

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title and subtitle.

El examen periódico universal

Un trabajo en progreso

EDWARD R. MCMAHON

Diciembre de 2013*

- El examen periódico universal (EPU), cuyo cometido consiste en fomentar el respeto de los derechos humanos mediante retroalimentación dirigida a los Estados miembros acerca de su actuación en el ámbito de los derechos humanos, ha visto concluido su primer ciclo. En marzo de 2012, todos los Estados miembros habían sido objeto de una revisión correspondiente al mecanismo EPU.
- Un dato positivo es la excelente participación de los Estados. En muchos casos, el EPU condujo a una intensificación de la comunicación y el diálogo entre los gobiernos y los agentes no estatales. También se creó un conjunto básico de documentos.
- Asimismo, el EPU sirvió para desencadenar autoevaluaciones por parte de los Estados, de cara a una futura revisión ante el Consejo de Derechos Humanos, de forma que numerosos Estados iniciaron un proceso de revisión interna y debate interministerial. Por otra parte, no cabe sino reconocer que muchos Estados, aunque se consideren obligados a «seguir la corriente», muestran escaso interés por la evolución del proceso.
- Puede hacerse toda una serie de recomendaciones para continuar fortaleciendo el mecanismo EPU. Algunas de ellas son las siguientes: intensificar la actuación de las Organizaciones No Gubernamentales; resaltar el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; emitir recomendaciones más orientadas a la acción; establecer como norma la elaboración de informes a mitad de período; y limitar el número de recomendaciones con llamamientos genéricos a la asistencia de la comunidad internacional o simplemente con exhortaciones a continuar una determinada política o actividad que ya se encuentra en curso.



Contenido

| | |
|---|-----------|
| Lista de abreviaturas..... | 3 |
| 1. Resumen ejecutivo | 4 |
| 2. Introducción | 5 |
| 2.1 Antecedentes | 5 |
| 2.2 Estructura del informe | 7 |
| 3. Desarrollo y funciones del EPU | 8 |
| 3.1 Orígenes del EPU | 8 |
| 3.2 Proceso del EPU y actuación inicial | 10 |
| 3.3 El proceso de reforma del EPU entre el primer y el segundo ciclo | 12 |
| 4. Presentación y análisis de los datos | 15 |
| 4.1 Análisis por otros grupos de afinidad | 15 |
| 4.2 Datos | 16 |
| 4.3 Asuntos | 23 |
| 4.4 Tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales/civiles y políticos | 25 |
| 4.5 Niveles de libertad de los Estados en cada región y patrones de las recomendaciones ... | 26 |
| 5. Conclusiones | 28 |
| 6. Recomendaciones | 30 |
| Referencias | 32 |

El autor y la FES reconocen con agradecimiento la asistencia investigativa suministrada por Matthew Pescatore y agradecen a UPR-Info por su cooperación y el desarrollo de su base de datos.



Lista de abreviaturas

| | |
|---------------|---|
| ACNUDH | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| AGNU | Asamblea General de las Naciones Unidas |
| CDH | Consejo de Derechos Humanos |
| DUDH | Declaración Universal de Derechos Humanos |
| DCP | Derechos Civiles y Políticos |
| DESC | Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| EEG | Grupo de Estados de Europa Oriental |
| EPU | Examen Periódico Universal |
| G-77 | Grupo de los 77 |
| GRULAC | Grupo de Estados de América Latina y el Caribe |
| ICCPR | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos |
| ICESCR | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| INDH | Institución Nacional de Derechos Humanos |
| MAEP | Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| OCI | Organización de Cooperación Islámica (antes: de la Conferencia Islámica) |
| OIG | Organización Intergubernamental |
| ONG | Organización no Gubernamental |
| R2P | Responsabilidad de Proteger |
| UE | Unión Europea |
| WEOG | Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados |

1. Resumen ejecutivo

El mecanismo de examen periódico universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU proporciona a los Estados miembros de la ONU una plataforma para emitir recomendaciones, dirigidas a otros Estados, acerca de la promoción y protección de los derechos humanos. El primer ciclo cuatrienal de este mecanismo concluyó oficialmente en marzo de 2012. Dado que el EPU podría adquirir gran importancia a la hora de llevar universalmente a la práctica las normas referentes a los derechos humanos, el presente informe tiene por objeto analizar la evolución del EPU. A continuación, se examina cómo ha venido funcionando el mecanismo y qué dinámicas han surgido en su aplicación. Esto incluye un análisis de los tipos de recomendaciones, la identificación tanto de los emisores como de los destinatarios, así como su grado de aceptación por parte de los Estados examinados.

Pasos del proceso EPU

El proceso del EPU comprende varios pasos, entre ellos:

- la documentación, que incluye un informe nacional, un resumen de los informes de las ONG e información sobre la actuación y el cumplimiento de los compromisos de derechos humanos relacionados con la ONU;
- la evaluación del informe nacional y la preparación de recomendaciones por parte de los Estados recomendantes;
- la revisión del Estado examinado en el Grupo de Trabajo;
- el documento de recomendaciones por parte de los Estados y de compromisos voluntariamente adquiridos por el Estado examinado;
- la adopción preliminar del informe;
- la adopción final del documento en sesión plenaria del CDH.

La Revisión del EPU

Una revisión, realizada en 2010-2011 con el mandato de la Asamblea General, a lo sumo produjo modestas reformas encaminadas a fortalecer el mecanismo. Entre ellas se encuentran:

- el fortalecimiento de la oficina del Presidente del CDH;

- una mayor integración de agentes no estatales en el proceso;
- el aseguramiento de respuestas claras a las recomendaciones por parte de los Estados examinados;
- un aumento del tiempo disponible para la revisión de los Estados examinados;
- el fomento de un seguimiento constante de las recomendaciones previamente aceptadas por parte del Estado recomendante y del Estado examinado;
- una racionalización del proceso de nombramiento de oradores, con objeto de garantizar una participación equilibrada en la parte de la revisión correspondiente al diálogo interactivo;
- el fortalecimiento del papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH).

Análisis del primer ciclo del EPU

El análisis de los datos correspondientes al primer ciclo permite identificar las siguientes tendencias:

- El EPU es universalmente aceptado. Aunque no existe obligación jurídica alguna, todos los Estados miembros de la ONU participaron.
- El aprovechamiento del mecanismo es bueno; casi todos los Estados participaron en alto nivel y el número de recomendaciones parece haberse estabilizado ligeramente por encima de las 2000 recomendaciones por sesión.
- La proporción de recomendaciones aceptadas es ligeramente superior a dos tercios del total, con un aumento moderado durante el primer ciclo. Las tasas de aceptación son menores para recomendaciones más específicas y orientadas a la acción, especialmente para los estados bajo revisión, que deben considerar si aceptan dichas recomendaciones
- Tres cuartas partes de las recomendaciones están orientadas a la acción, aunque algo más de la mitad de estas son de carácter vago y general.
- Aunque las recomendaciones están distribuidas regionalmente en proporción con la afiliación a la ONU, un gran número de recomendaciones proceden del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados (WEOG).
- Los Estados de África y Asia tienden a formular recomendaciones más blandas (proponiendo la continuación de lo que el Estado examinado ya está haciendo, o el emprendimiento de una acción general), mientras que los Estados del grupo WEOG muestran una tendencia relativa mayor a realizar recomendaciones específicas orientadas a la acción.

- Las recomendaciones más frecuentes corresponden a asuntos relacionados con instrumentos internacionales, los derechos de la mujer y del niño, la tortura y la administración de justicia.
- Aunque es difícil obtener datos agregados sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en comparación con los Derechos Civiles y Políticos, los primeros parecen gozar de una mayor tasa de aceptación.
- Los Estados más democráticos tienden a emitir recomendaciones más orientadas a la acción, lo cual se verifica independientemente de la región.

- alentar un debate y un diálogo saludables y críticos, independientemente del poder estatal, regional o global;
- promover una actuación seria y constante de los Estados examinados. Por ejemplo, los Estados examinados deberían evitar, en la medida de lo posible, la aceptación de recomendaciones sobre la base de que ya están haciendo lo que se les pide. Igualmente, los Estados recomendantes deberían abstenerse de emitir este tipo de recomendaciones.

Conclusiones

Cabe concluir que el EPU es una solución de compromiso que surge de la necesidad de disponer de un instrumento eficaz para la promoción de normas universales en materia de derechos humanos y de respetar, al mismo tiempo, la realidad de un proceso de toma de decisiones basado en el consenso. El primer ciclo produjo algunos resultados tangibles, entre ellos:

- una mayor atención en el seno de los gobiernos;
- un mejor diálogo entre algunos gobiernos y la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional;
- el desarrollo de algunos precedentes útiles, tales como la elaboración de informes de cumplimiento a mitad de período;
- cierto aumento de las perspectivas comunes interregionales, especialmente entre los Estados más democráticos.

Estos resultados son positivos pero modestos, y reflejan la realidad de que el proceso tendrá un carácter de evolución más que de revolución.

Recomendaciones

Este análisis conduce a realizar varias recomendaciones, entre ellas:

- involucrar en mayor medida a las ONG;
- resaltar la importancia de las recomendaciones verificables y orientadas a la acción;
- emitir recomendaciones de seguimiento significativas en el segundo ciclo;
- garantizar que la elaboración de informes a mitad de período se establezca como norma;

2. Introducción

2.1. Antecedentes

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta actualmente la comunidad internacional, especialmente las organizaciones intergubernamentales (OIG) basadas en estándares, consiste en promover tanto la *visión* de normas establecidas de común acuerdo como la *adhesión* a ellas. Ello incluye la promoción de normas universales en materia de derechos humanos, que ha adquirido mayor fuerza durante los últimos años. La cuestión ha ganado en relevancia con el desarrollo de la globalización en general y, en concreto con el aumento tanto del número como del impacto de las OIG. Un método particular, que ha sido adoptado por algunas organizaciones y que ha comenzado a suscitar una atención mayor y en un contexto más amplio, es el desarrollo de iniciativas por pares con el objetivo de crear perspectivas compartidas, evaluar actuaciones y emitir recomendaciones sobre la mejora de la adhesión a normas comunes. Dos ejemplos notables de este método son el proceso de revisión por pares llevado a cabo por el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares. En este ámbito, constituye una ampliación notable la introducción del mecanismo de examen periódico universal (EPU), por parte del CDH de la ONU.

Iniciado en el año 2008, el EPU es un proceso en el que cada año se examina la actuación en derechos humanos de 48 Estados miembros de la ONU por parte de otros Estados miembros de la ONU, especialmente los que en el respectivo momento conformen el CDH. Un comité del CDH, constituido por tres miembros, supervisa la preparación y presentación de la información proporcionada por los Estados examinados, las ONG y la ONU

acerca del cumplimiento por parte de los Estados examinados con una serie de criterios de derechos humanos. A continuación, cada Estado examinado presenta una autoevaluación de sus propios antecedentes en materia de derechos humanos. Los Estados miembros realizan comentarios acerca de esta y formulan recomendaciones. El Gobierno del Estado examinado puede aceptar, rechazar, formular una respuesta general o ignorar estas recomendaciones. El Estado queda obligado a tratar de cumplir las recomendaciones que ha aceptado. El propósito del EPU consiste en promover y fomentar el respeto de los derechos humanos mediante esta retroalimentación dirigida a cada Estado miembro y referente a su respectiva actuación en el ámbito de los derechos humanos.

El EPU está ampliamente considerado como uno de los instrumentos más innovadores y notables del CDH para la promoción y defensa de los derechos humanos.¹ Por lo tanto, la importancia del EPU en el seno del CDH reside no solamente en su función, sino también en su valor simbólico. La forma como se perciben lo adecuado o inadecuado de su trabajo y la visión sobre su credibilidad influyen considerablemente en la percepción más general del CDH. Varias partes interesadas en la comunidad internacional han estado dispuestas a conceder al CDH un período de pruebas durante el que desarrollar un historial y ajustarse a él. Sin embargo, se está prestando cada vez más atención a los resultados y a la capacidad del CDH en su conjunto para demostrar su durabilidad y eficacia como promotor de los derechos humanos en la escena global. Ello se vio acentuado por la conclusión del primer ciclo del EPU en el año 2011, cuando quedaron examinados los 192 Estados miembros de la ONU.

Es importante destacar que la ONU no es un cuerpo monolítico. Las diferentes partes interesadas tienen distintos intereses y perspectivas en cuanto al papel y al funcionamiento - altamente sensibles y complicados-, del CDH, incluyendo el EPU. Dado que los miembros del CDH son elegidos por la Asamblea General de la ONU, el Consejo puede considerarse como una especie de microcosmos, o símil, de este órgano. La capacidad del CDH para llevar a cabo su ambicioso mandato se ve complicada por la variedad de perspectivas de los Estados miembros en materia de derechos humanos. Así, la composición actual,

correspondiente a 47 Estados miembros, abarca desde China hasta EE. UU.² La combinación de intereses geoestratégicos y distintos imperativos culturales ha llegado a crear, en determinados momentos, profundas brechas entre gobiernos. Las delegaciones estatales correspondientes a distintos bloques de votación, geográficos o de otra afinidad, han actuado y votado al unísono con frecuencia, produciendo así una diferenciación interregional adicional. Por lo tanto, el CDH refleja ampliamente muchos de los sectores, de los intereses y de las tensiones en juego dentro del sistema de las Naciones Unidas.

De esta forma, la revisión del EPU es una cuestión urgente y pertinente, ya que examina las implicaciones prácticas de uno de los grandes experimentos realizados en organizaciones internacionales contemporáneas. Tiene lugar, asimismo, en un momento en el que la promesa encarnada en el documento de derechos humanos más influyente de la era posterior a la II Guerra Mundial (y, posiblemente, de todos los tiempos), la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha visto desafiada por continuas violaciones de los derechos humanos en todo el mundo. Sin embargo, también es un tiempo de gran esperanza, ya que se han creado organismos como la Corte Penal Internacional, lo cual refleja el aumento de los esfuerzos internacionales por la promoción global de los derechos humanos.

Además, la nueva doctrina de la responsabilidad de proteger (R2P, por sus siglas en inglés) brinda una posible oportunidad de acción internacional más coordinada y concertada en la promoción y protección de los derechos humanos. La responsabilidad de proteger y los mecanismos de revisión por pares pueden considerarse como los dos extremos de una pinza, en el intento de mejorar el cumplimiento de valores universales en cuanto a los derechos humanos. El tercer pilar de la responsabilidad de proteger exige una intervención militar internacional en casos extremos, en los que un gobierno viola activamente los derechos humanos de su propio pueblo.³ Así, puede decirse que la responsabilidad de

1. El propio CDH es una innovación que surgió en 2006 a partir de la ampliamente desacreditada Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

2. Para una lista actualizada de los miembros del CDH, véase <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/CurrentMembers.aspx> Para ver la lista de estados miembro a partir del 2014 vea: <http://www.un.org/en/ga/68/meetings/elections/hrc.shtml>

3. Los pilares primero y segundo de la responsabilidad de proteger se refieren a la responsabilidad de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional a la hora de apoyar a los gobiernos nacionales en la promoción de los derechos humanos. El tercer pilar se ha utilizado escasamente hasta el momento; las acciones internacionales en relación con la revolución Libia de 2011 son su aplicación más reciente.

proteger incluye un ejercicio de protección de derechos universales extremadamente vigoroso y de arriba abajo, frente a los conceptos tradicionales de soberanía nacional. Las revisiones por pares se basan, al contrario, en el consentimiento y la participación de los gobiernos en el proceso. Su naturaleza es consensual y ampliamente voluntaria, por lo que representan un movimiento menos de revolución que de evolución hacia la aplicación de las normas universales mencionadas. Sin embargo, ambos enfoques están anclados en el lenguaje del cumplimiento con normas y valores universales establecidos de común acuerdo.

