

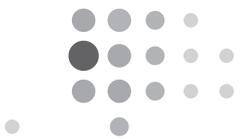
El examen periódico universal

Importan las recomendaciones propuestas
por la sociedad civil?

EDWARD R. MCMAHON Y OTROS

Enero de 2014

- Un resultado fundamental consiste en que, efectivamente, las recomendaciones oficiales emitidas por los Estados en el EPU reflejan perspectivas y temas procedentes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
- Estos resultados no demuestran que las recomendaciones de las OSC conduzcan a recomendaciones estatales relacionadas, pero sí dejan patente que las recomendaciones de los Estados coinciden con las de las OSC en un grado significativo.
- En concreto, el análisis de las recomendaciones de las OSC (así como de los Estados) acerca de las personas con discapacidad (correspondientes a los derechos económicos, sociales y culturales) y de la libertad de expresión (derechos civiles y políticos) muestra una tasa de aceptación mucho mayor para las primeras.
- Sin embargo, la mayoría de estas recomendaciones estatales se formularon en términos más generales que los propuestos por las OSC, lo cual concede un mayor margen discrecional a los Estados examinados en cuanto a la manera de definir el cumplimiento efectivo.
- En general, el estudio hace pensar que la actuación de las OSC en el proceso EPU merece la pena y debería intensificarse, especialmente en Asia. El alto grado de correlación entre las recomendaciones de las OSC y las de los Estados en general corrobora la legitimidad del proceso EPU.



Contenido

Lista de abreviaturas	2
1. Introducción	3
1.1 Sinopsis	3
1.2 Proceso del EPU	3
1.3 Alcance del estudio	4
1.4 Métodos	5
2. Resultados	7
2.1 Datos generales	7
2.2 Estudio de caso	10
3. Interpretación de los resultados	12
Referencias	15



Lista de abreviaturas

CDH	Consejo de Derechos Humanos
DCP	Derechos Civiles y Políticos
EEG	Grupo de Estados de Europa Oriental
EPU	Examen Periódico Universal
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
GONGO	ONG de Organización Gubernamental
GRULAC	Grupo de Estados de América Latina y el Caribe
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
WEOG	Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados

1. Introducción

1.1 Sinopsis

En el año 2008, el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas lanzó una nueva iniciativa, el Examen Periódico Universal (EPU), para fortalecer las normas y prácticas relativas a los derechos humanos en todo el mundo. El EPU es un proceso mediante el que se someten a examen los antecedentes de los Estados miembros de la ONU en materia de derechos humanos, siguiendo criterios establecidos por el CDH, y en el que otros Estados formulan recomendaciones sobre la manera cómo los Estados examinados podrían mejorar sus prácticas en este ámbito. La interacción entre pares, Estado a Estado, ocupa el lugar principal en el EPU, pero el proceso también brinda a las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil (OSC) la oportunidad de defender una mayor observancia de los derechos humanos. Las OSC pueden participar en el EPU presentando sus propias observaciones y recomendaciones por escrito, antes de la formulación de las recomendaciones oficiales de los Estados. Es muy importante prestar atención al papel de estas organizaciones, ya que la efectividad y la buena fe del EPU se ven afectadas por la medida en que las recomendaciones oficiales de los Estados reflejan los asuntos que preocupan a las OSC. Sin las contribuciones de las OSC a las recomendaciones (así como a la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones aceptadas por los Estados), el EPU sería un mecanismo más aislado, más débil y menos legítimo.

Dados estos factores, resulta importante examinar la magnitud del impacto que las OSC realmente ejercen en el proceso. Ello interesa a las OSC al rededor del mundo, ya que les permite entender con mayor claridad el impacto de sus aportaciones en el examen y les permite reconocer que, por lo tanto, el EPU merece el tiempo y esfuerzo que le dedican. Una contribución efectiva de las OSC es también importante para los Estados participantes y para la comunidad oficial del CDH, ya que permite constatar si el EPU es reflejo de una amplia variedad de aportaciones y participantes o si, por el contrario, constituye meramente un fútil ejercicio diplomático carente de peso real.

