Documento de trabajo - Resumen ejecutivo

Opciones y preguntas orientadoras para la elaboración de un plan de implementación de las conclusiones de los Presidentes de los órganos creados en virtud de tratados en su 34.ª reunión en junio de 2022 (A/77/228, párrs. 55-56)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 29 de mayo de 2023

I. Introducción

En su 34.ª reunión, celebrada en junio de 2022, los Presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas formularon propuestas con visión de futuro sobre el sistema de órganos creados en virtud de tratados. ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), párrs. 55-56). Estas conclusiones unánimes sientan las bases para aumentar la previsibilidad, garantizar la accesibilidad, armonizar los procedimientos y promover la coordinación en materia de fondo y métodos de trabajo. Además brindan una oportunidad única para crear un sistema de órganos creados en virtud de tratados que sea eficiente, adecuado, rentable y coherente, sin necesidad de modificar los tratados. Este Documento de Trabajo ofrece opciones y preguntas orientadoras sobre la implementación de las conclusiones de los Presidentes.

II. Contexto y finalidad

Las conclusiones de los Presidentes de 2022 son el último paso en un proceso de fortalecimiento de los órganos creados en virtud de tratados que duró diez años y que fue iniciado en 2012 por la ex Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navi Pillay ([A/66/860](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F66%2F860&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)). Este Documento de Trabajo se basa en las conclusiones de los Presidentes y refleja los resultados del proceso de cofacilitación de 2020 ([A/75/601](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F75%2F601&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)). Se basa en la resolución [68/268](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) de la Asamblea General y tiene en cuenta el informe de auditoría de 2021 de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (cf. resolución [75/252](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2Fres%2F75%2F252&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) de la Asamblea General, párr. 54).

Las conclusiones de los Presidentes fueron mencionadas positivamente en el cuarto informe bienal del Secretario General sobre la situación del sistema de órganos creados en virtud de tratados ([A/77/279](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=a%2F77%2F279&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), párrs. 63-73) y, aunque sin el lenguaje presupuestario correspondiente, en la resolución de la Asamblea General [77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False). El momento de este Documento de Trabajo es políticamente importante, ya que coincide con el 75.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y responde al “[Llamado a la acción por los derechos humanos](https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf)” del Secretario General (2020), así como a su informe “[Nuestra Agenda Común](https://www.un.org/en/common-agenda)” (2021).

III. El enfoque de opciones y preguntas

Este Documento de Trabajo se preparó a petición de los Presidentes del ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), para redactar el plan de implementación de sus conclusiones ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), párrs. 55 (c), 56) y se basa en la responsabilidad general del ACNUDH, tal como se articula en la resolución de la Asamblea General [48/141](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F48%2F141&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) (párr. 4). El ACNUDH propone opciones y preguntas orientadoras, dirigidas a los Estados y a los miembros de los órganos creados en virtud de tratados dentro de sus respectivas competencias y responsabilidades. Cubren los tres pilares de las conclusiones de los Presidentes (calendario predecible de revisiones, armonización de los métodos de trabajo, mejora digital) y agregan los detalles técnicos necesarios para poner en práctica las orientaciones de los Presidentes.

Los Estados miembros y los comités deben responder las preguntas y perfeccionar las opciones descritas en este Documento de Trabajo. De lo contrario, prevalecerá el statu quo y aumentará la acumulación cada vez mayor de informes de los Estados partes pendientes de revisión y de quejas individuales. Sin recursos adicionales para cubrir todas las actividades encomendadas a los órganos creados en virtud de tratados, el ACNUDH se vería obligado a seguir reduciendo sus resultados a un nivel que pueda respaldarse eficazmente con los recursos existentes, impidiendo así que los órganos creados en virtud de tratados cumplan sus respectivos mandatos y limitando el acceso de las víctimas a sus derechos. Si se puede acordar un plan de implementación de las conclusiones de los Presidentes, se requerirá un ajuste correspondiente de la fórmula de recursos existente en la resolución [68/268](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) de la Asamblea General (párrs. 26-27) para financiar las opciones rentables presentadas en este Documento de Trabajo. Esto se podrá lograr mediante la resolución bienal de la Asamblea General sobre el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, prevista para diciembre de 2024.