El EPU, cuyo cometido consiste en fomentar el respeto de los derechos humanos mediante la retroalimentación dirigida a los Estados miembros (y otras partes interesadas) acerca de su actuación en el ámbito de los derechos humanos, se encuentra ahora en el quinto año de su actividad. Un análisis del EPU puede proporcionar información acerca de cómo los Estados miembros perciben y aprovechan el mecanismo. Existe una amplia variedad, pero también importantes puntos comunes y perspectivas compartidas entre las regiones en cuanto a los derechos humanos. Este punto a veces queda oculto tras los titulares de noticias que anuncian violaciones de los derechos humanos en distintas partes del mundo. Además, observadores y participantes en el EPU señalan frecuentemente que, al contrario de lo que ocurre con otras funciones del CDH y de la Asamblea General de la ONU, donde las afiliaciones y lealtades regionales perpetúan el conflicto entre el Norte y el Sur, el proceso de recomendaciones del EPU acentúa las relaciones bilaterales, de Estado a Estado. La mayor parte de las recomendaciones son fruto del trabajo de las delegaciones estatales, bien al nivel de sus misiones en Ginebra, bien en sus respectivas capitales, y no responden al dictado de los distintos grupos regionales. Ello hace pensar que los Estados tienen mayor libertad para tomar decisiones en relación con el EPU, y que actúan independientemente de su afiliación regional. Así, un proceso de EPU fuerte podría servir como ejemplo para crear una dinámica nueva, y potencialmente más positiva, en la interacción entre los Estados y el sistema de las Naciones Unidas.

Dado su carácter relativamente reciente, el análisis agregado del EPU y de su funcionamiento es, por el momento, limitado. El final del primer ciclo del EPU es un momento oportuno para evaluar el proceso e identificar las principales características y tendencias en el proce-

so de formulación de recomendaciones. Actualmente, estándose están poniendo disposición datos como los que refleja el presente informe, que permiten sentar las bases empíricas de la mencionada evaluación. Ello puede contribuir a visualizar el funcionamiento del EPU y a determinar si éste está comenzando a alcanzar sus objetivos de promover la observancia global de los derechos humanos.

2.2 Estructura del informe

La cuestión fundamental consiste en de constatar si el EPU refleja el viejo esquema de interacción estéril y polarizada entre grupos regionales o si, por el contrario, representa un enfoque nuevo y eficaz a la hora de desarrollar la acción colectiva para la promoción de los derechos humanos. Otras cuestiones secundarias clave son las siguientes: primero, ¿hasta qué punto una organización constituida por gobiernos (con amplias divergencias en sus definiciones, perspectivas y niveles de respeto de los derechos humanos) puede promover la integración del respeto de los derechos humanos en las normas y estándares internacionales existentes? Segundo, y más concretamente, ¿pueden el CDH y sus Estados miembros conferir un significado y un valor reales al EPU? El presente informe examina si el EPU contribuye al mandato del CDH, consistente en promover los derechos humanos en todo el mundo. Su objeto consiste en examinar hasta qué punto el mecanismo del EPU constituye un puente fundamental en la construcción de consensos entre las naciones acerca de los principios fundamentales y los elementos políticos pragmáticos inherentes a la protección de los derechos humanos.

En primer lugar, el informe esboza los orígenes del EPU y describe su funcionamiento. A continuación, se tematiza el proceso de reforma del CDH realizado en los años 2010 y 2011, incluyendo el EPU, según el mandato de los documentos fundacionales del CDH. Por último, el informe proporciona un análisis empírico del primer ciclo del EPU.

Dado que comienzan a existir datos acerca de la aplicación de recomendaciones por parte de los Estados examinados durante el primer ciclo, el estudio de las recomendaciones permite comenzar a acumular gran cantidad de información analítica acerca del comportamiento de los Estados en el EPU. El análisis de estos

datos puede servir para determinar cuáles son las preguntas planteadas a los Estados y cuál ha venido siendo su respuesta, es decir, hasta qué punto están comprometidos adoptar acciones significativa como consecuencia del EPU. El presente informe estudia los patrones de las recomendaciones y de las respuestas emitidas por los Estados examinados, así como los asuntos planteados. Se incluye una herramienta analítica única para la evaluación de los tipos de recomendación, sobre la base del principal verbo de acción que cada recomendación contiene. Ello revela patrones en cuanto a qué Estados y regiones tienden a emitir y aceptar recomendaciones más o menos fáciles de cumplir, por contraposición a aquellas más desafiantes.⁴ El informe concluye con una serie de reflexiones integradoras y una serie de recomendaciones basadas en el análisis realizado.

A este respecto, se hace necesaria una advertencia. La cuestión del cumplimiento de las recomendaciones aceptadas por parte de los Estados examinados es fundamental para el éxito o fracaso final del EPU. El final del primer ciclo es un momento en el que aumenta, con buenas razones, la atención dirigida a esta necesidad.⁵ El presente informe no trata directamente esta cuestión, principalmente por dos razones. Primero, aún es temprano para tratar de establecer conclusiones definitivas, especialmente porque muchos Estados ni siquiera han alcanzado aún la mitad del período, situada dos años después de su primer examen. Segundo, y dada la necesidad de una precisión contextual y fáctica, la provisión de una descripción precisa del cumplimiento requerirá un enfoque metodológico sofisticado y multifacético que excede los límites del presente informe. Aun así, consideramos que el informe proporciona algunos marcadores e indicadores en cuanto a las áreas que interesarán a quienes evalúen el cumplimiento a corto o medio plazo.

4. Este resultado se presenta y tematiza en el apartado 4.2. También se encuentra en la base de datos, disponible en la dirección <http://www.upr-info.org>.

5. Para más información acerca del cumplimiento de las recomendaciones aceptadas durante el primer ciclo por los Estados examinados, véase <http://www.upr-info.org/followup/> y <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx>. El primer sitio contiene análisis, realizados por ONG y otras entidades independientes, acerca del cumplimiento de las recomendaciones por parte de los Estados, mientras que el segundo contiene las respuestas oficiales de los Estados. Hasta el momento, esta información se encuentra desagregada, y es necesaria una investigación más detenida de estos datos para asegurar el mayor nivel de detalle de carácter objetivo, de forma que permita calibrar análisis para el control de calidad. A continuación, sería posible agregar los datos para identificar tendencias en cuanto al cumplimiento.

3. Desarrollo y funciones del EPU

3.1 Orígenes del EPU

La Comisión de Derechos Humanos, antecesora del CDH, fué influenciada por la Guerra Fría y otros acontecimientos internacionales que informaron la percepción de los Estados miembros y la composición de diferentes bloques de aliados. La necesidad de llegar a soluciones de compromiso limitaba la eficacia de la Comisión. Durante su existencia, representó el fruto de un proceso de negociación basado en el consenso y marcado por la prevalencia del más mínimo denominador común. Conviene destacar que la Comisión desarrolló un «proceso de presentación de informes periódicos» similar a comienzos de la década de 1960; el proceso acabó abandonándose, ya que los informes generados acerca de la actuación de los Estados atraían escasa atención y servían de poco.

La terminación eventual de este proceso fue el resultado tanto del mayor poder y activismo que mostraban los países en desarrollo como de la expansión de la democracia durante las últimas décadas, lo que sometió a la Comisión a mayores expectativas y presiones que, por lo general no lograba cumplir.

Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos no debería considerarse como un fracaso total. De forma limitada, multiplicó iniciativas positivas de cierta permanencia y con potencial para un futuro desarrollo. Entre ellas se encuentran el desarrollo de procedimientos especiales, la elaboración de informes por países (que ahora ha resultado en el EPU) y los avances en la consolidación de estándares en materia de derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Dos informes clave de la ONU sentaron las bases de la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos. El Grupo de alto nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, publicó en el año 2004 un documento que reinterpretaba el concepto de soberanía como concepto de responsabilidad gubernamental hacia sus ciudadanos, más allá de la soberanía basada únicamente en consideraciones de control territorial.⁶ En esta perspectiva, los derechos deben protegerse no porque sean intrínsecamente bue-

6. Naciones Unidas (2004): *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Nueva York.

nos, sino »porque son necesarios para lograr la dignidad, la justicia, el valor y la seguridad de sus ciudadanos«. Además, el Secretario General Annan incluyó su propia huella, especialmente en cuanto a los planes de reforma, en su informe »Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos«, publicado en 2005. En este informe, que marcó un hito, se criticaba a la Comisión de Derechos Humanos del modo siguiente: »la disminución de la credibilidad y el profesionalismo de la Comisión de Derechos Humanos ha menoscabado progresivamente la capacidad de la Comisión para desempeñar sus funciones. En particular, ha habido Estados que se han hecho miembros de la Comisión no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra las críticas o para criticar a otros. Esas tendencias han tenido como resultado la acumulación de un déficit de credibilidad que empaña la reputación de todo el sistema de las Naciones Unidas.«⁷

Igualmente, el Secretario General subrayó la importancia de un nuevo CDH, más racionalizado y empoderado, para reafirmar la postura de la ONU en la protección de los derechos humanos y la prioridad que se confiere a esta tarea. La nueva denominación se escogió deliberadamente, ya que Annan aspiraba a destacar el perfil institucional del Consejo, de forma análoga al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social.

El proceso de reforma fue exitoso y culminó con la creación del CDH en 2005. El mero hecho de esta constitución fue un logro considerable, dada la variedad de interlocutores, sectores e intereses que influyeron en su gestación. El CDH dispone de poderes mayores que los de su antecesora, así como de un proceso de selección de miembros aparentemente más riguroso. Su creación vino acompañada de grandes esperanzas en cuanto a su capacidad de promover eficazmente el cumplimiento de los derechos humanos, que se anticipaba mayor que la de su desacreditada precedente.⁸

Sin embargo, la creación del CDH dio lugar a preocupación en determinados sectores. Parte importante del panorama venía siendo la evolución de bloques regio-

nales, en cuyo senos los Estados tendían a actuar en coordinación con Estados afines. Algunos de estos bloques tenían carácter temático, como la Organización de Cooperación Islámica (OCI) y el Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL), que agrupaba a Estados en vías de desarrollo, pero también tuvieron un papel fundamental los grupos de enfoque regional. Aunque carecían de base jurídica o legal explícita dentro del sistema de las Naciones Unidas, cinco de estos grupos emergieron en el contexto de la Asamblea General de la ONU: los bloques correspondientes a África, Asia, EEG (Europa Oriental), GRULAC (América Latina y el Caribe) y WEOG (Europa Occidental y Otros). Estos se convirtieron en vehículos de las decisiones acerca de qué Estados presentaban candidaturas en las elecciones a posiciones de liderazgo dentro de la ONU. Otras afiliaciones regionales, como las de la Unión Europea, también influyen en algunos aspectos del funcionamiento del CDH.

Los representantes gubernamentales de varios países del G-77 temían que el mecanismo se convirtiese en otra herramienta mediante la que los Estados miembros de la OCDE podrían, en general, promover su programa de globalización y, en concreto, criticar a los gobiernos que no cumplieren con sus criterios particulares en materia de protección y promoción de los derechos humanos. Por lo tanto, estos Estados trataron de obtener mayor poder en el seno del nuevo CDH. Asimismo, afirmaron que las interpretaciones occidentales de los derechos humanos hacían caso omiso de cuestiones culturalmente relevantes, como el respeto de los principios del islam.⁹

A su vez, algunos representantes de los Estados miembros de la OCDE, incluyendo muchas ONG dedicadas a los derechos humanos, expresaron su profunda preocupación por la posibilidad de que el recién constituido CDH se mostrase más comprensivo con Estados autocráticos e irrespetuosos de los derechos humanos, especialmente en vista del ligero pero significativo aumento proporcional de la asignación geográfica de representantes a los Estados miembros en vías de desarrollo. Los Estados y ONG también manifestaron sus dudas en cuanto a si el CDH probaría probar una mayor capacidad que la antigua Comisión para criticar

7. Kofi Annan (2005): *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Nueva York: Naciones Unidas.

8. Lars Müller (2007): *The First 365 Days of the United Nations Human Rights Council*. Ginebra: Departamento Federal de Asuntos Exteriores suizo, p. 41.

9. Véase, por ejemplo, la Declaración de Derechos Humanos de El Cairo: <http://www.oic-oci.org/english/article/human.htm>.

vigorosa y coherentemente a los Estados violadores de los derechos humanos. Este es, pues, el contexto en el que comenzó el funcionamiento del CDH (incluyendo el EPU).

Gran parte de la bibliografía acerca del CDH en sus primeros años se concentra en las deficiencias del sistema anterior, las ideas de reforma que se habían propuesto e incorporado efectivamente al nuevo CDH y las perspectivas de éxito del nuevo órgano. Pocos observadores (o participantes) del CDH parecen haber creído en la probabilidad del éxito, algo que era comprensible dados la historia y el final de la Comisión de Derechos Humanos. De hecho, ni tan siquiera existía consenso en cuanto cómo debería ser concretamente definido dicho éxito, quizá en parte por la precipitación con la que se decidió la reforma. Gran parte de los comentarios acerca del CDH se movían entre un fuerte apoyo y la convicción de que influiría significativamente en la situación de los derechos humanos, por una parte, y el escepticismo sobre su mayor efectividad en comparación con su antecesora, por otra.

Durante su primer año, el CDH se concentró principalmente en su propia organización y en el desarrollo de las modalidades concretas de su funcionamiento; su documento fundacional fijaba el final de estos trámites de «construcción institucional» para junio de 2007.¹⁰ Este proceso resultó particularmente difícil por dos motivos principales. En primer lugar, la creación del nuevo CDH había estado caracterizada por la ausencia de detalles específicos en cuanto a su estructura y funcionamiento. En gran parte, esto se debió a que el Secretario General Annan quiso acelerar el proceso de reforma, movido quizá por la constatación de que, dado el ritmo habitual de las deliberaciones de la ONU, era posible que el proyecto quedase estancado y abandonado, definitivamente o al menos antes del fin de su mandato al frente de la Secretaría General. En segundo lugar, las relaciones de poder entre Estados miembros y regiones reflejaban percepciones constantes profundamente divergentes en cuanto al mandato y al ámbito de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos. Esto continuó manifestándose en el nuevo CDH.

3.2 Proceso del EPU y actuación inicial

La Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) autoriza el establecimiento del EPU «basado en información objetiva y fidedigna». Además, la Resolución determina que el EPU debería llevarse a cabo «de una forma que garantice ... la igualdad de trato respecto de todos los Estados». La Decisión 6/102 del CDH establece que los informes del EPU deben determinar «los logros, mejores prácticas, desafíos y limitaciones» de los países. Mientras que la Comisión de Derechos Humanos había introducido un proceso formal por el que los Estados emitían informes acerca de su adhesión a los estándares y prácticas de derechos humanos, el EPU constituía un paso adelante potencialmente significativo, al estar concebido para la revisión por pares —junto con el correspondiente aumento de perfil y la mayor visibilidad pública de los participantes— para producir cambios que promoviesen los derechos humanos. La razón de ser del EPU consiste en promover y fomentar el respeto de los derechos humanos mediante la retroalimentación dirigida a cada Estado miembro en relación con su actuación en el ámbito de los derechos humanos. Así, el principal aspecto del EPU, producto del compromiso y del consenso, ha consistido en proporcionar un foro, nuevo y sin prueba de eficacia pero prometedor, en el que los Estados dirigen recomendaciones de políticas públicas unos a otros.

La Resolución 60/251 de la AGNU resalta que el proceso del EPU debe ser cooperativo y constructivo, así como evitar el enfrentamiento y la politización. El paquete de construcción institucional define el funcionamiento del EPU. Ello comprende el proceso de selección de Estados para su examen, la secuencia de los exámenes y las directrices generales para la elaboración de la documentación relevante. También está diseñado para revestir un carácter intergubernamental y orientado por los Miembros de la ONU, así como para ser realista. Igualmente, se previó explícitamente que la carga administrativa y la duración no fuesen excesivas, y que el proceso no absorbiese una cantidad desproporcionada de recursos humanos y financieros. La ausencia de sanciones en conexión con el proceso fue, muy probablemente, condición *sine qua non* para el apoyo de muchos Estados del G-77, quienes temían que el EPU se convirtiese en un mecanismo unilateral que permitiera a los Estados miembros de la OCDE criticar su actuación en materia de derechos humanos, justificada o injustificadamente.

