

Principales desafíos que enfrenta el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas

15 de octubre de 2015 preparado para la reunión de expertos el 14 y 15 de diciembre 2015

Desde el establecimiento del primer órgano creado en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos en el año 1970 (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial), por varias razones, estos órganos de tratados han enfrentado considerables y complejos desafíos. Desde los años 90 se sucedieron algunos procesos de reforma que no tuvieron éxito. El presente documento pretende identificar los desafíos más importantes que enfrenta el sistema de órganos de tratados actualmente.

➤ **El reto que implica el crecimiento.** El tamaño del sistema de órganos de tratados se ha duplicado durante la última década y continúa creciendo (el número de tratados/incremento del número de ratificaciones/aumento en el número de informes presentados a los Comités/nuevos procedimientos de quejas individuales, de visitas de investigación y de procedimientos de seguimiento, etcetera).

- Para muchos Estados, las exigencias en materia de presentación de informes ante el sistema de los órganos de tratados (TB), el Examen Periódico Universal (EPU) y los procedimientos especiales (PE) son considerables, sin contar, además, con los compromisos adquiridos con los mecanismos regionales existentes en África, Europa y en las Américas que también exigen la presentación de informes por parte de los Estados. Nueve de los diez tratados internacionales incluyen una obligación de presentar informes periódicamente. Esta exigencia provoca retrasos en la presentación de informes o a su no presentación: Tan sólo de 25 a 30 Estados han podido presentar sus informes de manera puntual a los órganos de tratados (esto equivale al 15% de los Estados aproximadamente) lo que implica que el 85% restante no han podido cumplir con sus obligaciones en cuanto a la presentación de sus informes.
- Pese al bajo cumplimiento con el procedimiento obligatorio de presentación de informes a los órganos de tratados, algunos de estos nueve órganos **presentan un retraso considerable en el examen de los informes presentados por los Estados aún tras haber sido concedido tiempo de reunión adicional en el año 2015.** Además, el retraso en el número de comunicaciones individuales o peticiones y acciones urgentes sigue aumentando y a su vez nuevos procedimientos de comunicaciones individuales han entrado en vigor

recientemente. Además, se espera que el número de comunicaciones individuales y acciones urgentes aumente irracionalmente, principalmente en caso del Comité para los Derechos del Niño, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el Comité sobre las desapariciones forzadas conforme estos procedimientos se difundan más ampliamente.

- La Asamblea General atribuye tiempo de reunión adicional a los órganos de tratados de manera lineal, basado en la evaluación de la carga de trabajo y en los informes y comunicaciones individuales que no se hayan examinado todavía. En el año 2015, mediante su resolución 68/268, la Asamblea General concedió a los órganos de tratados, un aumento del 30% de tiempo para sus reuniones. Con 95 semanas de reuniones por año, el sistema de los órganos de tratados es el más denso del sistema de las Naciones Unidas y ha alcanzado su límite máximo de funcionamiento. Estos órganos no podrán funcionar más allá de sus límites conforme a las exigencias de los Estados, los miembros de los órganos de tratados, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (que brinda apoyo técnico a estas reuniones) aunque se les conceda recursos adicionales.

Los órganos de tratados examinan anualmente más de 160 informes presentados por los Estados, emiten alrededor de 194 decisiones u opiniones sobre comunicaciones individuales y adoptan entre 200 y 400 recomendaciones por cada Estado Parte y por cada ciclo de presentación de informes (para la mayoría de los órganos creados en virtud de los tratados cada ciclo es de 5 años). El número de recomendaciones plantea la cuestión de pertinencia, frecuencia y exactitud de las recomendaciones de los órganos de tratados. Asimismo, también evoca la preocupación sobre la capacidad de los Estados para realizar el debido seguimiento y la implementación de dichas recomendaciones (además de las recomendaciones del EPU, de los Procedimientos Especiales y de los mecanismos regionales).

Los órganos de tratados han desarrollado actividades y procedimientos que, a pesar de mantenerse dentro de su ámbito de competencia, no están financiados por las Naciones Unidas, tales como el procedimiento de seguimiento a sus recomendaciones, la preparación para los días de discusión general y los comentarios generales.

Como resultado de los nuevos procedimientos que han entrado en vigor, los órganos de tratados solicitan aumentar las visitas de investigación aunque estas sean financiadas solo parcialmente (una misión anual y sin recursos humanos adicionales) y requieren de un alto nivel de preparación por parte de la OACDH.