Dado que las OSC son, por definición, independientes de los gobiernos, contribuyen al proceso con una perspectiva diferente: las OSC pueden manifestar pública-

mente críticas y llamamientos al cambio en asuntos que los gobiernos nacionales tienden a evitar. Además, el carácter de intercambio entre pares que reviste el EPU, puede conducir a que algunos Estados tiendan a suavizar sus recomendaciones para evitar deterioros en sus relaciones bilaterales políticas, económicas y de seguridad con los Estados examinados. Las OSC, al no verse atadas por estas circunstancias, pueden mostrar una mayor propensión a buscar recomendaciones más fuertes y controvertidas.

Dada la importancia de la influencia de las OSC en el EPU para asegurar mejoras significativas en materia de los derechos humanos, se hace necesaria una investigación de base empírica que permita profundizar en la comprensión de esta influencia y de su posible evolución a medida que el proceso madure. Por lo tanto, el objeto del presente documento consiste en examinar hasta qué punto los asuntos relativos a los derechos humanos que preocupan a las OSC se ven reflejados en las recomendaciones EPU de los Estados y son aceptados por los Estados examinados.

Para ello, el presente documento identifica y codifica las recomendaciones de las OSC incluidas en los resúmenes de la información proporcionada por los interlocutores, elaborados por la OACDH para cada Estado examinado. A continuación, se utiliza la base de datos disponible en la dirección upr-info.org para comparar estas recomendaciones de las OSC con las recomendaciones efectivamente dirigidas de un Estado a otro, definiendo un nivel de coincidencia (sin coincidencia, coincidencia general, coincidencia específica) entre las recomendaciones de los Estados y las de las OSC. Igualmente, la base de datos contiene información adicional, que se presenta en el apartado «Alcance de la investigación» del presente documento.¹

1.2 Proceso del EPU

Aunque la participación en el EPU es voluntaria, en la práctica todos los Estados miembros de la ONU han decidido involucrarse y someter a examen sus antece-

1. La base de datos se encuentra disponible en la dirección <http://www.uvm.edu/cdae/?Page=biomcmahon.php&SM=biombiosubmenu.html>.

dentes en materia de derechos humanos.² El proceso del EPU sigue actualmente un ciclo de cuatro años y medio, durante el que todos los Estados miembros son examinados. El primer ciclo finalizó en marzo de 2012 y el segundo ciclo se halla actualmente en curso.

La primera parte de la revisión de cada Estado consiste en la elaboración de tres documentos: 1) un informe nacional, elaborado por el Estado examinado; 2) un informe elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), que compila información acerca del Estado examinado; y 3) un informe de la OACDH que resume la información presentada por OSC, la sociedad civil y otras partes interesadas. Una vez preparada la información sobre el Estado examinado, se lleva a cabo el examen en reunión del Grupo de Trabajo del EPU en Ginebra, compuesto por los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. A continuación, el Estado examinado lleva a cabo un diálogo interactivo con el Grupo de Trabajo, que dura tres horas y media. El Grupo de Trabajo elabora y adopta entonces un informe con las recomendaciones. El informe del Grupo de Trabajo y las respuestas del Estado examinado pasan a formar parte de un documento final, que se adopta durante la siguiente sesión plenaria del Consejo de Derechos Humanos.³

Aunque únicamente los estados nacionales pueden plantear recomendaciones oficiales a los Estados examinados, las OSC disponen de un sinnúmero de áreas en las que pueden ejercer abogacía y realizar aportaciones. Entre ellas se encuentran las siguientes: 1) alentar a los Estados a realizar consultas nacionales para elaborar el informe nacional, a aceptar visitas de los procedimientos especiales de la ONU y a ratificar tratados de derechos humanos; 2) presentar información sobre la situación de los derechos humanos ante órganos de supervisión creados en virtud de tratados y a través del EPU; y 3) incidir para que los Estados acepten oficialmente recomendaciones relevantes formuladas a través del EPU y para que las implementen, por ejemplo mediante declaraciones de las OSC al final de la sesión de adopción y mediante la utilización de eventos paralelos «oficiales» durante las sesiones del Grupo de Trabajo del EPU y en sesiones del

CDH.⁴ La presentación de información por escrito es una vía de participación en el EPU especialmente significativa para las OSC, ya que sus observaciones y recomendaciones pueden verse incorporadas en la documentación oficial que la OACDH elabora en preparación del examen de un Estado.