10. Resolución AGNU 60/251, 3.4.2006.

Sin embargo, y al mismo tiempo, el paquete de construcción institucional manifestaba que el proceso debería estar «orientado a la acción», y «no disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos». Al igual que otros aspectos del CDH, la estructura del EPU es reflejo de un compromiso entre Estados más y menos comprometidos con la protección de los derechos humanos, y entre Estados con enormes divergencias en cuanto a cuáles deberían ser el papel y la función tanto del CDH como del EPU. Ello queda manifiesto en los siguientes ejemplos ilustrativos: a) la limitación del papel de las ONG, b) las restricciones en el tiempo de intervención oral de los Estados miembros, c) la falta de referencias para la elaboración de informes a mitad de período sobre los Estados examinados y d) la limitación de los recursos para la administración del EPU.

El documento dispone que todos los Estados miembros del Consejo serán sometidos a examen durante el período en el que formen parte de él. Además, también se examinarán los Estados que no pertenezcan al CDH, ya que el mecanismo fue concebido para la revisión de todos los Estados miembros de la ONU.

Durante la fase de selección del primer ciclo del EPU, los Estados se dividieron por grupos regionales. El número de Estados seleccionados para su examen estaba en proporción con su número en los grupos regionales.¹¹ A continuación, las respectivas listas de los grupos regionales se organizaron de forma que los primeros Estados examinados fuesen aquellos cuyos períodos de membresía habían finalizado en junio de 2007, seguidos de aquellos cuyos períodos de membresía finalizaban en junio de 2008, para concluir con los que se habían prestado voluntariamente al examen en el proceso del EPU. La lista de países se asignó en orden alfabético, comenzando por el país que el Presidente del CDH determinó por sorteo. Las etapas subsiguientes del proceso son las siguientes:

- *Preparación del informe nacional.* En cuanto al funcionamiento específico dentro del EPU y antes del examen, el Estado examinado comienza por preparar un

estudio propio, de acuerdo con directrices generales establecidas por el CDH. Para que el informe refleje lo más fielmente posible la realidad del país, se prevé que el Estado examinado involucre en el proceso al sector no gubernamental, aunque hasta el momento parecen existir grandes divergencias en cuanto al cumplimiento de esta importante condición por parte de los Estados examinados.¹²

- *Preparación de la documentación de los interlocutores y de la ONU.* La información proporcionada por «otros interlocutores relevantes» al examen periódico universal se presenta resumidamente en un documento elaborado por la ACNUDH. Estos interlocutores pueden ser, entre otros, ONG, INDH, defensores de los derechos humanos, instituciones académicas y centros de investigación, organizaciones regionales, representantes de la sociedad civil.

- *Evaluación del informe nacional y preparación de recomendaciones por parte de los Estados recomendantes.* A continuación, un Grupo de Trabajo (GT), compuesto por todos los Estados miembros del CDH y presidido por el Presidente del Consejo, examina los antecedentes y la actuación del Estado examinado en materia de derechos humanos. El GT cuenta con la asistencia de una secretaría conocida como *troika* y compuesta por las delegaciones de tres Estados, elegidas por sorteo entre los miembros del CDH y procedentes de distintos grupos regionales. Cada GT incluye una presentación del informe nacional por el Estado examinado correspondiente, así como las respuestas a las preguntas y asuntos por escrito que este Estado haya recibido de antemano. Los Estados deben enviar estas preguntas/asuntos a la *troika* por adelantado. La *troika*, a su vez, envía la lista de preguntas a la secretaría, que la transmite al Estado examinado al menos 10 días laborables antes del examen. Asimismo, la *troika* elabora un resumen del cumplimiento de distintos tratados y compromisos relativos a los derechos humanos por parte de los Estados.

- *Revisión del Estado examinado en el Grupo de Trabajo.* La siguiente etapa consiste en un diálogo interactivo de tres horas y media, durante el que los Estados inter-

11. Durante las primeras cuatro sesiones del EPU, 19 de los 64 países examinados (el 30 por ciento) pertenecían al grupo de Asia, 17 (26 por ciento) a África, 7 (11 por ciento) al Grupo de Europa Oriental (EEG) y Eurasia, 11 (17 por ciento) a América Latina y el Caribe (GRULAC) y 10 (16 por ciento) al grupo de Europa Occidental y otros, que incluye a Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda.

12. Varios informes sobre el funcionamiento del EPU han subrayado la necesidad de asegurar una mayor participación de las ONG. Véanse, por ejemplo, el *Report on The Human Rights Council's Performance To-date*, publicado por la Friedrich-Ebert-Stiftung en noviembre de 2010, y la publicación «*Human Rights Monitor Quarterly*» 2.2012 (http://www.ishr.ch/document-stuff/browse-documents/doc_download/1440-universal-periodic-review-hrmq2-2012-).

vienen para plantear preguntas adicionales y emitir recomendaciones sobre la documentación referente a las prácticas del Estado examinado en materia de derechos humanos, así como sobre la situación de los derechos humanos en el país (las ONG tienen derecho a asistir, aunque sin uso de la palabra). Durante esta fase, los Estados miembros del CDH disponen de un tiempo de intervención de tres minutos, mientras que los Estados observadores tienen dos minutos. Acto seguido, el Estado examinado presenta sus observaciones finales.

- *Documento de recomendaciones por parte de los Estados y de compromisos voluntariamente adquiridos por el Estado examinado.* La sesión de tres horas del GT va seguida de un informe, elaborado por la troika con la participación del Estado examinado y la asistencia de la secretaría del CDH. Tal informe contiene un resumen del diálogo interactivo, las respuestas proporcionadas por el Estado examinado, las recomendaciones emitidas por los Estados y los compromisos voluntariamente adquiridos por el Estado examinado. El Estado examinado responde entonces, indicando qué comentarios acepta y cuáles rechaza. También es posible emitir una respuesta general o no responder en absoluto, lo cual muestra el carácter voluntario y no coercitivo del proceso.

- *Adopción preliminar del informe.* Una vez adoptado el informe en principio, los Estados disponen de dos semanas para solicitar modificaciones.

- *Adopción final del documento en sesión plenaria del CDH.* La última etapa del proceso consiste en la adopción del informe en sesión plenaria del CDH, mediante una resolución o decisión. El tiempo asignado a la adopción en el pleno es de una hora. Veinte minutos corresponden al Estado examinado, para responder a preguntas y asuntos insuficientemente abordados durante el GT y para reaccionar ante recomendaciones emitidas por los Estados durante el diálogo interactivo. Los Estados miembros y observadores disponen entonces de otros 20 minutos para tomar la palabra y expresar su opinión acerca de los resultados del examen. Los últimos 20 minutos están reservados para comentarios generales por parte de las ONG y otras partes interesadas.

La responsabilidad primaria en la aplicación de las recomendaciones finalmente resultantes corresponde al Estado examinado. En principio, el objetivo del

EPU es asegurar que todos los países rindan cuentas de los avances y deficiencias en la aplicación de las recomendaciones.

Un aspecto importante del EPU son los compromisos que los Estados examinados adquieren voluntariamente durante el proceso de examen. Ello puede hacerse al comienzo del examen, durante el diálogo interactivo o después del diálogo. Se trata de compromisos de reforma en asuntos específicos, dirigidos a fortalecer y mejorar el respeto de los derechos humanos en los respectivos Estados. Según la base de datos de promesas voluntarias, UPR-Info, se realizó un total de 537 compromisos voluntarios, durante la primera sesión, correspondientes a un amplio espectro de asuntos relacionados con los derechos humanos. Aproximadamente un 40 por ciento consistía en compromisos concretos y verificables, mientras que otro 40 por ciento representaba declaraciones de intenciones más generales. Un 40 por ciento de las promesas fue realizado por Estados de Asia, seguidos de los Estados GRULAC y WEOG, con un porcentaje ligeramente inferior al 20 por ciento para cada grupo. Los Estados del grupo EEG adquirieron alrededor del 5 por ciento de los compromisos.

3.3 El proceso de reforma del EPU entre el primer y el segundo ciclo

En el año 2011, y siguiendo el mandato del documento fundacional, los Estados miembros del CDH llevaron a cabo una revisión del funcionamiento del órgano, incluyendo algunas reformas dirigidas a mejorar el funcionamiento del CDH. Este proceso de revisión se llevó a cabo entre 2010 y 2011, con un amplio abanico de consultas, reuniones y deliberaciones.¹³ La Resolución 16/21, aprobada en marzo de 2011, contiene las modalidades revisadas de funcionamiento del CDH. En junio de 2011, el CDH concluyó el proceso de revisión, aprobando la Decisión A/HRC/17L.29 sobre el seguimiento de la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos respecto al Examen Periódico Universal.¹⁴

13. Las deliberaciones tuvieron lugar en Wilton Park (Reino Unido), Argel, Montreux, Ciudad de México, Bangkok, Seúl y París, entre otros lugares.

14. Para una exposición detallada del proceso de revisión, incluyendo distintas perspectivas de Estados y participantes individuales en el proceso, véanse los siguientes tres documentos, publicados por Theodor Rathgeber

Aunque el paquete final de reformas omitió varias propuestas de largo alcance dirigidas a fortalecer el CDH y el EPU, éste contiene algunas reformas modestas. Algunos elementos clave del paquete final de revisión son los siguientes:

- *Procedimientos especiales.* Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos pueden nominar candidatos para ser titulares de los procedimientos especiales. El CDH debería racionalizar las solicitudes dirigidas a los procedimientos especiales, para asegurar que las deliberaciones acerca de sus informes sean significativas. Debería prestarse mayor atención al seguimiento de las recomendaciones de los procedimientos especiales. Se resaltó la necesidad de financiar adecuadamente los procedimientos especiales.
- *Administración del CDH.* El ciclo del Consejo corresponderá al año calendario. Se establecerá una Oficina del Presidente del CDH, pero su financiación deberá realizarse dentro del presupuesto existente. Se anima a utilizar las tecnologías de la información para mejorar la participación y el diálogo.

Varias de las decisiones adoptadas se referían específicamente al EPU. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- *Respuestas a recomendaciones:* El Estado examinado debería comunicar claramente al Consejo, por escrito y preferiblemente antes de la celebración de la plenaria del Consejo, su posición sobre todas las recomendaciones recibidas (párr. 16, Resolución A/HRC/RES/16/21).

Comentario. Esta decisión estaba dirigida a asegurar que hubiese constancia de las respuestas de los Estados a las recomendaciones y a introducir mayor claridad en este aspecto del proceso.

- *Papel de las ONG:* Se alienta a los Estados a que celebren consultas amplias sobre el seguimiento con todos los interesados (párr. 17, Resolución A/HRC/RES/16/21). *Comentario.* El principio de asegurar aportes de amplia procedencia al proceso de elaboración del informe fue respetado por los Estados de forma extremadamente irregular durante el primer ciclo; así, esta reforma se dirigía a resaltar la importancia de que todos los interlocutores pertinentes (incluyendo los no estatales) tuviesen voz en el proceso.

- *Seguimiento:* Se alienta a otros interesados a que incluyan en sus contribuciones información sobre el seguimiento dado al examen precedente (párr. 8, Resolución A/HRC/RES/16/21).

Comentario. Este pasaje está dirigido a alentar a los interlocutores no estatales a que aporten su percepción y perspectiva del cumplimiento de las recomendaciones aceptadas por parte de los Estados.

- *Número de sesiones por ciclo:* Habrá 14 sesiones por ciclo (párr. 3, Resolución A/HRC/RES/16/21).
- *Número de Estados por sesión:* Únicamente 14 Estados serán sometidos a examen en cada sesión (parte I, Decisión A/HRC/17/L.29).

- *Duración del examen:* Cada examen tendrá una duración de tres horas y media. El Estado examinado dispondrá de 70 minutos, los demás Estados de 140 minutos (parte III, Decisión A/HRC/17/L.29).

- *Duración de los próximos ciclos:* Los ciclos segundo y subsiguientes tendrán una duración de cuatro años y medio cada uno (párr. 3, Resolución A/HRC/RES/16/21).

Comentario. Se habían expresado numerosas quejas en cuanto a la limitación del tiempo disponible para el examen de cada país; estas reformas se dirigían a resolver este problema, al menos parcialmente.

- *Lista de oradores:* La lista de oradores se abrirá el lunes de la semana anterior al comienzo de la sesión del GT. Para cada examen, los Estados se dispondrán en orden alfabético inglés, determinándose por sorteo el inicio de la lista. Los Estados podrán intercambiar puestos (parte IV, Decisión A/HRC/17/L.29). Todos los Estados podrán hacer uso de la palabra. En caso necesario, el tiempo por orador se reducirá a dos minutos, o se dividirán los 140 minutos entre el número de oradores.

Comentario. El proceso anterior, realizado por orden de solicitud, se prestaba a la manipulación y, en ocasiones, producía desequilibrios a favor de los Estados examinados en las listas de oradores. La limitación del tiempo también llevó a que muchos Estados no pudiesen intervenir de forma pertinente, y a que algunos no pudiesen

intervenir en absoluto.¹⁵ Existen anécdotas sobre diplomáticos haciendo fila en la madrugada anterior al examen de un Estado para solicitar el uso de la palabra. Esta reforma constituye un intento de resolver este problema.

- *Directrices generales:* Se modificó ligeramente la Decisión de Directrices Generales 6/102 para la redacción de los tres informes que constituyen la base del examen, con el objetivo de subrayar la necesidad de que los Estados informen acerca de la implementación de las recomendaciones (parte II, Decisión A/HRC/17/L.29).

- *Informes a mitad de período:* Se alienta a los Estados a que faciliten al Consejo, con carácter voluntario, información actualizada a mitad de período sobre el seguimiento dado a las recomendaciones aceptadas (párr. 18, Resolución A/HRC/RES/16/21).

Comentario. Estas dos reformas son modestas disposiciones adicionales dirigidas a aumentar la rendición de cuentas de los Estados en cuanto a las recomendaciones aceptadas. Los informes a mitad de período son puramente voluntarios (aunque se han sentado precedentes que están convirtiendo esta práctica en una norma procedimental).

- *Enfoque de los próximos ciclos:* Los ciclos segundo y subsiguientes del examen se deberían centrar, entre otras cosas, en la aplicación de las recomendaciones aceptadas y la evolución de la situación de los derechos humanos en el Estado examinado (párr. 6, Resolución A/HRC/RES/16/21).

Comentario. Una de las deficiencias de los procedimientos inicialmente existentes era la falta de referencias a la elaboración de informes de seguimiento por parte de los Estados examinados. Algunos Estados preferían mantenerse flexibles en este aspecto, mientras que otros destacaron la importancia, en aras de la pertinencia del proceso, de una elaboración de informes cubierta por el mandato, que incluyese informes de seguimiento intermedios o a mitad de período, de forma que fuese

posible la medición del cumplimiento. El resultado final fue un compromiso que hace referencia a informes a mitad de período, aunque con carácter únicamente voluntario.

- *Papel de las instituciones nacionales de derechos humanos:* Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) con «estatus A» dispondrán de una sección propia en el resumen de la información facilitada por otros interesados (párr. 9, Resolución A/HRC/RES/16/21)¹⁶ Las INDH tendrán derecho a intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante la adopción en la sesión plenaria del Consejo (párr. 13, Resolución A/HRC/RES/16/21).

Comentario. Las INDH pueden contribuir significativamente al proceso del EPU, aportando información independiente, actualizada y creíble acerca de la situación de los derechos humanos en su país, aunque a veces se encuentran en posiciones difíciles. A pesar de estar oficialmente sancionadas por el Gobierno, deben mantener también su independencia con respecto a él, así como responder a las normas internacionales.