- **El advenimiento de nuevos tratados internacionales relativos a los derechos humanos**, dará lugar a nuevos órganos de tratados. Los tratados que están en proceso de redacción son: 1) Derechos de las personas de edad, 2) Derechos de los campesinos y otros trabajadores del medio rural, 3) Derechos humanos y empresas transnacionales. Por lo tanto, se espera que el sistema de órganos de tratados continúe su crecimiento.
- **Desafío de coherencia.** Con 10 órganos de tratados que tratan temas superpuestos e interrelacionados, los desafíos con respecto a la coherencia del sistema de los órganos de tratados se han convertido en la preocupación principal.
- No existe un vínculo entre el sistema internacional de órganos de control con los órganos regionales que desempeñan la misma función. Igualmente, este vínculo tampoco existe cuando un mismo Estado presenta sus informes a dos o más órganos de tratados. El documento básico común (DBC), que debería establecer dicho vínculo, se utiliza mínimamente y su eficacia se ha probado insuficiente.
- Algunas disposiciones establecidas por los nueve tratados y los nueve protocolos facultativos se superponen. Esto conduce a los órganos de tratados a solicitar información por parte de los Estados, ya sea oral o por escrito, sobre temas similares y en muchas ocasiones idénticos. Esto genera la duplicación de las recomendaciones efectuadas por los órganos de tratados en sus observaciones finales.
- Otro agravante son las diferentes opiniones emitidas por los órganos creados en virtud de los tratados con respecto a situaciones de derechos humanos idénticas. Esta situación se manifiesta tanto en las recomendaciones como en los comentarios generales adoptados por los órganos de tratados.
- El incremento de opiniones divergentes en la jurisprudencia de los órganos de tratados es directamente proporcional al número de órganos que gestiona comunicaciones individuales. Esto representa un desafío adicional importante en la coherencia del sistema.
- Nueve de los diez órganos de tratados cuentan con funciones similares y todos funcionan según sus propios métodos de trabajo y sus reglas de procedimiento pese a los años de esfuerzos ininterrumpidos por armonizarlos. La falta de coherencia existente en el sistema de los órganos de tratados a este respecto resulta en 1) ineficiencias significativas y desperdicio de recursos; 2) disminución de la predictibilidad y acceso para los Estados y otros interlocutores; 3) falta de sinergias para aquellos que interactúan con los órganos de tratados (Estados, ONGs, instituciones nacionales de derechos humanos, etcetera).
- Con la creación del mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) en el año 2006 y el aumento de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales (PE), los mecanismos internacionales de derechos humanos se han expandido

considerablemente. Esta fragmentación del sistema de protección internacional, aunque bien intencionada, ha aumentado las incoherencias en el sistema. La falta de coordinación en cuanto a los plazos para la presentación de informes y los diálogos interactivos (exámenes de países) bajo los tres mecanismos internacionales de derechos humanos obstaculiza el trabajo de los Estados, de las instituciones nacionales de derechos humanos y de las ONGs. Además, la misma falta de coherencia sobre temas o situaciones de los países también se refleja en estos tres principales mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

- **El desafío de la gobernanza.** Los Presidentes de los órganos de tratados se reunieron por primera vez en el año 1983. Desde el año 1989, los Presidentes se han reunido anualmente. Empoderados por el proceso de fortalecimiento de los órganos de tratados, los 10 presidentes asumieron el liderazgo en cuestiones de preocupación común y se empeñaron en armonizar los métodos de trabajo divergentes. Durante los últimos años, han convocado a reuniones informales y han adoptado declaraciones conjuntas. Sin embargo, en muchas ocasiones, y a pesar de algunos avances evidentes, algunos órganos de tratado han bloqueado, desafiado o incluso ignorado este liderazgo. Como resultado, las decisiones y conclusiones adoptadas y respaldadas por los 10 Presidentes no han sido implementadas por los órganos de tratados.
- **El desafío de la membresía de los Comités.** En la actualidad, los 10 órganos de tratados están integrados por 172 expertos independientes. Siendo este el grupo más grande de expertos independientes dentro de una sola estructura (el sistema de órganos de tratados) apoyada por las Naciones Unidas, con los correspondientes arreglos logísticos a gran escala y gestiones administrativas específicas y complejas, incluyendo los arreglos de viaje, correspondencia y apoyo administrativo.
- Puesto que la mayoría de los órganos de tratados no incluyen una cláusula que limite la duración de sus mandatos, éstos no se han beneficiado de la renovación periódica de sus membresías (solo tres órganos de tratados indican un límite de sus mandatos); esto ha permitido que algunos Estados Partes monopolicen un puesto por algunas décadas.
 - Tanto el proceso de nominación como la elección de los miembros de los órganos de tratados sufren de la falta de transparencia y de competitividad y deberían ser reexaminados para alcanzar la independencia y la experiencia que exigen estos órganos universales de monitoreo en cuestión de derechos humanos. Además, cabe mencionar la inequidad de la calidad y de la participación de los integrantes de cada Comité a través de los años.
 - Las condiciones para formar parte de un órgano de tratado se definen vagamente y en términos muy generales. Igualmente, haría falta especificar previamente ciertos requisitos importantes tales como: conocimiento de uno de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, disponibilidad y tiempo. De aumentar el tiempo de reuniones, para algunos miembros, que además de formar parte de los Comités desempeñan una actividad profesional, les sería imposible participar en las sesiones de los órganos de tratados que actualmente es de tres meses por año.
 - El sistema de órganos de tratados actual carece de **un marco de rendición de cuentas** por parte de sus integrantes cuya independencia no se vería amenazada de existir un marco institucional apropiado.
 - La composición de los órganos de tratados carece de paridad de género.

