituciones académicas de prestigio internacional de todas las regiones del mundo para que juntas desarrollen un proceso de reflexión que alimente el trabajo de los encargados de tomar decisiones en el periodo previo al 2020. Los presidentes de los órganos de tratados expresaron su aprecio por el llamado del Gobierno de Costa Rica (A/70/302).

En noviembre de 2015, Costa Rica, Suiza y el presidente de la 27^a reunión de los presidentes de los órganos de tratados presentaron en conjunto una **sesión informativa** sobre los resultados de la 27^a reunión de presidentes de los órganos de tratados en el contexto del cumplimiento de la resolución 68/268 de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de los órganos creados en virtud de tratados. La sesión informativa fue una oportunidad para reflexionar sobre el cumplimiento de la resolución 68/268 de la Asamblea General en la etapa previa a la revisión de 2020. En dicha sesión, Suiza informó que la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra podía coordinar una red académica global, además de cumplir con su papel de anfitrión de la ya existente plataforma de los órganos de tratados.

En respuesta a la presente, en diciembre de 2015, la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra (de aquí en adelante, Academia de Ginebra), creada por la Universidad de Ginebra y el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales (IHEID, por sus siglas en inglés), reunió a un grupo reducido de investigadores independientes para que aporten ideas sobre los diferentes supuestos del período previo a la evaluación de 2020 y para que definan los parámetros del proyecto de investigación académica de 2016 a 2018 que cosechará propuestas y soluciones innovadoras para el sistema de órganos de tratados, sin debilitar la protección internacional de derechos humanos. Los participantes hicieron énfasis en la necesidad de ampliar la reflexión sobre el futuro del sistema de órganos de tratados a un grupo mayor de investigadores independientes.

Pasos siguientes en coordinación con todas las partes interesadas en la evaluación de 2020

Lo siguiente es un plan tentativo para explorar las opciones para la evaluación de 2020 a través de un proceso académico de forma que sea transparente y abierto a todos los interesados (Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, sociedad civil, entidades de la ONU). Debajo se describen las oportunidades para que todos los interesados se involucren y contribuyan al proceso académico.

1. Talleres regionales (abril de 2016 – setiembre de 2017)

Se identificará una institución académica en cada región. Cada institución organizará, en conjunto con la Academia de Ginebra, un taller regional sobre el funcionamiento eficaz del sistema de órganos de tratados en el contexto de la evaluación de 2020 para investigadores académicos independientes.

Todos los talleres seguirán una estructura y programa similar para permitir resultados comparativos. Las preguntas de investigación, que estarán agrupadas, constituirán el programa principal de los talleres regionales.

La institución anfitriona, con el asesoramiento de la Academia de Ginebra, identificará a los participantes, atendiendo a su conocimiento del sistema de órganos de tratados, equilibrio de género, representación geográfica, formación diversa y experiencia en derechos humanos.

Antes de los talleres regionales, se requerirá que cada participante investigue, analice y desarrolle un informe sustantivo sobre un grupo de preguntas. Los informes sustantivos constituirán la base para las discusiones de los talleres. Un/a relator/a preparará un ‘resumen del presidente’ en cada taller regional.

Los miembros de los órganos de tratados, Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, sociedad civil y las entidades de la ONU estarán invitados a observar los talleres regionales.

2. Llamado general a la presentación de insumos (marzo de 2016)

La Academia de Ginebra emitirá un llamado a la presentación de insumos o artículos e invitará a todos los investigadores interesados, grupos de reflexión, instituciones, organizaciones e individuos a responder a las preguntas de investigación desarrolladas con base en la resolución 68/268 de la Asamblea General y los aportes de la reunión de diciembre de 2015 con el objetivo de generar el mayor rango de ideas de posible para mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos de tratados, dentro de los parámetros del inciso 41 de la resolución 68/268.

Es importante aclarar en este contexto que la resolución 68/268 y el proceso intergubernamental que llevo a su adopción examinaron el funcionamiento eficaz del sistema de órganos de tratados y no incluyeron preguntas relacionadas al cumplimiento e impacto de las recomendaciones de los órganos de tratados a nivel nacional. Las preguntas de investigación se guiarán por los mismos parámetros, a pesar de la importancia de las preguntas relativas al cumplimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados a nivel nacional.

3. Encuentros anuales en Ginebra (2016 y 2017)

Los organizadores de los talleres regionales se reunirán en la Academia de Ginebra en 2016 y 2017 para asegurar la coordinación y el flujo de la información entre los talleres regionales. Estos encuentros anuales también serán utilizados para

informar los miembros de los órganos de tratados, las misiones diplomáticas en Ginebra y la sociedad civil sobre los talleres regionales.

4. Interacción con los Estados (a través del proyecto)

Los Estados serán informados sobre el proyecto de investigación académico en intervalos regulares. Además, estos estarán invitados a observar talleres regionales.

5. Interacción con los órganos de tratados (a través del proyecto)

Los presidentes de los órganos de tratados y los miembros serán informados sobre el proyecto de investigación académica, inclusive durante las reuniones anuales de los presidentes de los órganos de tratados. Los miembros de dichos órganos también estarán invitados como observadores a los talleres regionales. Antiguos miembros de los órganos de tratados podrán ser invitados como participantes o investigadores independientes en los talleres regionales. Además, aquellos miembros de los órganos de tratados que lo deseen podrán responder al llamado general a la presentación de insumos. Mediante la plataforma de órganos de tratados, la Academia de Ginebra además mantendrá informados a los órganos de tratados, solicitará sus reacciones y restituirá las ideas y opiniones de dichos órganos a la red académica.

6. Interacción con las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil (a través del proyecto)

Las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de sociedad civil estarán invitadas a concurrir a sesiones informativas acerca del proyecto académico por parte de la Academia de Ginebra. Las instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales que están interesadas podrán responder al llamado general a la presentación de insumos. Además, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil estarán invitadas a los talleres regionales como observadoras.

7. Interacción con las entidades de la ONU y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos

Las entidades de la ONU, en particular aquellas que regularmente interactúan con el sistema de órganos de tratados, podrán, cuando así lo deseen, responder al llamado general a la presentación de insumos. Además, los órganos, fondos y programas de la ONU estarán invitados a los talleres regionales como observadores.

Como Secretaría de los órganos de tratados, se le podrá requerir a la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos información sobre el cumplimiento actual de la resolución 68/268 de la Asamblea General y otros aspectos relativos al funcionamiento del sistema de órganos de tratados.