Además, el EPU sirve para resaltar la importancia de las INDH; la mayor parte de las más de 700 recomendaciones relativas a las INDH emitidas durante el primer ciclo del EPU mencionaban formas de aumentar la visibilidad de las INDH, así como su capacidad de influencia en la protección de los derechos humanos. El EPU brinda a las INDH oportunidades adicionales de reafirmar su crucial papel, como garantes de los derechos humanos en el ámbito nacional y, en el plano internacional, mediante informes e intervenciones ante el CDH.

En general, las medidas adoptadas en la revisión del EPU parecen útiles y ajustadas a las necesidades percibidas. En cualquier caso, no hay debilitamiento aparente del CDH sino que, al contrario, puede hablarse de un modesto fortalecimiento del mecanismo. Sin embargo, y de acuerdo con el carácter consensual del proceso de toma de decisiones, muchas de las ideas importantes para la reforma, manifestadas durante el proceso que condujo a la aprobación del informe final, quedaron sin abordar,

15. Varios informes mencionaron la necesidad clave de mejorar la gestión del tiempo en el proceso de examen. Entre ellos se encuentran los siguientes: Preliminary Report on the Strengthening of the Human Rights Council, París, Francia (http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/Report_Paris_meeting.pdf); Summary Report of the Open-Ended Seminar on the Review of the Human Rights Council, Montreux, Suiza, 20.4.2010 (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/RapportMontreuxFinal.pdf>).

16. En 1993, la Asamblea General de la ONU aprobó un conjunto de principios para fortalecer el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos oficialmente designadas (los Principios de París). Las organizaciones de derechos humanos cuya plena conformidad con los Principios de París haya quedado determinada reciben el «estatus A».

y muchas de las que se abordaron quedaron en arreglos o ajustes menores. Por ejemplo, no se produjeron reformas en cuanto a las llamadas «situaciones preocupantes». Otras reformas del EPU potencialmente importantes, como el fortalecimiento del papel de la troika o el mandato referente a los informes a mitad de período, tampoco obtuvieron el consenso necesario para su inclusión.

4. Presentación y análisis de los datos

La presente sección del informe examina el comportamiento de los Estados en el EPU, mediante el proceso de catalogar y analizar las aproximadamente 20 000 recomendaciones emitidas durante las 12 sesiones, entre abril de 2008 y octubre de 2011. Algunas cuestiones clave son las siguientes: ¿cómo abordan los Estados este proceso? ¿De qué modo lo usan como proceso pertinente para mejorar la situación de los derechos humanos? ¿Qué similitudes y diferencias existen entre países de distintos bloques regionales, en cuanto a su modo de abordar el EPU?

El núcleo del presente informe se concentra en datos obtenidos tras analizar las recomendaciones existentes. Este procedimiento facilita información acerca del funcionamiento general del EPU, así como un desglose por regiones, asuntos y tipos de recomendación. Se incluyen las siguientes clasificaciones:

- número total de recomendaciones;
- recomendaciones aceptadas/otras recomendaciones por región recomendante a la región del Estado examinado;
- desglose de las recomendaciones por categorías de acción;
- respuesta a las recomendaciones por categoría;
- distribución de las recomendaciones por categoría de acción y región;
- distribución de las recomendaciones por asuntos, y tanto por la región del Estado examinado como por las regiones de los Estados recomendantes.

El análisis de estos datos puede ser de utilidad para guiar a quienes elaboran las políticas y a otros en cuanto al funcionamiento del mecanismo y a posibles formas de fortalecerlo en el futuro.

4.1 Análisis por otros grupos de afinidad

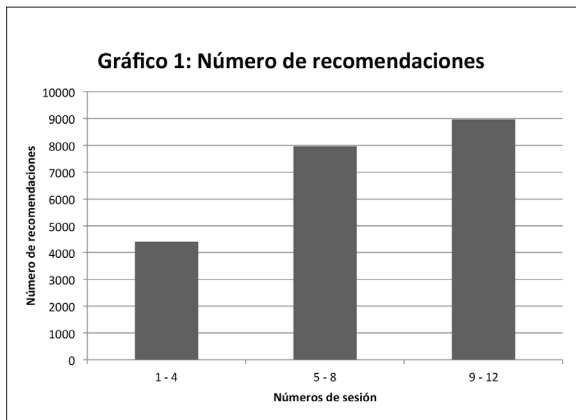
Tabla 1: Aceptación y recomendaciones en Estados examinados pertenecientes a la OCI, la Commonwealth y África/Asia

| | Aceptación (Estado examinado) | Recomendaciones Categoría 5 (Estado examinado) |
|--------------|-------------------------------|--|
| OCI | 73% | 32% |
| África/Asia | 72% | 35% |
| Commonwealth | 70% | 53% |
| Mundo | 73% | 56% |

A modo de introducción, conviene destacar que el análisis del presente informe se apoya, fundamentalmente, en las agrupaciones regionales que se articulan en órganos de la ONU como la Asamblea General y el CDH. En teoría, podría profundizarse el análisis presentando los datos a través de otros grupos de afinidad (por ejemplo, la Organización de Cooperación Islámica, la Organización Internacional de la Francofonía o la Commonwealth). Este procedimiento podría interesar a quienes se concentran particularmente en estas organizaciones. A los efectos del presente informe, sin embargo, basta con observar que los datos correspondientes a tal análisis reflejan, a grandes rasgos, el anclaje regional de los Estados miembros de las organizaciones mencionadas. Así, por ejemplo, los Estados miembros de la OCI pertenecen mayoritariamente a África y Asia. Por lo tanto, no sorprende que sus votos coincidan en gran medida con el análisis resultante de examinar la actuación de los Estados en esas dos regiones.

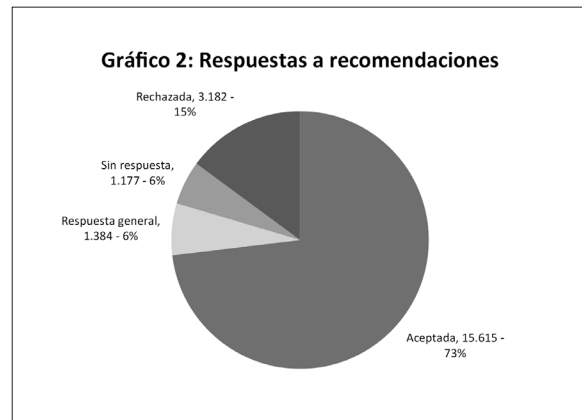
Igualmente, dado que una organización como la Commonwealth está integrada por Estados con una gran diversidad geográfica (y en otros factores, incluyendo sus antecedentes en materia de derechos humanos), cabría esperar que el análisis de su actividad en el EPU resultase más variado y reflejase los resultados globales del EPU. Ello queda expresado en los datos de la Tabla 1.

4.2 Datos



El Gráfico 1 refleja un creciente aprovechamiento del mecanismo EPU a lo largo de su primer ciclo. El número total de recomendaciones aumentó considerablemente entre las sesiones 1ª a 4ª y las sesiones subsiguientes. Ello se debió, probablemente, a una mayor familiaridad con el proceso EPU.¹⁷ Dado el reglamento actual, parece poco probable que el número de recomendaciones aumente sustancialmente por encima del total generado en las sesiones 9ª a 12ª.¹⁸ Cada uno de los Estados dispone de solo tres minutos en total para emitir recomendaciones, y únicamente constan en acta las recomendaciones presentadas oralmente durante la sesión de trabajo del EPU. En el pasado, esta regla dio lugar a situaciones en las que los Estados examinados solicitaron intervenciones a Estados amigos, frecuentemente con promesas de tratamiento recíproco cuando le llegase el turno de ser examinado al Estado recomendante.

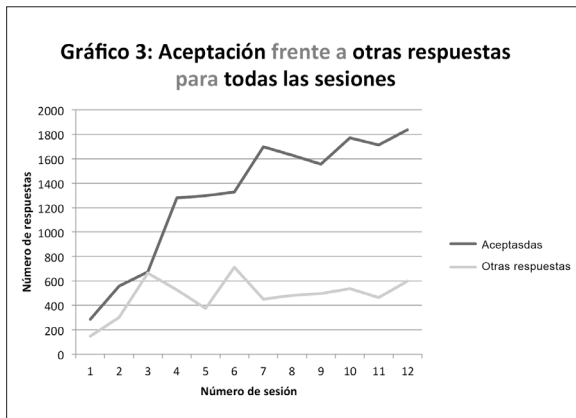
Tal y como muestra el Gráfico 2, las recomendaciones aceptadas representan un 73 por ciento del total. Esta alta tasa de aceptación se explica, probablemente, por la acción de varias dinámicas distintas. En primer lugar, los Estados suelen aspirar a una tasa de aceptación lo más alta posible, bien porque reconocen la utilidad y validez de las recomendaciones, bien porque desean



evitar que se les perciba como Estados que dejan de aceptar numerosas recomendaciones. En palabras de un diplomático mexicano: «El examen expone a cada país a la atención mundial. Nadie quiere ser mal visto». En la misma línea, un funcionario gubernamental de Bangladesh declaraba que «el deseo de no presentar resultados malos crea una especie de competición por los mejores resultados». Además, los Estados recomendantes parecen tener interés en emitir recomendaciones fáciles de aceptar para los Estados examinados, bien formulándolas en términos muy generales, bien evitando recomendaciones referentes a cuestiones de derechos humanos especialmente sensibles. Según un diplomático del Reino Unido, algunos de los Estados participantes consideran que sus recomendaciones, muy limitadas en número debido a la escasez del tiempo disponible, quedarían «desperdiciadas» si no resultasen aceptadas, ya que los Estados examinados no tienen obligación alguna de ponerlas en práctica. Otra dinámica tiene relación con el hecho de que algunos Estados «aceptan» recomendaciones basándose expresamente en que ya están practicando lo que la recomendación exige. Sin embargo, esto lleva a plantearse por qué tal recomendación siquiera se produjo. Dos posibles respuestas son: a) que el Estado recomendante no era consciente de que el Estado examinado ya había tomado acción en el asunto y b) que hay diferencia de opiniones en cuanto a si el estado revisado se ha ocupado —total o parcial— del asunto.

17. Para una exposición detallada acerca de las tres primeras sesiones del EPU, véase: International Service for Human Rights; *Human Rights Monitor: Overview of the Universal Periodic Review in 2008*, pp. 37-50.

18. Las recomendaciones de la sesión 13ª (la primera sesión del segundo ciclo) ascendieron a unas 2000. De acuerdo con UPR Info (<http://www.upr-info.org/newsletter/archive.php?x=106&listID=1&layoutID=3&page-rows=15&pagenum=1>) las reformas introducidas para equilibrar el acceso a la lista de oradores parecían estar cumpliendo su función en la sesión 13ª.



El Gráfico 3 muestra una tendencia alcista a lo largo del primer ciclo de recomendaciones. El porcentaje aumentó desde el 63 por ciento en las sesiones 1ª a 4ª al 75 por ciento en las sesiones 5ª a 8ª, y al 77 por ciento en las sesiones 9ª a 12ª. El aumento en las recomendaciones aceptadas corresponde a la categoría de respuesta general en mayor medida que a las de rechazo o no respuesta. Ello hace pensar que los Estados se encuentran más cómodos en el proceso a medida que acumulan experiencia en él. Los parámetros establecidos del mecanismo EPU y el carácter consensual del proceso de toma de decisiones propio del CDH suavizan los enfrentamientos que de otro modo podría acarrear el proceso de recomendaciones. Ello queda patente en el hecho de que las recomendaciones rechazadas constituyen solamente un 15 por ciento del total.¹⁹

Estos datos merecen un examen más detenido. Un delegado del Reino Unido declaró que las respuestas de carácter general y la omisión de respuestas parecen tener por objetivo, en muchos casos, rechazar una recomendación sin dejar constancia manifiesta de ello. Según la combinación de dinámicas en juego, la alta tasa de aceptación puede ser reflejo del carácter político del proceso. Ello, a su vez, hace pensar si los Estados están dispuestos a incrementar su participación en el proceso mediante la aceptación de recomendaciones con efectos reales, o si por el contrario han constatado que el «costo» o efecto adverso potencial de aceptar recomendaciones es reducido y permite, en esencia, fingir un compromiso mediante la aceptación de recomendaciones. Durante el primer ciclo, que produjo más de 20 000 recomendaciones, se dieron probablemente ambos factores.

19. Todas las tasas de rechazo se movieron, durante las cinco primeras sesiones, entre el 10 y el 17 por ciento.

Table 2: Categorías de acción

Categoría 1

Recomendaciones dirigidas a Estados no examinados, o llamamientos a que el Estado examinado solicite asistencia, financiera o de otro tipo, de Estados no examinados, o comparta información con ellos (posibles verbos en esta categoría: compartir, recabar, solicitar)

Ejemplos:

Recabar la contribución de la comunidad internacional para las actividades del Gobierno en la esfera de la promoción de los derechos (Ghana a Botswana, Sesión 3ª).

Compartir con otros países sus experiencias y prácticas óptimas en el establecimiento de mecanismos y legislación nacionales y el fomento de la cooperación internacional para acabar con la trata de personas (Filipinas a Emiratos Arabes Unidos, Sesión 3ª).

Categoría 2

Recomendaciones que subrayan la continuidad de determinadas acciones o políticas (principales verbos de acción: proseguir, perseverar, mantener)

Ejemplos:

Seguir trabajando para desarrollar la labor de la institución nacional de derechos humanos, como entidad de vigilancia efectiva de los derechos humanos (Egipto a Bangladesh, Sesión 4ª).

Proseguir los esfuerzos para combatir la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños (Canadá a Japón, Sesión 2ª).

Categoría 3

Recomendaciones de considerar la posibilidad de realizar cambios (principales verbos de acción: considerar, reflexionar sobre, revisar, prever)

Ejemplos:

Considerar la posibilidad de adoptar medidas posteriormente para la completa abolición de la pena de muerte (Suiza a Cuba, Sesión 4ª).

Considerar la posibilidad de adherirse a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Azerbaiyán a Mauricio, Sesión 4ª).

Categoría 4

Recomendaciones de acción que contienen un elemento general (principales verbos de acción: adoptar medidas o dar pasos encaminados a, alentar, promover, intensificar, acelerar, actuar, respetar, mejorar)

Ejemplos:

Seguir mejorando la profesionalidad de la policía (Países Bajos a Barbados, Sesión 3ª).

Adoptar las medidas necesarias para reducir las prácticas discriminatorias y la violencia contra la mujer (Francia a Malí, Sesión 2ª).

Categoría 5

Recomendaciones de acción específica (principales verbos: emprender, adoptar, ratificar, establecer, aplicar, reconocer de acuerdo con el derecho internacional)

Ejemplos:

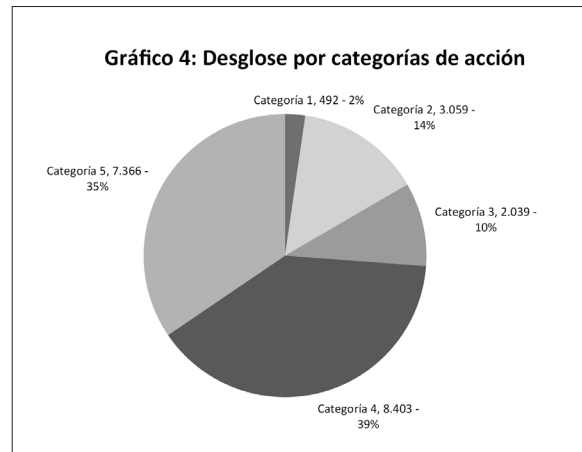
Abolir la pena de muerte (Chile a Burkina Faso, Sesión 3ª).

Adoptar medidas legislativas para tipificar como delito la violencia doméstica, si aún no lo ha hecho (Sudáfrica a la Federación Rusa, Sesión 4ª).