- Los tratados requieren de la debida consideración a una distribución geográfica equitativa durante las elecciones. Es evidente que, en el caso de algunos órganos de tratados, este requerimiento no se cumple.
 - Un equilibrio de la experiencia profesional de los miembros integrantes de los órganos de tratados es también necesario. Sin embargo, no existe una clausula dentro del sistema que asegure y menos aún que promueva dicho equilibrio.
- **El desafío de los recursos.** El presupuesto actual de los órganos de tratados es de 52 millones de dólares (cubre 95 semanas de reuniones anuales + los viajes y los viáticos de los miembros + el servicio sustantivo y administrativo del personal de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos + el servicio de conferencias e información de las Organización de las Naciones Unidas en Ginebra). La resolución de la Asamblea General 68/268 indica que, en caso de un crecimiento adicional la Organización de las Naciones Unidas deberá proporcionar los respectivos recursos adicionales, incluyendo los recursos humanos. Sin embargo, bajo las restricciones presupuestarias actuales y el ambiente general de austeridad, es improbable que, durante su 71° periodo de sesiones de 2016, la Asamblea General apruebe un aumento de los recursos proporcional a la expansión del sistema de los órganos de tratados.
- El trabajo de los órganos de tratados implica costos importantes, no solamente a nivel internacional para las Naciones Unidas, sino también, y principalmente, a nivel nacional para los Estados Partes. Presentar informes ante algunos órganos de tratados (además de presentarlos ante otros mecanismos internacionales y regionales) e implementar sus recomendaciones implica costos considerables para los Estados Partes. A su vez, al aumentar los recursos para la preparación de dichos informes, los Estados reducen los recursos humanos y financieros para implementar la agenda de derechos humanos. Al racionalizar el proceso de presentación de informes ante los órganos de tratados, se asistiría a los Estados a economizar recursos humanos y financieros que podrían utilizarse para la implementación de los tratados a nivel nacional y local.
 - El costo del sistema de órganos de tratados es inestable y tiende a incrementarse periódicamente conforme con la creación de nuevos órganos, el aumento de las ratificaciones, a la presentación de informes, las visitas y las comisiones de investigación además de las comunicaciones o quejas individuales. Cómo podría la Organización de las Naciones Unidas aumentar periódicamente el presupuesto para financiar el sistema de los órganos de tratados?
- **El desafío de la implementación.** Lamentablemente, el procedimiento de presentación de informes a los órganos creados en virtud de los tratados se ha convertido en una finalidad cuando en realidad éste debería ser una herramienta para asistir a los Estados a mejorar la situación de derechos humanos. Debido a los cinco desafíos mencionados anteriormente, la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos y de sus recomendaciones se ve gravemente comprometida y prácticamente eclipsada por la multiplicación de los procesos de presentación de

informes. Una reforma del sistema de los órganos de tratados tendría un impacto positivo en la situación de derechos humanos de los Estados.

Nota: Los desafíos identificados en el presente documento no requieren de más investigación puesto que ya se cuenta con suficiente información efectiva y analítica. Sin embargo, sobre la base de los intentos de reforma emprendidos anteriormente y sobre las lecciones aprendidas de los mismos, es necesario desarrollar nuevos métodos que respondan a éstos desafíos. Se necesitan nuevas ideas visionarias que vayan más allá del común denominador y el reciclaje de ideas anteriores.

- Para más información sobre la evidencia efectiva, sírvase referirse al informe del Alto Comisionado de 2012 (A/66/860) y al documento de 2013 preparado para la Asamblea General (A/68/606) que incluye el cálculo de los costos.