El presente estudio se centra particularmente en el segundo elemento: la presentación de informes por las OSC ante la OACDH acerca de las condiciones de los derechos humanos en los Estados a examinar, incluyendo propuestas de recomendaciones que podrían ser planteadas por los Estados que realizan el examen. De acuerdo con la Resolución 16/21 del CDH, que detalla los procedimientos de trabajo del EPU, el examen debería tener en cuenta información fidedigna proporcionada por «otros interesados». Estos pueden ser «entre otros, las ONG, las instituciones nacionales de derechos humanos, los defensores de derechos humanos, las instituciones académicas y los institutos de investigación, las organizaciones regionales y los representantes de la sociedad civil.»⁵ La OACDH acepta de estos actores breves contribuciones escritas acerca de los derechos humanos en el Estado examinado y utiliza la información para redactar un documento denominado «Resumen de información de partes interesadas». Para favorecer la inclusión de la información en el documento de resumen, las OSC deben comenzar por definir el asunto en cuestión, después citar ejemplos ilustrativos y, por último, proponer recomendaciones.⁶

1.3 Alcance del estudio

Aunque los estudios de base empírica sobre este asunto son escasos hasta el momento, en el año 2010 se investigó acerca de la actuación en el EPU de las OSC que se enfocan en los derechos del niño. En general, las OSC examinadas manifestaron que su participación en el EPU merecía la pena y tenía ventajas imprevistas, como la de facilitar el trabajo en red y el desarrollo de relaciones fructíferas con actores nacionales e internacionales.

2. Israel participó en la primera ronda, pero ha pospuesto su examen correspondiente a la segunda ronda por cuestiones relacionadas con aportaciones tendenciosas por parte de otros Estados (UPR Info, 21 de marzo de 2013).

3. OHCHR, s. a., a.

4. Lawrence Moss (2010). Opportunities for Nongovernmental Organization Advocacy in the Universal Peer Review Process at the UN Human Rights Council. *Journal of Human Rights Practice*, 2(1): pp. 122-150.

5. OACDH, Guía práctica para la sociedad civil - Examen Periódico Universal, http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Universal_Periodic_Review_SPA.pdf, p. 11.

6. UPR Info y NGO Group for the CRC, s. a., b.

Además, los participantes en el estudio señalaron el seguimiento posterior al examen como un aspecto crucial en el proceso.⁷

La capacidad de las OSC para lograr que se consideraran sus asuntos en el proceso del EPU fue también el objeto de un estudio sobre los 16 Estados examinados en 2008, durante la segunda sesión del EPU. Moss analiza hasta qué punto se vieron reflejados en las recomendaciones dirigidas por los Estados recomendantes al Estado examinado los numerosos y variados intereses de las OSC, y en qué medida esas recomendaciones fueron aceptadas por los Estados examinados. El estudio identifica 745 asuntos tratados por las OSC (constataciones, observaciones y recomendaciones) e incluidos en los resúmenes de información de otros interlocutores para estos 16 Estados examinados. Un 70 por ciento correspondió con recomendaciones efectivamente formuladas por Estados miembros de la ONU. Si bien ello demostró la capacidad de las OSC de llamar la atención sobre los asuntos de derechos humanos que les ocupan, los Estados examinados solamente aceptaron un 38 por ciento de las recomendaciones correspondientes a cuestiones planteadas por las OSC. En contraste, las recomendaciones estatales que no respondieron a aportaciones de OSC tuvieron una tasa de aceptación del 57 por ciento.⁸

Los resultados de este estudio previo (con una muestra estadística limitada) han sugerido que las OSC están logrando avances en la promoción de los derechos humanos a través del EPU, lo cual tiene implicaciones para la eficacia y legitimidad del mecanismo. El presente documento pretende contribuir a esta base de conocimientos.

Este documento presenta una investigación procedente de una base de datos en constante evolución, que contiene las recomendaciones propuestas por OSC incorporadas en los resúmenes de las aportaciones de las OSC al EPU. A continuación, se establece una comparación entre estas recomendaciones y las efectivamente formuladas por los Estados, con objeto de determinar el grado de correlación. No es posible probar, entre otros aspectos, la existencia de un vínculo causal entre las propues-

tas de las OSC y las recomendaciones de los Estados.⁹ Sin embargo, la medida en que los asuntos planteados por las OSC se ven reflejados en las recomendaciones de los Estados puede, al menos, demostrar el nivel de correlación – y, por lo tanto, de representación – alcanzado por las OSC en el proceso.