Esta categoría constituye un elemento clave en cuanto al valor agregado de la base de datos, por lo que requiere una explicación particular. Sería altamente subjetivo e inútil tratar de clasificar las recomendaciones como «buenas» o «malas». Sin embargo, es posible realizar una evaluación más objetiva, basada en una caracterización según el nivel de acción expresado por los verbos que la recomendación contiene. Para ello, se utiliza una escala comprendida entre 1 y 5, que representa una caracterización por el nivel de acción expresado por los verbos presentes en la recomendación. En general, la Categoría 1 exige el menor costo y esfuerzo al Estado examinado, mientras que la Categoría 5 representa el mayor costo potencial, ya que se exigen acciones específicas y tangibles.²⁰ Nuestra hipótesis, basada sobre la teoría de la elección racional, prevé que el porcentaje de recomendaciones aceptadas disminuirá a medida que aumente el costo asociado, en la percepción del Estado correspondiente, con su aceptación. Así, las recomendaciones de la Categoría 1 serían las más fáciles de aceptar para los Estados, y las pertenecientes a la Categoría 5 serían las más difíciles. También cabe observar que las

20. El término «costo» se emplea aquí en un sentido amplio, como utilización de capital financiero, humano, físico o político.

recomendaciones de la Categoría 5 son, en general, las de mayor alcance e importancia. En la Tabla 2 se muestran las distintas categorías de acción recomendada con ejemplos.



En cuanto al Gráfico 4, es importante constatar que el mayor número de recomendaciones corresponde a las Categorías 4 y 5, es decir, a acciones generales (Categoría 4) y acciones específicas (Categoría 5).²¹ El hecho de que algo más de dos tercios de las recomendaciones estén orientadas a la acción, hace pensar que los Estados toman en serio el EPU, utilizándolo para exigir acciones de reforma ante otros Estados. A lo largo de las distintas sesiones del primer ciclo, la distribución de estos datos fue notablemente constante.

Sin embargo, esta percepción queda atenuada en cierta medida si se analiza el contenido de las recomendaciones, especialmente las pertenecientes a la Categoría 4. El carácter general de tales recomendaciones facilita su aceptación por parte de los gobiernos, ya que estos disponen de un amplio margen a la hora de definir su forma de cumplirlas. Así, las recomendaciones de la Categoría 4 pueden considerarse desde dos perspectivas diferentes. Por una parte, podría tratarse de un esfuerzo para alentar a los Estados a adoptar medidas pertinentes para mejorar la situación de los derechos humanos sin comprometerlos a definir con precisión las acciones a realizar. Una interpretación alternativa, más

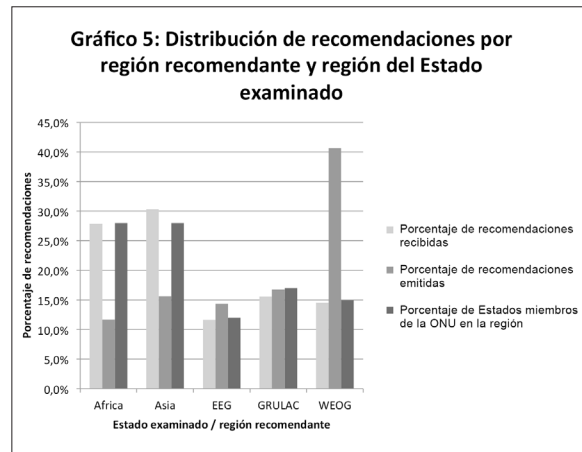
21. Valga como referencia un ejemplo de recomendación de Categoría 4: «Adoptar medidas adicionales para eliminar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y asegurarse de que el sistema judicial sea eficaz e imparcial». Un ejemplo de la Categoría 5 es el siguiente: «Adherirse al Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional».

realista -si no cínica-, sería que algunos Estados consideran que les interesa emitir recomendaciones más generales, sobre las cuales los Estados puedan afirmar más fácilmente que las han cumplido, para recibir un tratamiento recíproco a la hora de su propio examen o un tratamiento preferente en otros aspectos de las relaciones bilaterales.

Por ejemplo, un diplomático africano afirmó que los Estados africanos consideran el EPU como un medio de «protección» y «apoyo» mutuos, especialmente ante las críticas procedentes, principalmente, de los Estados del grupo WEOG. Manifestó que lo pensaría dos veces antes de criticar a Estados occidentales que son donantes, como EE. UU. y el Reino Unido. Se mostró sorprendido de que los Estados occidentales fuesen críticos unos con otros. Equiparando la crítica con la falta de apoyo, argumentó que es natural tratarse «más relajadamente» entre países de una misma región. Otro ejemplo de *quid pro quo*, relatado por el director de una ONG de derechos humanos, es el de un embajador procedente del Sudeste asiático, que recordaba a su homólogo timorés la ayuda prestada por su país a la independencia de Timor-Leste, pidiendo la devolución del favor mediante una evaluación y recomendaciones en el marco del EPU.

En cuanto a la evolución temporal, la distribución de las recomendaciones por categoría de acción se ha mantenido notablemente constante a lo largo del ciclo. Las únicas modestas excepciones corresponden a la Categoría 2, que cayó del 16 por ciento al 12 por ciento entre las sesiones 1ª a 4ª y las sesiones 9ª a 12ª, y a la Categoría 5, que pasó del 31 por ciento correspondiente a las sesiones 1ª a 4ª y 5ª a 8ª al 39 por ciento de las sesiones 9ª a 12ª. Ambos cambios son posibles indicadores de una mayor disciplina y especificidad en las recomendaciones y, por lo tanto, motivo de un cierto optimismo en cuanto a la evolución del EPU. Por último, conviene observar que la distribución de las recomendaciones por categorías de acción y región del Estado examinado fue muy similar de una región a otra; en todas ellas, el mayor número de recomendaciones correspondió a las Categorías 4 y 5.

Con respecto a los datos recogidos en el Gráfico 5, conviene destacar que los grupos regionales son distintos en cuanto al número de Estados miembros de la ONU que comprenden. África y Asia, con 53 y 54 países, respec-

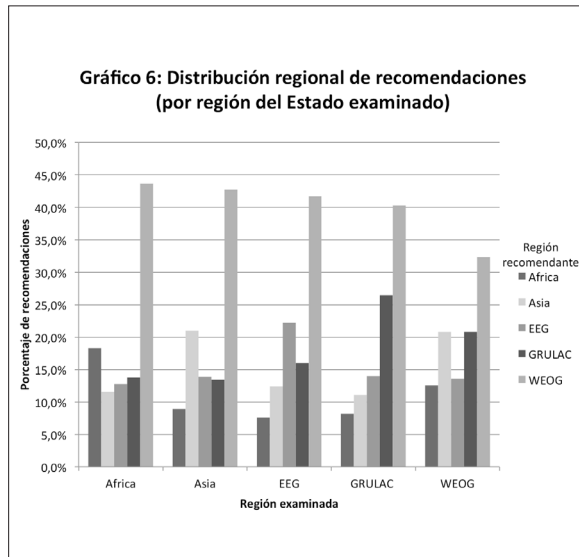


tivamente, representan cada una alrededor del 28 por ciento de los Estados miembros de las ONU. Los Estados latinoamericanos del grupo GRULAC son 33 ó un 17 por ciento del total, seguidos de los grupos WEOG (28, un 15 por ciento) y EEG (23, un 12 por ciento). La distribución de las recomendaciones a los Estados examinados por región fue casi exactamente proporcional a su representación en la ONU. Asimismo, se mantuvo altamente constante durante el primer ciclo del EPU. En cierto sentido, tales cifras eran de esperar, ya que el proceso de selección de los países a examinar en cada ciclo se realizó teniendo en cuenta la proporcionalidad regional. Sin embargo, la distribución (un tercio para Asia, un cuarto para África y alrededor del quince por ciento para cada una de las otras tres regiones) también indica que África y Asia figuran como las regiones del mundo que reciben un número relativamente mayor de recomendaciones; es probable que esta distribución persista en los próximos ciclos.

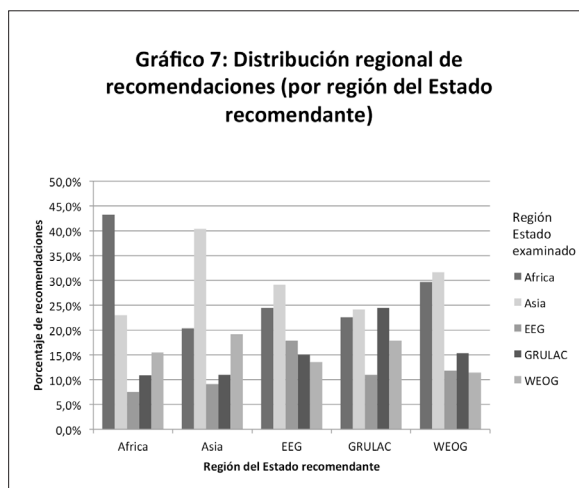
La Tabla 5 muestra las similitudes entre las partes de la distribución correspondientes a África y Asia, cuyo número de recomendaciones equivale aproximadamente a la mitad del número de Estados miembros. En los grupos EEG y GRULAC, el número de recomendaciones es casi idéntico al de Estados miembros. Por el contrario, el grupo WEOG supera ampliamente a las otras cuatro regiones, con un número de recomendaciones casi tres veces mayor que el de Estados miembros.

Es importante advertir la posible existencia de otros factores con capacidad de influir en estas cifras; sin duda, existen otros motivos por los que determinados Estados no emiten recomendaciones, aparte de que puedan conferir escasa importancia al EPU. Ejemplos

de ello son las limitaciones de personal en las misiones ante las Naciones Unidas en Ginebra, y la falta de interés y conocimientos acerca de las condiciones específicas de los derechos humanos en países de otras partes del mundo.

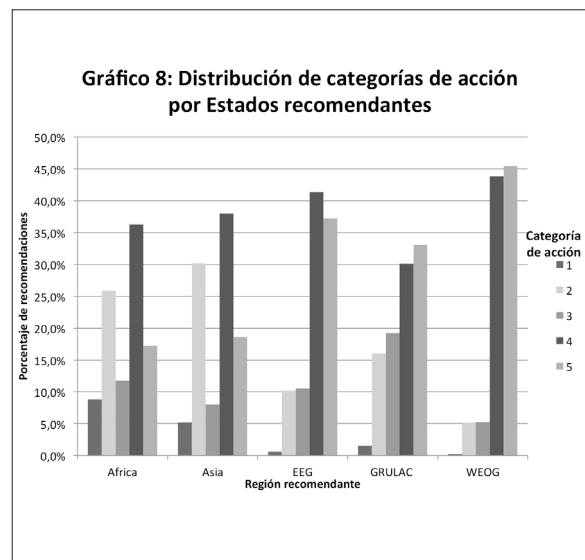


Queda patente en el gráfico que la mayor parte de las recomendaciones procede del grupo WEOG. Un rasgo común, y poco sorprendente, es que los Estados emiten la mayor parte de sus recomendaciones dentro de su propia región. Los Estados WEOG dirigieron un número relativamente mayor de recomendaciones a otras regiones.



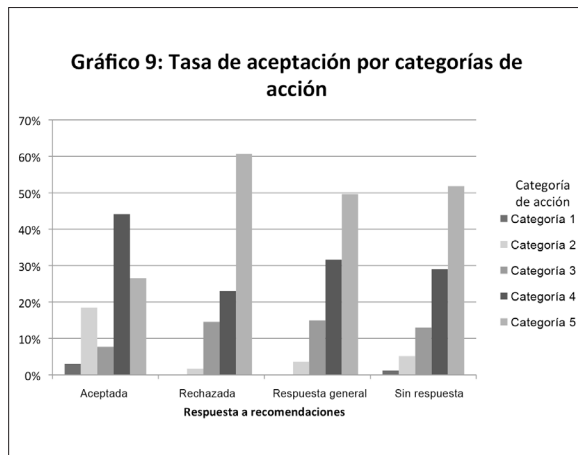
Igualmente, el Gráfico 7 refleja una notable similitud entre los patrones de distribución de Asia y África, ya que la mayor parte de las recomendaciones se producen

dentro de y entre estos dos grupos regionales. Los Estados de ambas regiones emiten más del 40 por ciento de sus recomendaciones dentro de su región, y alrededor del 23 por ciento de las recomendaciones africanas se dirigen a Asia. A su vez, esta última región envía casi el 20 por ciento de sus recomendaciones a África, y un número aproximadamente equivalente al grupo WEOG. La misma similitud se aprecia entre los grupos EEG y GRULAC, con una menor dispersión en la distribución de las recomendaciones por región que la existente en África y Asia, lo cual muestra un aprovechamiento geográfico más amplio del proceso EPU. El patrón de distribución del grupo WEOG se encuentra a medio camino entre los de los otros dos pares de regiones.



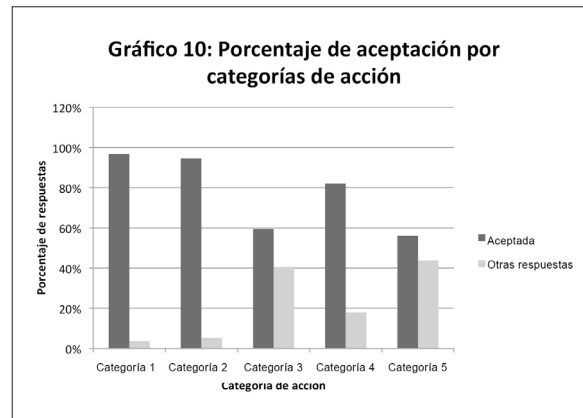
Según se desprende del Gráfico 8, que refleja la distribución regional de las recomendaciones por categorías de acción, la mayoría de las recomendaciones de África y Asia pertenecen a las Categorías 2 y 4. En contraste relativo, los países EEG, GRULAC y, ante todos, WEOG prefieren las Categorías 4 y 5. Las diferencias regionales entre la importancia dada a las Categorías 2 y 5 refleja claramente la fundamental divergencia en cuanto al EPU que existe entre África y Asia, por una parte, y EEG, GRULAC y WEOG, por otra. Las recomendaciones de la Categoría 5 suponen, en estas últimas tres regiones, un 35 por ciento del total en promedio, mientras que la cifra equivalente para África y Asia es del 17 por ciento. Para las recomendaciones de la Categoría 2, la situación se invierte; en África y Asia ascienden a un 33 por ciento del total, mientras que en los grupos EEG, GRULAC y WEOG solamente un 10 por ciento de las recomenda-

ciones corresponden a esta Categoría. En cuanto a la evolución en el tiempo, los porcentajes correspondientes a África y Asia permanecieron relativamente constantes, mientras que en los países del grupo WEOG aumentaron las proporciones de las recomendaciones que encajan en las Categorías 3 y 5.



Un resultado fundamental manifiesto en el Gráfico 9 es que casi el 60 por ciento de las recomendaciones rechazadas se encontraron en la Categoría 5. Esto, junto con los altos porcentajes correspondientes a la Categoría 5 en las respuestas generales y en las recomendaciones sin respuesta, refleja el carácter controvertido de las recomendaciones que exigen del Estado adoptar reformas específicas, que implican una acción específica. Tales resultados apoyan la hipótesis, articulada en la descripción de las categorías de acción, según la cual las recomendaciones de la Categoría 5 acarrear un mayor costo financiero o político y tienen una mayor probabilidad de no ser aceptadas.²² Además, el análisis de las recomendaciones pertenecientes a la Categoría 5 muestra que ligeramente más de la mitad de las recomendaciones proviene de Estados del grupo WEOG.

Según ilustra el Gráfico 10, la gran mayoría de las recomendaciones de las Categorías 1, 2 y 4 son aceptadas, lo cual sólo se cumple para algo más de la mitad de las recomendaciones de las Categorías 3 y 5. Estas últimas



dos categorías también incluyen una mayor proporción de recomendaciones con respuesta general y sin respuesta, que en muchos casos parecen servir para sustituir expresiones de rechazo, y que están agrupadas en este gráfico bajo la denominación «Otras respuestas».²³ De hecho, el desglose de los porcentajes correspondientes a las Categorías 3 y 5 es muy similar. Asimismo, pocas recomendaciones de las Categorías 1 y 2 son rechazadas o reciben una respuesta general; los respectivos desgloses son también similares.