IV. Principios rectores y consideraciones prácticas

Las conclusiones de los Presidentes apuntan a "fortalecer la protección de los titulares de derechos, que es el objetivo principal en el centro de las obligaciones jurídicas de los Estados" ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), párr. 55 (d)). Además, este Documento de Trabajo debe verse a la luz de las siguientes consideraciones:

* Los Presidentes han extraído conclusiones dentro de su esfera de competencia según los mandatos de los tratados jurídicamente vinculantes existentes. Se refieren a las obligaciones de presentación de informes periódicos de los Estados partes, que están consagradas en los tratados que los Estados negociaron y ratificaron;
* Los Estados son los creadores y beneficiarios del sistema de seguimiento de tratados. Éstos han expresado periódicamente sus expectativas de sinergia, no duplicación, complementariedad y rentabilidad;
* Si bien los órganos creados en virtud de tratados son entidades jurídicas distintas, un sistema de órganos creados en virtud de tratados sigue siendo una necesidad objetiva para racionalizar su labor, dada la congruencia de las disposiciones de diversos tratados, el aumento constante del número de órganos creados en virtud de tratados, el uso de esta noción de sistema por los Estados, y el hecho de que una duplicación innecesaria perjudicaría la credibilidad de los órganos creados en virtud de tratados y de todo el sistema.

V. Justificación y beneficios de las diversas modalidades para implementar los tres pilares de las conclusiones de los Presidentes

La *introducción de un calendario predecible de revisiones de ocho años* para los órganos creados en virtud de tratados que realizan revisiones periódicas, y para el CED (Comité contra la Desaparición Forzada) y el SPT (Subcomité para la Prevención de la Tortura “de conformidad con sus mandatos y prácticas”, con revisiones de seguimiento intermedias ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), párrafo 55 (1)(a)-(b), (e), (h)-(i)), tendrá los siguientes beneficios:

* Reemplazar la imprevisibilidad del sistema actual con un calendario de ocho años que permita a los Estados y otras partes interesadas planificar con certeza y eficiencia sus preparativos sustantivos y organizativos y el seguimiento de las revisiones de los Estados partes, con cierta flexibilidad en circunstancias excepcionales;
* Igualdad de trato de los Estados partes en un calendario predecible de exámenes, que garantice el pleno cumplimiento de la presentación de informes y la no acumulación de retrasos en el futuro;
* Prestación de asesoramiento de expertos renovable, en comparación con el retraso actual que exige que los Estados partes actualicen sus informes y que retrasa la presentación de recomendaciones oportunas;
* Aumentar la complementariedad de las revisiones, lo que debería reducir la duplicación de cuestiones planteadas por los órganos creados en virtud de tratados y permitir a los Estados optimizar los procesos consultivos nacionales;
* Aliviar la carga de trabajo de los Estados partes y otras partes interesadas con una periodicidad de exámenes completos y exámenes de seguimiento, que logren un equilibrio entre la importancia del seguimiento oportuno de las cuestiones críticas y la visibilidad periódica a nivel nacional en aras de los derechos, por un lado, y el tiempo y los recursos que deben invertirse, por el otro.

*El Documento de Trabajo propone tres opciones para un calendario predecible de revisiones de ocho años:*

*a) Conforme a la opción 1 (“revisiones lineales”), las revisiones de un Estado parte se programarían secuencialmente, en la medida de lo posible, a lo largo de un ciclo de ocho años para aquellos órganos creados en virtud de tratados que realicen exámenes periódicos (si un Estado parte ratificara los ocho tratados con revisiones periódicas generalmente se realizaría una revisión completa por año);*

*b) Conforme a la opción 2 (“agrupación parcial”), las revisiones previstas en ambos Pactos se programarían "consecutivamente" en un año del ciclo de ocho años, para fortalecer la indivisibilidad de los derechos en PIDCP (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), con los otros seis exámenes completos realizándose de forma secuencial;*