A primera vista, puede parecer contrario a la intuición que las recomendaciones de la Categoría 3, que ni siquiera exigen a los Estados la aplicación de reformas en sus políticas, tengan menor aceptación que las de la Categoría 4, que sí contienen llamamientos a la acción. Sin embargo, el motivo queda claro al examinar el carácter y el contexto de las recomendaciones pertenecientes a esta categoría. El análisis de las recomendaciones de la Categoría 3 revela que muchas de ellas son contrarias a convicciones o posiciones políticas de profundo arraigo en los gobiernos y, posiblemente, también en las poblaciones correspondientes. Claro ejemplo de ello son las recomendaciones dirigidas por muchos Estados occidentales a Estados africanos con referencia a la despenalización de las relaciones entre personas del mismo sexo.²⁴ Otros asuntos frecuentemente incluidos en recomendaciones no aceptadas de la Categoría 3 son la abolición de la pena de muerte y de la tortura, así como la ratificación de instrumentos internacionales.

22. Dos ejemplos ilustrativos son la recomendación de Canadá a Afganistán, emitida en la Sesión 5ª, de modificar la ley sobre el estatuto personal de los chiitas en consonancia con sus obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos en aras del respeto de dichos derechos de todos los afganos, incluidas las mujeres, en igualdad de condiciones; y la recomendación de Brasil a Bangladesh, realizada durante la Sesión 3ª, de establecer una moratoria de las ejecuciones con miras a abolir la pena de muerte.

23. Roland Chauville y Saida Manieva (2010): pp. 15 y ss.

24. Los Estados del grupo WEOG emitieron 101 de las 161 recomendaciones clasificadas como referentes a los derechos sexuales. Un ejemplo ilustrativo es la recomendación dirigida durante la Sesión 3ª por los Países Bajos a Botswana, y que este país rechazó, acerca de la despenalización de la actividad sexual consentida entre adultos del mismo sexo.

Se trata, en este caso, de recomendaciones extremadamente sensibles política, social o culturalmente para muchos gobiernos, de modo que estos quedarían perjudicados por la mera apariencia de estar debatiendo internamente o dialogando con otros sectores de la población sobre dichos temas, y aún más por la adopción de reformas en estos ámbitos. Aun así, la aceptación de recomendaciones de Categoría 3 puede llevar al diálogo y a que cambie la postura de los respectivos países en lo tocante a estos asuntos.

Al contrario de lo que ocurre con las recomendaciones de Categoría 3, la falta de especificidad propia de las recomendaciones de Categoría 4 hace que estas sean particularmente cómodas para los Estados examinados. Su carácter general hace que los gobiernos tengan mayor facilidad para definir cuándo se ha cumplido efectivamente una recomendación. Dos ejemplos son la recomendación de Italia a Argelia, emitida en la Sesión 1ª, de adoptar «medidas adecuadas para abordar la violencia contra los niños», o el llamamiento de Haití a Francia, hecho durante la Sesión 2ª, de «intensificar la lucha contra el racismo». En comparación con recomendaciones de Categoría 5, las recomendaciones de Categoría 4 facilitan a los gobiernos la tarea de adoptar, en respuesta a ellas, medidas que pueden presentar como prueba de haber cumplido con la recomendación.

Especialmente digna de mención es la distribución regional por Estado recomendante dentro de la Categoría 5. Los Estados de los grupos WEOG y GRULAC, junto con Polonia, Eslovenia y la República Checa, pertenecientes a la región EEG, reúnen entre ellos el 77 por ciento de todas las recomendaciones de Categoría 5, aunque solo representan un 34 por ciento de los Estados miembros de la ONU. Por el contrario, Asia, África y los demás Estados del grupo EEG, que constituyen alrededor de dos tercios de la ONU, suman únicamente el 23 por ciento de estas recomendaciones. El nivel de rechazo a recomendaciones de Categoría 5 emitidas por Estados del grupo WEOG fue mayor en África, Asia y el GRULAC, menor en los grupos EEG y WEOG.

Tabla 3: Porcentajes de aceptación para determinados pares de regiones (valores inferiores al 80% en negrita)

| Región | Porcentaje total de aceptación |
|---------------|--------------------------------|
| África-África | 90 |
| África-Asia | 88 |
| África-EEG | 85 |
| África-GRULAC | 88 |
| África-WEOG | 58 |

| Región | Porcentaje total de aceptación |
|-------------|--------------------------------|
| Asia-África | 94 |
| Asia-Asia | 92 |
| Asia-EEG | 92 |
| Asia-GRULAC | 94 |
| Asia-WEOG | 62 |

| Región | Porcentaje total de aceptación |
|-------------|--------------------------------|
| WEOG-África | 63 |
| WEOG-Asia | 55 |
| WEOG-EEG | 79 |
| WEOG-GRULAC | 75 |
| WEOG-WEOG | 62 |

La presente tabla contiene una comparación entre los niveles de aceptación de recomendaciones emitidas por África y Asia, de un lado, y por Estados del grupo WEOG, de otro. Las tasas de aceptación son netamente superiores para África y Asia, salvo para las recomendaciones dirigidas a Estados WEOG. Las tasas de aceptación de recomendaciones de Estados WEOG a las otras cuatro regiones fueron significativamente inferiores. Ello no sorprende, si se tiene en cuenta la mayor propensión de los Estados WEOG a emitir recomendaciones de las Categorías 3 y 5, que tienen mayores tasas de rechazo. Al mismo tiempo, cabe resaltar la tasa de aceptación para recomendaciones WEOG-WEOG, del 62 por ciento, en contraste con las tasas de aceptación África-África y Asia-Asia, del 90 y 94 por ciento, respectivamente; ello refleja la mayor proporción de recomendaciones más «blandas» y aceptables, pertenecientes a las Categorías 2 y 4 que se realizan dentro de y entre las regiones africana y asiática.

4.3 Asuntos

Hasta el momento, el análisis se ha centrado en tendencias y procesos generales. Para profundizar en el funcionamiento del mecanismo EPU, así como en su utilización por parte de los Estados participantes, conviene examinar en concreto los temas o asuntos que constituyen el foco de las distintas recomendaciones. Se han identificado 56 asuntos en total, pertenecientes a una amplia variedad de temas.²⁵ Entre ellos se encuentran los derechos de las mujeres, de los niños, la tortura, la justicia, los migrantes, la pena de muerte y la libertad de prensa.²⁶ En la presente sección, se examina: a) qué asuntos plantean los Estados recomendantes con mayor frecuencia (y, por inferencia, cuáles no plantean), b) a qué regiones pertenecen los Estados que realizan las respectivas recomendaciones, c) a qué Estados examinados se dirigen y d) qué dinámicas regionales podrían influir tanto en la selección de los asuntos planteados como en la respuesta a ellos. Igualmente, se tiene en cuenta qué recomendaciones se encuadran en la categoría económica, social y cultural (ESC) y cuáles tienen un carácter más bien civil y político (CP).

Muchas recomendaciones cubren más de un asunto. Solamente tres de los 56 asuntos aparecen en más del 10 por ciento de las recomendaciones, y únicamente cinco

en más del 5 por ciento del total. Por el contrario, 26 asuntos – casi la mitad del total – se encuentran en al menos un 2 por ciento de las recomendaciones.

A continuación, se muestra la lista de los 10 asuntos más frecuentes.

Tabla 4: Asuntos comunes en las recomendaciones

| | % |
|--|------|
| Instrumentos internacionales | 20.1 |
| Mujeres | 17.3 |
| Niños | 16.1 |
| Tortura | 8.1 |
| Justicia | 7.3 |
| Educación y formación en materia de derechos humanos | 4.4 |
| Condiciones de detención | 4.3 |
| Procedimientos especiales | 4.1 |
| Minorías | 3.9 |
| Órganos creados en virtud de tratados | 3.8 |

Tabla 5: Asuntos por porcentaje: distribución regional de Estados examinados en las sesiones (valores iguales o superiores al 25% en negrita)

| | Región del Estado examinado | | | | | Total |
|--|-----------------------------|-----------|-----|--------|------|-------|
| | África | Asia | EEG | GRULAC | WEOG | |
| Instrumentos internacionales | 25 | 32 | 9 | 15 | 19 | 100 |
| Mujeres | 32 | 31 | 11 | 15 | 11 | 100 |
| Niños | 34 | 26 | 11 | 17 | 12 | 100 |
| Tortura | 37 | 29 | 9 | 14 | 11 | 100 |
| Justicia | 32 | 30 | 11 | 20 | 7 | 100 |
| Educación y formación en materia de derechos humanos | 35 | 27 | 12 | 15 | 11 | 100 |

25. La Categoría I de la base de datos proporciona las recomendaciones por asunto planteado.

26. Para obtener una lista completa de los asuntos, véase la dirección <http://www.upr-info.org/database/>, haciendo clic en »advanced search«.

Las recomendaciones más frecuentes están divididas entre las orientadas hacia derechos Civiles y Políticos (DCP), como las referentes a la tortura, y las que se concentran en los derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC, como el derecho a la educación. Otras tienen una orientación tanto procedimental como de fondo; el mayor grupo de recomendaciones es el correspondiente a los instrumentos internacionales. Muchas de estas recomendaciones hacen referencia al alineamiento de la legislación nacional con convenciones internacionales de derechos humanos de las que el Estado examinado es signatario, o a la adhesión a estos instrumentos jurídicos. Muchas recomendaciones fueron de carácter tanto procedimental como sustantivo (es decir, ESC o CP).²⁷

La distribución de las recomendaciones por asunto se mantuvo extremadamente estable durante el primer ciclo. La única y modesta excepción fue el aumento de las recomendaciones referentes a los derechos del niño, del 13 por ciento en las Sesiones 1ª a 4ª al 17 por ciento en las Sesiones 9ª a 12ª.

La mayor parte de estas recomendaciones se dirigió en todo momento a África y Asia, aunque el porcentaje individual más elevado (43 por ciento) correspondió a Estados de Europa Oriental y al trato dispensado a las minorías, especialmente a los gitanos. Los Estados de Asia también recibieron el 40 por ciento de las

recomendaciones dirigidas a la aplicación de procedimientos especiales del CDH, normalmente visitas de expertos, provistos del mandato del CDH y denominados Relatores Especiales, dedicadas a asuntos geográficos o temáticos. Igualmente, África y Asia recibieron ambas un 30 por ciento o más de las recomendaciones referentes a cuestiones de tortura y derechos de la mujer, así como a la formación y educación en materia de derechos humanos. En cuanto a la preocupación por la falta de un sistema judicial equitativo y eficaz, el único asunto superior al 25 por ciento planteado al grupo GRULAC correspondió a recomendaciones relativas al sector judicial, como las que pedían reducir o eliminar la impunidad del delito. Los principales asuntos abordados en recomendaciones a la región WEOG fueron la protección de las minorías, especialmente de los gitanos (26 por ciento), la adhesión a órganos creados en virtud de tratados (19 por ciento), la utilización de instrumentos internacionales (19 por ciento) y las condiciones de detención (19 por ciento).

El activismo del grupo WEOG en el EPU queda reflejado en su propensión general a emitir recomendaciones. Este grupo emitió al menos un tercio de todas las recomendaciones pertenecientes a estos asuntos y más del 50 por ciento en los ámbitos de la justicia, la tortura y las condiciones de detención, reflejando la particular atención prestada por los Estados WEOG a estos asuntos. Como ya se ha mencionado, África y Asia tienen

Tabla 6: Asuntos por porcentaje: distribución regional de Estados recomendantes (valores iguales o superiores al 25% en negrita)

| | Región recomendante | | | | | |
|--|---------------------|------|-----|-----------|-----------|-------|
| | África | Asia | EEG | GRULAC | WEOG | Total |
| Instrumentos internacionales | 10 | 9 | 14 | 27 | 39 | 99 |
| Mujeres (ESC) | 10 | 15 | 14 | 17 | 42 | 99 |
| Niños (ESC) | 10 | 15 | 18 | 19 | 37 | 99 |
| Tortura (CP) | 4 | 6 | 17 | 23 | 50 | 99 |
| Justicia (CP) | 8 | 12 | 14 | 15 | 51 | 99 |
| Educación y formación en materia de derechos humanos | 16 | 20 | 16 | 10 | 37 | 99 |

27. Por ejemplo, la recomendación de Eslovenia a Argelia, realizada en la Sesión 1ª, de integrar «la perspectiva de género en el proceso de seguimiento del examen periódico universal» está clasificada como perteneciente tanto al proceso EPU (procedimiento) como a los Derechos de la Mujer (fondo).

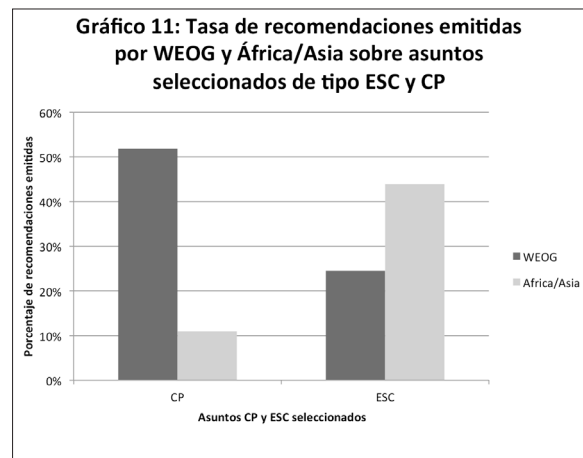
puntos comunes en su enfoque del EPU. La distribución de sus respectivas recomendaciones por asunto fue muy similar, y estas dos regiones emitieron en todo momento el menor número de recomendaciones, salvo en cuanto a las minorías y a la formación y educación en materia de derechos humanos. Las recomendaciones emitidas por los Estados EEG quedaron distribuidas de forma muy homogénea. El grupo GRULAC se concentró principalmente en la utilización de instrumentos internacionales y procedimientos especiales, es decir, en el proceso de la protección internacional de los derechos humanos más que en áreas temáticas determinadas. África y Asia tienden a emitir más recomendaciones ESC que CP, mientras que el grupo WEOG hace lo contrario.

4.4 Tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales/civiles y políticos

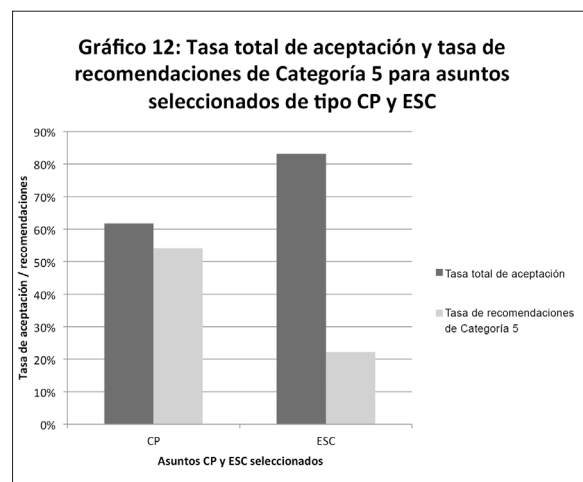
Dados los actuales debates acerca de los derechos económicos, sociales y culturales, por una parte, y civiles y políticos, por otra, en el marco del presente estudio consideramos la elaboración de un análisis agregado para determinar el tratamiento dado a estos derechos en el EPU. Algunas cuestiones son las siguientes: ¿tienen mayor prominencia en las recomendaciones los derechos pertenecientes a una de las dos categorías? ¿Existen preferencias regionales por uno de los tipos de derechos? ¿A quién se dirigen estas recomendaciones? ¿Existen diferencias entre las correspondientes tasas de aceptación?

La realización de este análisis resultó complicada y desafiante. Quedó patente que muchos de los asuntos abordados en el proceso no se traducen inequívocamente en DESC o DCP, dada la gran influencia del contexto individual de cada país. Según la situación, una recomendación para el fortalecimiento de los derechos de la mujer, por ejemplo, puede concentrarse en su falta de acceso al empleo (DESC), al sufragio (DCP) o a ambos. Además, algunas recomendaciones son de carácter intrínsecamente procedimental y no específico (por ejemplo, las invitaciones a visitas en el marco de los procedimientos especiales, la adhesión a tratados de derechos humanos). Su clasificación como DESC o DCP únicamente sería posible en el contexto nacional de cada recomendación, a no ser que esta se refiriese explícitamente a un área temática determinada.

Aunque, en consecuencia, la realización de un amplio análisis agregado ha sido problemática, hemos seleccionado para el análisis, a título de ilustración, algunos asuntos específicos de contorno relativamente nítido. Para los DCP, se trata de los DCP en general, la libertad de reunión y la tortura. Para los DESC, se incluyen los DESC en general, el derecho a la educación y el derecho a la salud. Dado que esta selección no refleja todas las recomendaciones sobre CP y ESC, los resultados deben leerse con cautela. Aun así, parece conveniente mencionarlos como ilustración.



Según se desprende de los datos, el grupo WEOG emite un número significativamente mayor de recomendaciones CP que África y Asia (los grupos GRULAC y EEG presentan perfiles intermedios). A la inversa, África y Asia muestran una mayor actividad a la hora de realizar recomendaciones ESC, un resultado particularmente notable si se tiene en cuenta la proporción relativamente menor del total de recomendaciones que corresponde a esa región.



El Gráfico 12 permite apreciar una diferencia significativa entre las respectivas tasas de aceptación de recomendaciones CP (61 por ciento) y ESC (84 por ciento). Igualmente, se distingue que las recomendaciones de Categoría 5 constituyen un porcentaje mucho menor del total en el caso de las recomendaciones ESC que en el de las recomendaciones CP.

No sorprende que los asuntos más sensibles y políticamente cargados conduzcan a tasas de aceptación menores: se aceptaron solamente un 21 por ciento de las recomendaciones referentes a la pena de muerte, el 32 por ciento de las relacionadas con los derechos sexuales y el 48 por ciento de las dedicadas a los procedimientos especiales (en la mayoría de los casos, solicitudes de permiso para visitas de expertos de la ONU competentes en derechos humanos). En contraste con ello, obtuvieron una alta aceptación las recomendaciones acerca de asuntos ESC, como el derecho a la educación (93 por ciento) y el derecho al desarrollo (96 por ciento). El mayor porcentaje de recomendaciones de Categoría 5 (cuya no aceptación es más probable) se encuentra en el ámbito CP (54 por ciento, frente al 22 por ciento correspondiente al ámbito ESC).

4.5 Niveles de libertad de los Estados en cada región y patrones de de las recomendaciones

Como culminación del presente informe, es importante identificar la medida en la que los niveles de libertad política en los Estados presentan una correlación con determinadas características en la emisión de recomendaciones, es decir: ¿emiten recomendaciones más firmes los Estados más democráticos?

Tabla 7: Categorías de acción en recomendaciones y niveles de democracia por grupos regionales
Categoría de acción media en recomendaciones por grupo regional del Estado recomendante

| Grupo regional del Estado recomendante | Categoría de acción media |
|--|---------------------------|
| África | 2.85 |
| Asia | 2.86 |
| EEG | 3.64 |
| GRULAC | 3.70 |
| WEOG | 3.83 |

| Nivel de democracia (Polity IV) | Categoría de acción media |
|---------------------------------|---------------------------|
| Autocracia | 2.84 |
| Anocracia | 2.82 |
| Democracia | 3.30 |

Esta tabla presenta los niveles medios de acción correspondientes a las recomendaciones de las distintas regiones. No sorprende que las recomendaciones de África y Asia sean más débiles, mientras que las de los grupos EEG, GRULAC y WEOG son más fuertes. Además, se introducen datos obtenidos a partir del proyecto de investigación *Polity IV*²⁸, que proporciona una tipología de países según sean autoritarios (autocracias), democracias o intermedios, con elementos de cada uno de los otros dos tipos (anocracias). Los datos muestran que las autocracias tienden a emitir recomendaciones más débiles, mientras que las recomendaciones de las democracias son más fuertes y orientadas a la acción.²⁹

Tabla 8: Nivel medio de acción en recomendaciones clasificadas por democracia/anocracia/autocracia

| Grupo regional | Total | Auto- cracia | Ano- cracia | Democ- racia |
|----------------|-------|-----------------|----------------|-----------------|
| África-África | 2.85 | 2.74 | 2.83 | 2.95 |
| África-World | 3.03 | 3.03 | 2.99 | 3.19 |
| Asia-Asia | 2.83 | 2.75 | 2.64 | 3.10 |
| Asia-World | 3.05 | 2.88 | 2.73 | 3.19 |
| EEG-EEG | 3.54 | 3.44 | 3.44 | 3.70 |
| EEG-World | 3.74 | 3.16 | 3.55 | 3.88 |

A continuación, se examinarán los datos según el tipo de régimen y la región recomendante. El objetivo consiste en averiguar si los Estados clasificados como democráticos: a) presentan recomendaciones de características comunes a las de su región en cuanto a los niveles de acción, o b) si la dinámica regional conduce a los países a realizar recomendaciones de las mismas categorías, independientemente de sus niveles de libertad. Este análisis se concentra en las

28. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

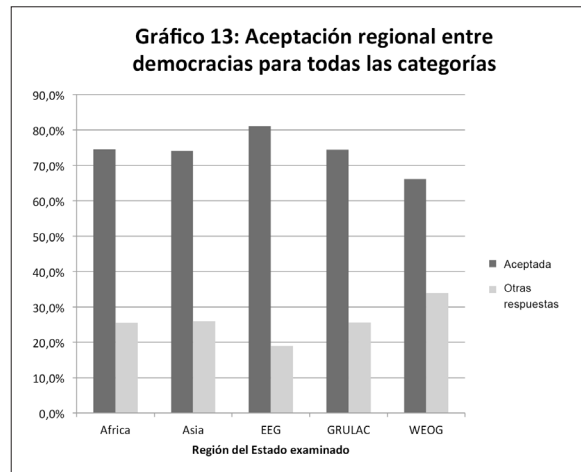
29. Nota referente a las Tablas 20 y 21 Please revise if these are the tables: fue necesario transponer los niveles de acción 3 y 4 para reflejar la realidad, mencionada más arriba, de la graduación de los niveles de acción entre 1 y 5.

regiones de África, Asia y EEG. Los Estados pertenecientes a las regiones WEOG y GRULAC están casi todos clasificados como democracias y, por lo tanto, muestran una dispersión general reducida en cuanto a los niveles de libertad por Estado. Por consiguiente, la metodología abajo descrita no proporcionaría un análisis útil de estas regiones.

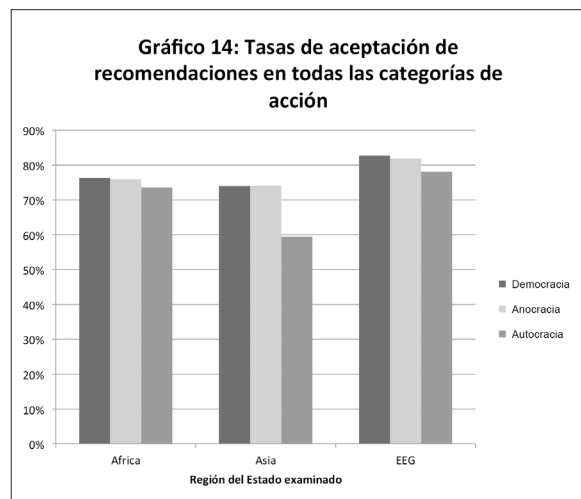
Para obtener estos datos, se dividió por el número de recomendaciones la suma total de los niveles de acción de las recomendaciones de todas las regiones. Esto proporciona la media regional correspondiente a todas las recomendaciones. A continuación, se sumaron los valores de los niveles de acción en cada región por democracia, anocracia o autocracia, para dividir por el número de recomendaciones de cada tipo de Estado.

La Tabla 8 muestra la relación positiva de los Estados democráticos de las tres regiones con la media. Existe una diferencia negativa en cinco de seis Estados anocráticos y autocráticos, y una diferencia positiva muy reducida en el sexto. La relación positiva de los Estados democráticos con la media muestra que estos Estados tienen mayor tendencia a emitir recomendaciones fuertes, incluso dentro de una misma región. Se trata de un resultado muy interesante, ya que sugiere que el efecto centrífugo ejercido dentro de grupos regionales que contienen una serie de democracias, anocracias y autocracias en el sentido de una adherencia a la media, se ve modulado por el nivel de libertad dentro de los Estados. Esto parece sustentar la hipótesis de que los Estados más libres emiten las recomendaciones más fuertes en el EPU, independientemente de la región a la que pertenecen.

Es interesante observar que, en el grupo EEG, la desviación de la media fue inferior para las anocracias que para las autocracias (según cabía esperar), mientras que ello no fue el caso en los Estados asiáticos y africanos. Dicho de otro modo: en estas últimas dos regiones, los Estados autocráticos emitieron recomendaciones ligeramente más fuertes que las anocracias. Las divergencias son pequeñas, pero siquiera se ha podido determinar por qué existen. Quizá las anocracias traten de evitar atraer la atención y «crear turbulencias», y los Estados autocráticos consideren que tienen menos que perder y tiendan más a dirigir recomendaciones fuertes a los Estados democráticos, especialmente al grupo WEOG.



Este gráfico demuestra que las democracias en cuatro de las cinco regiones tienen tasas de aceptación equivalentes o superiores a la media total mundial del 73 por ciento. Resulta interesante que la única excepción sea el grupo WEOG. Quizá ello se deba a que sus Estados miembros reciben un número de recomendaciones de Categorías 3 y 5 modestamente superior al porcentaje medio global, ya que estas categorías se asocian con tasas de aceptación menores que las de las Categorías 1, 2 y 4.



Tal y como muestra el Gráfico 14, las autocracias poseen unas tasas de aceptación de recomendaciones algo inferiores que las anocracias, las cuales a su vez aceptan menos recomendaciones que las democracias. El gráfico compara a las tres regiones, porque estas contienen una variedad de regímenes, mientras que los grupos GRULAC y WEOG están compuestos mayoritariamente por democracias.

Un interesante objeto para investigaciones futuras es la medida en que los Estados cumplen o aplican ellos mismos las recomendaciones que dirigen a otros. Dicho de otro modo: ¿existe una discrepancia marcada entre los que los Estados recomiendan y lo que ellos mismos hacen? Esta cuestión excede los límites del presente estudio, pero existen indicios de que los Estados tienden a adoptar una actitud más silenciosa en cuestiones que han sido objeto de recomendaciones dirigidas a ellos. Por ejemplo, y con solo unas pocas excepciones, los Estados que recibieron recomendaciones acerca de la libertad de asociación se abstuvieron de emitir tal tipo de recomendaciones.³⁰

5. Conclusiones

El primer ciclo del EPU arrojó numerosos elementos positivos. En primer lugar, los Estados parecen dar importancia al proceso y a la forma como su actuación se refleja en el mismo. La participación de los Estados ha sido excelente: casi todos los Estados presentaron informes nacionales por escrito, y el 80 por ciento de los Estados estuvieron representados a nivel ministerial, como mínimo, en la fase del proceso de examen denominada «diálogo interactivo».

El EPU también condujo en muchos casos a la intensificación de la comunicación y el diálogo entre los gobiernos y los agentes no estatales. También se ha creado un conjunto básico de documentos. Además de los informes resumidos, elaborados en preparación del examen de cada país ante el Consejo con datos recibidos de interlocutores, ONG e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, los Estados han tenido que dejar constancia de su actuación en el ámbito de los derechos humanos mediante la preparación de sus informes nacionales (disponibles en la dirección <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>). El EPU también se ha convertido en una importante herramienta para la identificación de áreas que requieren asistencia técnica y capacitación.

En algunos casos, la inminencia de un examen sirve a los Estados de incentivo para ratificar más tratados de derechos humanos o realizar una invitación a los proce-

dimientos especiales del CDH. Asimismo, el EPU ha servido para desencadenar autoevaluaciones por parte de los Estados, de cara a una futura revisión ante el Consejo, de forma que numerosos Estados han iniciado un proceso de revisión interna y debate interministerial.³¹

Además, algunos diplomáticos y observadores del proceso de EPU afirman que, al contrario de lo que ocurre con las demás funciones del CDH – y con la Asamblea General de la ONU –, el proceso de EPU no se mueve principalmente por una lógica regional, y que los Estados realizan sus recomendaciones de forma individual en gran medida. Además, en algunos aspectos significativos, el EPU se utiliza de modo aparentemente uniforme. Por ejemplo, la distribución de las recomendaciones por región del Estado examinado muestra que el número de recomendaciones recibidas por cada región se halla en estrecha proporción con su representación en la ONU. También es patente que, en todas las regiones, la mayoría de las recomendaciones recibidas pertenece a las Categorías 4 ó 5. Igualmente, la frecuencia de las recomendaciones de Categoría 4 es común a todas las regiones. Si esta dinámica adquiriese mayor profundidad, podría contribuir a una disminución de la dinámica de bloques regionales que ha conducido a estancamientos en las relaciones globales, especialmente en foros universales como las Naciones Unidas.

Sin embargo, este análisis también refleja que, en aspectos importantes, el EPU continúa funcionando según una lógica regional. El análisis de las recomendaciones muestra que existen patrones correspondientes a la polarización de la comunidad internacional contemporánea, y diferencias de enfoque en asuntos referentes a los derechos humanos. Dicho con franqueza, los Estados de Asia y África tienden a ser más blandos a la hora de abordar cuestiones de derechos humanos dentro de la propia región. Esto queda manifiesto, por ejemplo, en los resultados del examen de China. Este Estado aceptó las 41 recomendaciones procedentes de Asia y África, de las cuales 38 pertenecían a las Categorías 1, 2 y 4. Por el contrario, China solamente aceptó ocho de las 69 recomendaciones procedentes de la región WEOG, de las cuales dos tercios eran de Categoría 3 ó 5. Esta situación podría reflejar el deseo existente en los Estados africa-

30. Dos Estados que lo hicieron, Azerbaiyán y la República Popular Democrática de Corea, dirigieron sus respectivas recomendaciones a Armenia y a la República de Corea, con quienes han tenido conflictos.

31. Joanna Harrington (2012): *UN Human Rights Council Brings to an End the First Cycle for Universal Periodic Review*, EJIL Analysis (<http://www.ejiltalk.org/un-human-rights-council-brings-to-an-end-the-first-cycle-for-universal-periodic-review/>)

nos y asiáticos, de evitar un enfrentamiento con China o una orientación cultural de menor enfrentamiento con un Estado en el que todavía se perciben muchos puntos comunes con las naciones en vías de desarrollo.

Aun así, un examen más detenido de esta situación puede dar lugar a cierto optimismo. En las últimas décadas, la expansión de la democracia alrededor del mundo presenta una posibilidad de enfocar con mayor coordinación y fuerza la protección y la promoción de los derechos humanos en foros como el CDH, incluido el EPU. Por ejemplo, la región de América Latina se encuentra ubicada entre el grupo WEOG, por una parte, y las regiones asiática y africana, por otra, respecto a la forma de utilización del EPU por parte de sus Estados miembros. Los datos del grupo EEG muestran cierta consonancia con los del grupo WEOG. Las regiones GRULAC y EEG demuestran ambas que el respeto de los derechos humanos no es exclusivo de una sola región geográfica. Por ejemplo, el grupo GRULAC puede considerarse como perteneciente al «Sur», dados su pasado colonial y su papel en la economía global, mientras que su postura en cuanto a los derechos humanos refleja una mayor consonancia con la interpretación de la naturaleza universal de los derechos humanos propia del grupo WEOG. Ello tiene implicaciones políticas útiles, ya que GRULAC podría asumir un papel de mayor liderazgo a la hora de crear objetivos comunes entre Estados de distintos grupos regionales.