*c) Conforme a la opción 3 (“agrupación completa”), las revisiones de dos tratados internacionales de derechos humanos con procedimientos de presentación de informes periódicos se llevarían a cabo "consecutivamente" cada dos años (por ejemplo, años 1, 3, 5 y 7). , tanto como sea posible desde el punto de vista de la programación. Pactos y Convenios se emparejarían cuando los derechos sean similares, se superpongan y/o tradicionalmente sean abordados por las mismas autoridades o partes interesadas nacionales. Esta agrupación facilitaría la preparación sustantiva de las revisiones, haciéndolas también más eficientes en términos de tiempo y costos para los Estados y otras partes interesadas.*

*Las tres opciones para las revisiones de seguimiento que se llevan a cabo entre las revisiones completas son las siguientes:*

*a) Conforme a la opción 1, las revisiones de seguimiento se basarían únicamente en correspondencia, que es el formato adoptado actualmente para los procedimientos de seguimiento por muchos Comités (Comité contra la Tortura, Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Desaparición Forzada, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité sobre los Trabajadores Migratorios). Esta opción ofrece simplicidad, continuidad y bajo costo;*

*b) Conforme a la opción 2, la revisión de los informes de seguimiento podría realizarse mediante el método actual, basado en correspondencia, con un diálogo constructivo adicional y sesiones informativas de las partes interesadas en un formato híbrido o en línea. Este enfoque obtiene un equilibrio entre la colaboración directa de los órganos creados en virtud de tratados con los Estados partes y las partes interesadas y la eficiencia en términos de tiempo y costos;*

*c) Conforme a la opción 3, la evaluación del seguimiento de las recomendaciones podría realizarse mediante una visita in situ al Estado parte por una delegación de miembros de los órganos creados en virtud de tratados y personal de la Secretaría. Si bien esta opción maximizaría la visibilidad y la participación a nivel nacional, además entrañaría preparación, realización y seguimiento sustantivos y organizativos de dichas misiones por parte de los órganos creados en virtud de tratados y la Secretaría, los que llevarían mucho tiempo y serían costosos. Se necesitaría una invitación permanente de los Estados partes a los miembros de los órganos creados en virtud de tratados para garantizar la previsibilidad.*

*Los Presidentes acordaron unánimemente la armonización de los métodos de trabajo (*[*A/77/228*](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)*, párr. 55 (5)) y ésta ha sido solicitado enérgica y repetidamente por la Asamblea General desde su histórica resolución* [*68/268*](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)*. Una armonización genuina y sostenible tendrá las siguientes ventajas:*

* Facilitar la participación de los Estados partes y otras partes interesadas en el sistema de órganos creados en virtud de tratados, considerando al mismo tiempo las especificidades de cada tratado;
* Permitir que los Estados y otras partes interesadas se concentren principalmente en sus preparativos sustantivos, en lugar de enfrentar una multitud de procedimientos y plazos que difieren entre los órganos creados en virtud de tratados;
* Acortar el largo período actualmente existente entre la presentación de un informe del Estado parte y su revisión, evitando la necesidad de actualizaciones y permitiendo formular recomendaciones oportunas;
* Reducir la carga de presentación de informes generalizando el procedimiento simplificado de presentación de informes, lo que permitirá a los Estados partes preparar y presentar informes más centrados, breves y sustantivos, dando prioridad a menos cuestiones a las que dar seguimiento;
* Reducción de duplicaciones en las observaciones finales y en las listas de cuestiones (previo a la presentación de informes);
* Mejora de la accesibilidad y provisión de ajustes razonables para las diferentes partes interesadas.

*El Documento de Trabajo propone dos opciones para la coordinación sobre la armonización de métodos de trabajo, además de numerosas propuestas técnicas sobre cómo alinear los métodos de trabajo en aspectos específicos de las revisiones de los Estados partes y otras actividades encomendadas a los órganos creados en virtud de tratados:*

*a) La opción 1 es la continuación de la práctica actual, según la cual los órganos creados en virtud de tratados debaten la armonización de los métodos de trabajo en las reuniones anuales de los Presidentes y en los intercambios entre los Presidentes y los coordinadores de forma ad hoc, sin una aplicación sistemática de las decisiones. Continuar con este enfoque ahorraría el tiempo y el esfuerzo necesarios para la coordinación y garantizaría la salvaguardia de las preferencias y especificidades de cada órgano en virtud de tratado. Sin embargo, este enfoque correría el riesgo de perpetuar la actual plétora de diferentes métodos de trabajo que los Estados y otras partes interesadas deben navegar;*