Asimismo, se ha tratado de identificar una serie de asuntos que muestran tanto el carácter regional de la actuación de los Estados como las diferencias y similitudes entre las regiones. Gracias a la presentación de datos que relacionan la actuación constatada en el EPU con los niveles de democracia y libertad por Estado dentro de cada región, se distingue que, en África, Asia y la región EEG, los Estados más democráticos muestran una mayor disposición a emitir y aceptar recomendaciones más orientadas a la acción. Así, un abrumador porcentaje de las recomendaciones de Categoría 5 corresponde a países clasificados como democráticos en la base de datos Polity IV.³² Ello sugiere que, si el número de Estados democráticos en el mundo aumentase, la utilización robusta de procedimientos de derechos humanos como

el EPU también lo haría, independientemente de las dinámicas regionales en África y Asia, que han venido tendiendo a anteponer la soberanía nacional a la aplicación de valores universales.

Tal y como se menciona más arriba, los Estados de los grupos WEOG y GRULAC, junto con Polonia, Eslovenia y la República Checa, pertenecientes a la región EEG, reúnen entre ellos los tres cuartos de todas las recomendaciones de Categoría 5, aunque solo representan un tercio de los Estados miembros de la ONU. Por el contrario, Asia, África y los demás Estados del grupo EEG, que constituyen alrededor de dos tercios de la ONU, suman únicamente un cuarto de estas recomendaciones. El nivel de rechazo a recomendaciones de Categoría 5 emitidas por Estados del grupo WEOG fue mayor en África, Asia y el GRULAC, menor en los grupos EEG y WEOG. Estos datos son reflejo de diferencias regionales en la forma de abordar el EPU.

Así pues, aún es pronto para formular conclusiones. Muchos Estados, especialmente en el Sur, continúan asociando el concepto de «cooperación» con la emisión exclusiva de cumplidos o declaraciones positivas en cuanto a la conducta de otros Estados. Ello se verifica especialmente en el caso de los Estados que comparten importantes intereses o afinidades, políticas o de otra índole. Por lo tanto, los Estados tienden a ignorar o minimizar las deficiencias en la situación de los derechos humanos en otros Estados determinados. El segundo ciclo del EPU será esencial para probar si se puede lograr una mayor disciplina. El examen de China, por ejemplo, será objeto de un detallado seguimiento para comprobar si se produce una mera repetición de recomendaciones blandas por parte de muchos Estados africanos y asiáticos, que ignoran en gran medida las limitaciones de ese Estado en cuanto a los derechos humanos. De modo más general, la medida en la que las recomendaciones del segundo ciclo constituyan un seguimiento de las realizadas durante el primero será un indicador de atención y enfoque sostenidos sobre el tratamiento de cuestiones fundamentales de derechos humanos.

A largo plazo, el éxito del CDH dependerá de que los Estados sean capaces de reconocer que la crítica, incluyendo la resultante del proceso EPU, puede ser un componente de cooperación. De otro modo, sería poco probable que se produzcan avances.

32. Existen varias metodologías de evaluación democrática que podrían haberse empleado, pero la metodología Polity IV, ampliamente citada y aplicada, proporciona una escala agregada que resultaba apropiada para el presente estudio.

En general, los resultados del presente análisis permiten concluir que el apoyo al EPU es amplio, pero no necesariamente profundo en cuanto al robustecimiento del mecanismo. Existen numerosos Estados que, aunque se consideran obligados a «seguir la corriente», bien se mantienen escépticos en cuanto al impacto del proceso, bien albergan temores y carecen de interés por su desarrollo. Por lo tanto, la reforma del CDH debe consistir en un trabajo desde dentro, en un fortalecimiento de funciones específicas como el EPU y en un apuntalamiento de la base de apoyo existente en el seno de la ONU. Dado el carácter consensual del procedimiento de toma de decisiones en el CDH de la ONU, no sorprende que el proceso sea más evolutivo que revolucionario. El desarrollo y la aplicación exitosa de una estrategia para mejorar el EPU y aumentar su capacidad de promover y proteger efectivamente los derechos humanos en todo el mundo es una tarea sensible y delicada, que debe abordarse con gran cuidado, teniendo en cuenta el contexto multipolar en el que los distintos grupos regionales disponen de un poder de veto. El funcionamiento del proceso ha sido imperfecto, pero se han obtenido algunos resultados positivos y existe un verdadero potencial para continuar institucionalizando el respeto de los derechos humanos en las normas y prácticas de los Estados. Aunque no parece probable que el EPU sea un fracaso total, es importante prestar atención al «síndrome del emperador desnudo» y no confundir los propios deseos con la realidad.

Para concluir el presente informe, vale la pena formular unas observaciones de carácter más general. Los procesos de revisión por pares en organizaciones internacionales, como el EPU, se producen en el contexto de un mayor respeto global por los derechos humanos, como por ejemplo el reflejado en la doctrina de la responsabilidad de proteger. La responsabilidad de proteger supone un enfoque «duro», de arriba abajo y basado en la comunidad internacional, mientras que las revisiones por pares responden a un ethos «blando», de abajo arriba y centrado en los Estados. La responsabilidad de proteger es «amor severo», mientras que las revisiones por pares adoptan la postura opuesta, consistente en enfocar la protección de los derechos humanos de modo participativo, menos crítico. Sin embargo, ambos pueden involucrar a los Estados en la dinámica de un mayor respeto de normas universales en materia de derechos humanos, y ser reflejo de la aspiración a interpretar con mayor flexibilidad el concepto de soberanía nacional. La responsabilidad de proteger ha

venido concentrándose en la acción internacional ante flagrantes violaciones de los derechos humanos, y en la imposición de normas universales.

Las revisiones por pares, al contrario, constituyen un enfoque de consenso, que erosiona el argumento de la soberanía nacional y se centra en asuntos menos flagrantes que los abordados por la responsabilidad de proteger. Los mecanismos de revisión por pares pueden fortalecer la doctrina de la responsabilidad de proteger, disuadiendo de la violación de los derechos humanos y minimizando así la necesidad de intervenciones militares correspondientes esta doctrina. Estos enfoques complementarios pueden cumplir una función importante a la hora de integrar los derechos humanos y las normas relacionadas con ellos en el marco de la gobernanza.

6. Recomendaciones

Sobre la base de la experiencia acumulada en el primer ciclo del EPU, puede identificarse una serie de recomendaciones que podrían contribuir a seguir fortaleciendo el mecanismo EPU y a asegurar su papel, a largo plazo, como instrumento para incorporar normas universales de derechos humanos en las prácticas habituales de los Estados. La mayoría de estas recomendaciones no requieren reformas o revisiones adicionales; los Estados podrían, sencillamente aplicarlas en el marco la práctica estatal voluntaria, en el contexto de la normativa vigente. Una lista ilustrativa podría comprender las siguientes:

- *Intensificar la actuación de las ONG.* Es necesario concentrarse en y atender continuamente a la creación de un entorno facilitador, que permita a las ONG realizar sus aportes a las distintas etapas del proceso EPU. Ello incluye que desempeñen un papel significativo y sustantivo en la elaboración del informe nacional, un rol reconocido en el proceso de examen por países que se desarrolla en Ginebra, y una supervisión, posterior al examen, del cumplimiento de las recomendaciones aceptadas por parte de los Estados examinados.
- *Resaltar el papel de las INDH.* Igualmente, pueden realizarse varias reformas para fortalecer el papel de las INDH, incluyendo el desarrollo de nuevos mecanismos judiciales y cuasi-judiciales que aumenten su independencia, unas líneas de financiación exclusivas que no

estén sujetas a manipulación política, una mayor frecuencia de visitas e interacción con los titulares de los mandatos de los mecanismos internacionales y regionales, así como la extensión de los informes conjuntos y la coordinación de las recomendaciones de seguimiento.

- *Emitir recomendaciones más orientadas a la acción.* El proceso EPU debe centrarse en recomendaciones verificables y concretas. Las recomendaciones no específicas proporcionan a los Estados miembros un amplio margen para definir los términos de su cumplimiento, lo cual puede socavar la utilidad y el impacto de estas recomendaciones.
- *Resaltar la importancia de un seguimiento en el segundo ciclo.* A lo largo del segundo ciclo, los Estados recomendantes deberían realizar las recomendaciones de seguimiento que fuesen necesarias en correspondencia con las emitidas en el primer ciclo, en lugar de simplemente duplicar las recomendaciones del primer examen.
- *Establecer como norma la elaboración de informes a mitad de período.* De acuerdo con unos procedimientos de seguimiento robustecidos, debería acelerarse el proceso de institucionalizar los informes a mitad de período, realizados dos años tras el examen del país. Cada vez más Estados están adoptando esta práctica, aunque no es obligatoria y no estaba incluida en los preceptos originales que establecieron el EPU.³³ Actualmente, existe acuerdo en que los informes a mitad de período permiten a los Estados resaltar sus avances y mencionar dificultades en la aplicación de las recomendaciones aceptadas. Asimismo, el Estado y la comunidad internacional pueden plantearse cómo mejorar el cumplimiento de las recomendaciones antes del examen del Estado en el segundo ciclo, cuatro años tras el examen inicial.
- *Promover una actuación seria y constante de los Estados examinados.* Por ejemplo, los Estados examinados deberían evitar, en la medida de lo posible, la aceptación de recomendaciones sobre la base de que ya están haciendo lo que se les pide.
- *Limitar el número de recomendaciones con llamamientos genéricos a la asistencia de la comunidad internacional o simplemente con exhortaciones a continuar*

una determinada política o actividad. Según muestra el análisis de las recomendaciones, los países africanos, asiáticos y latinoamericanos tienen una tendencia mucho mayor a utilizar sus recomendaciones para sugerir que el Estado examinado recabe asistencia internacional; es decir, tienden a dirigirse mutuamente recomendaciones de Categoría 1. Las recomendaciones procedentes de otras regiones se concentran, con mucha mayor frecuencia, en acciones directas que los propios gobiernos pueden realizar. En algunos casos, las recomendaciones de este tipo pueden tener una función legitimadora y dar mayor relieve a un asunto, o alentar a un Estado para que solicite asistencia. Sin embargo, en muchos casos proporcionan una excusa para la desviación de la responsabilidad de resolver un asunto desde el Estado hacia la comunidad internacional. Además, los Estados no necesitan recomendaciones para pedir ayuda a la comunidad internacional. Las recomendaciones de Categoría 1 deberían emitirse con cuidado y economía.

De modo similar, también las recomendaciones de Categoría 2 deberían limitarse. En algunos casos, puede ser de utilidad alentar a los Estados a continuar con una política determinada; ello puede alentar a un gobierno a hacerlo, o incluso proporcionar una justificación para la adopción de una política gubernamental que, de otro modo, sería políticamente controvertida aunque se dirigiese a fortalecer el respeto de los derechos humanos. Aun así, una amplia mayoría de las recomendaciones de este tipo parecen ser de carácter exhortatorio y congratulatorio, con escaso contenido de fondo.

33. Por ejemplo, en el Líbano, las ONG determinaron un calendario de aplicación que cubría los cuatro años restantes hasta el siguiente EPU. Se ha establecido un comité conjunto ONG-Gobierno que supervisa la aplicación y facilita los informes periódicos al CDH.



Referencias

- AGNU** (Asamblea General de la ONU) (2006): Resolución aprobada por la Asamblea General 60/251, Consejo de Derechos Humanos, Documento A/RES/60/251, Nueva York.
- Annan, Kofi** (2005): Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Resumen ejecutivo del informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas.
- Banks, Arthur, Thomas Muller y William Overstreet** (2006): Political Handbook of the World 2007, Cq Pr.
- Chauville, Roland y Saida Manieva** (2010): Analytic Assessment of the Universal Periodic Review, 2008-2010, UPR Info, Ginebra; disponible en: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/UPR-Info_Analytical_assessment_of_the_UPR_2008-2010_05-10-2010.pdf
- Examen Periódico Universal** (2012a): Database of UPR Recommendations (Data Set); disponible en: <http://www.upr-info.org/database>
- (2012b). Newsletter 31 (Newsletter); disponible en: <http://www.upr-info.org/newsletter/archive.php?x=106&listID=1&layoutID=3&pagerows=15&pagenum=1>.
- Friedrich-Ebert-Stiftung** Report on The Human Rights Council's Performance To-date, November 2010 or the Human Rights Monitor Quarterly 2/2012 http://www.ishr.ch/document-stuff/browse-documents/doc_download/1440-universal-periodic-review-hrmq2-2012.
- Harrington, Johanna** (2012): UN Human Rights Council Brings to an End the First Cycle for Universal Periodic Review. Blog of The European Journal of International Law; disponible en: <http://www.ejiltalk.org/un-human-rights-council-brings-to-an-end-the-first-cycle-for-universal-periodic-review/>
- Naciones Unidas** (2010): Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HR-C/17/L.29 on the Follow up to the Human Rights Council Resolution 16/21 with regard to the Universal Periodic Review.
- (2012): Sección de Servicios de Internet de la ONU, Departamento de Información Pública. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Nueva York, 2004.
- Organización de Cooperación Islámica** (1990): The Cairo Declaration on Human Rights in Islam; disponible en: <http://www.oic-oci.org/english/article/human.htm>
- Polity IV** (2010): Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1988 – 2010; disponible en: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- Rathgeber, Theodor** (2010): Reviewing the UN Human Rights Council, Perspectives from Civil Society, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES International Policy Analysis.
- (2011): The Human Rights Council after the Review: Tangible Changes or Business as Usual? Ginebra, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES Conference Report
- (2012): New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring, Ginebra, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES International Policy Analysis.
- Servicio Internacional pro Derechos Humanos** (2008): Overview of the Universal Periodic Review in 2008, in Human Rights Monitor.



Acerca del autor

Edward McMahon ocupa actualmente un cargo como Profesor Asociado de Investigación en el Departamento de Desarrollo Comunitario y Economía Aplicada y a la vez del el Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Vermont, Estados Unidos.

*Traducción de la versión original en inglés de septiembre de 2012.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global y Desarrollo
Hiroshimastrasse 28 | 10785 Berlín | Alemania

Friedrich-Ebert-Stiftung | Oficina en Ginebra
6 bis, Chemin du Point-du-Jour | 1202 Ginebra | Suiza

Responsable:
Dr. Matthes Buhbe, Director | FES Ginebra

Tel.: +41-22-733-3450 | Fax: +41-22-733-3545
www.fes-globalization.org/geneva

Para solicitar publicaciones:
info@fes-geneva.org

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Diálogo **sobre** Globalización

Como parte del trabajo internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung, «Diálogo sobre globalización» enriquece el debate sobre globalización y gobernanza global. El programa se basa en la premisa de que – a través de un enfoque político inclusivo y sensible – la globalización puede ser conducida hacia una dirección que promueva la paz, la democracia y la justicia social. El programa se apoya intensamente en la red internacional de la FES, una institución alemana sin fines de lucro que está comprometida con los principios de la democracia social y que cuenta con oficinas, proyectos y socios en más de 100 países. «Diálogo sobre globalización» se dirige a los activistas y líderes que actúan tanto en los países en desarrollo como en las partes industrializadas del mundo. El programa es coordinado por la oficina central de la FES en Berlín y por sus representaciones en Nueva York y Ginebra.

La oficina de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Ginebra sirve de enlace entre las oficinas y agencias de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra, las oficinas locales de la FES y sus colaboradores pertenecientes a países en vías de desarrollo, con el fin de fortalecer la voz del Sur Global. Así, la oficina contribuye a los debates que se desarrollan en la «Ginebra internacional» sobre intercambios comerciales y desarrollo sostenible, trabajo decente y normativa social, políticas medioambientales y climáticas, así como cuestiones de derechos humanos, paz y seguridad. FES Ginebra organiza conferencias, seminarios, talleres con expertos, sesiones de diálogo, programas formativos e informativos con participación internacional, estudios, informes técnicos y publicaciones.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado bajo los criterios de una gestión forestal sostenible.



ISBN 978-3-86498-755-7