*b) La opción 2 sería establecer un mecanismo de coordinación en virtud del cual la adopción de decisiones por los Presidentes de los órganos creados en virtud de tratados sea concluyente en esta área, con el apoyo de sus puntos focales sobre los métodos de trabajo. Esta opción permitiría institucionalizar una armonización sistemática de los métodos de trabajo nuevos y existentes en aras de la coherencia y la eficiencia que beneficiaría a los Estados y a todas las demás partes interesadas.*

*Finalmente, la mejora digital tendrá los siguientes beneficios:*

* Facilitar la participación de Estados, víctimas y otras partes interesadas, a través de una página web común y una plataforma conjunta de presentación y gestión de documentos para informes y peticiones, a la vez que se permiten otros formatos de presentación para quienes no tengan acceso a las herramientas digitales necesarias;
* Mayor eficiencia del tiempo y mejores resultados sustantivos en la labor de los órganos creados en virtud de tratados mediante herramientas informáticas que apoyan la redacción colaborativa, la compilación automatizada de información y la producción automatizada de agendas y otros documentos relacionados con las sesiones;
* Facilitar actividades de desarrollo de capacidades a través de medios digitales;
* Hacer que el sistema de órganos creados en virtud de tratados sea lo suficientemente eficiente para hacer frente a su crecimiento constante.

*El Documento de Trabajo propone varias herramientas de TI para alejarse de las prácticas actuales que se caracterizan por intercambios basados en papel y correo electrónico, con un uso limitado e inconsistente de bases de datos en su mayoría desconectadas y un intercambio de información que no siempre es oportuno. Las opciones propuestas son:*

*1. Una página web y una base de datos comunes sobre el procedimiento simplificado de presentación de informes (SRP);*

*2. Plataformas de presentación y gestión de documentos comunes y fáciles de usar que permitan un fácil acceso a documentos disponibles públicamente para audiencias externas;*

*3. Una plataforma colaborativa de redacción en línea para los miembros de los órganos creados en virtud de tratados y el personal de la Secretaría;*

*4. El establecimiento automatizado de una lista de documentos sobre la evolución y los avances en materia de derechos humanos en los Estados partes;*

*5. Automatización mejorada del desarrollo y procesamiento de documentos estándar relacionados con las sesiones;*

*Adicionalmente, el Programa de Fomento de la Capacidad de los Órganos en virtud de Tratados del ACNUDH está digitalizando las herramientas de desarrollo de capacidades para los Estados y otras partes interesadas.*

VI. Soluciones sugeridas

Una cuestión importante que deben considerar los Estados miembros es cuándo el “proceso en curso de consideración del estado del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos” (resolución de la Asamblea General [77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), PP9) estará maduro para su decisión. Este Documento de Trabajo sugiere que la resolución bienal de la Asamblea General sobre el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, prevista para diciembre de 2024, es el momento y el vehículo más lógico para tal decisión. Para que esto suceda los Estados, potencialmente a través de los copatrocinadores de la resolución [77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) de la Asamblea General, tendrían que comenzar a colaborar periódicamente con los Presidentes y el ACNUDH. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene la intención de iniciar este tipo de discusiones estructuradas.

(a) El Alto Comisionado colaborará con los Presidentes de los órganos creados en virtud de tratados durante su 35ª reunión anual (29 de mayo – 2 de junio) para iniciar los debates sobre el Documento de Trabajo, con el objetivo de solicitar sus comentarios concretos sobre las opciones y las preguntas orientadoras consagradas en el mismo;

b) El Alto Comisionado solicitará aportaciones de todos los Estados miembros sobre el Documento de Trabajo, incluso invitándolos a consultas informales, sobre la base de las cuales la Oficina finalizará el plan de implementación.

Este Documento de Trabajo tiene como objetivo estructurar y guiar estos procesos.