Este análisis proporciona datos valiosos y de interés para el EPU, las OSC en el ámbito de los derechos humanos y la comunidad académica. Estas áreas subsidiarias de atención incluyen los niveles de aceptación u otras respuestas emitidas por los Estados examinados con respecto a estas recomendaciones, especialmente en comparación con recomendaciones no propuestas por OSC; cuáles Estados/regiones presentan mayor tendencia a formular recomendaciones en consonancia con las de las OSC; la posible existencia de una relación entre los niveles de acción en las recomendaciones estatales y los asuntos planteados por las OSC; y cuáles asuntos son más frecuentemente abordados por las OSC, así como cuáles asuntos tienen una mayor probabilidad de ser incorporados en las recomendaciones estatales.

El presente estudio también examina la influencia de las OSC en dos áreas temáticas específicas: los derechos de las personas con discapacidad y la libertad de opinión y expresión. Estos asuntos se han seleccionado con objeto de establecer una comparación entre un asunto propio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como el de las personas con discapacidad, y uno perteneciente al ámbito de los derechos civiles y políticos (DCP).

1.4 Métodos

El análisis abarca las sesiones 3ª a 13ª del EPU, desde diciembre de 2008 hasta mayo de 2012.¹⁰ Está basado en los contenidos procedentes de OSC que recoge el resumen de información de partes interesadas, elaborado por la OACDH para cada Estado examinado. La utiliza-

7. Ed Renshaw (2010). Universal Periodic Review: The Status of Children's Rights. Red de Información Sobre los Derechos del Niño (CRIN). Descargado en http://www.crin.org/docs/FileManager/Status_of_Childrens_Rights_in_the_UPR_2010_22ndnov.pdf.

8. Moss, op. cit.

9. La demostración sería difícil por razones metodológicas. Sería posible examinar si el lenguaje utilizado por los Estados en las recomendaciones es idéntico al propuesto por las OSC, lo cual sería un claro indicio de causalidad. Sin embargo, los Estados tienden a modificar y revisar el texto de las recomendaciones por numerosos motivos, incluyendo, en algunos casos, el deseo de evitar la apariencia de estar repitiendo sencillamente las recomendaciones de las OSC.

10. Dado el carácter inicial de las primeras dos sesiones, los datos correspondientes a estas no son necesariamente representativos del proceso ulterior.

ción de determinados verbos de acción (pedir, llamar a, alentar, deber, proponer, recomendar, debería, sugerir y urgir) determinó si una declaración debería ser considerada como una recomendación. Las recomendaciones se introdujeron individualmente, tras lo cual se les asignó un código correspondiente al número de la sesión, al Estado examinado y al tipo de asunto planteado,

A continuación, y utilizando la base de datos en línea de recomendaciones estatales disponible en upr-info.org, se comparó cada recomendación procedente de OSC con recomendaciones oficiales dirigidas por Estados miembros de la ONU a los Estados examinados en el EPU, identificando para ello los asuntos fundamentales planteados. Se asignó un nivel de coincidencia a cada recomendación OSC (sin coincidencia, coincidencia general, coincidencia específica), a fin de reflejar el grado de similitud con las recomendaciones estatales sobre el mismo asunto. La asignación del nivel de coincidencia se basó en una definición amplia: si existía una recomendación estatal sobre el mismo asunto que el planteado por la recomendación OSC, y si la primera podía ser razonablemente interpretada como reflejo de la segunda, se consideró que existía, como mínimo, una coincidencia general. Para merecer el nivel de «coincidencia específica», la recomendación estatal correspondiente debía incorporar la mayor parte de los componentes exactos o incluso el lenguaje textual de la recomendación OSC. Para las recomendaciones de las OSC con una coincidencia general o específica con recomendaciones estatales, se incluyeron igualmente en el análisis la respuesta del Estado examinado a la recomendación estatal (aceptada, respuesta general, sin respuesta, rechazada) y el nivel de acción. de esta.

Los resultados del presente estudio quedan sujetos a determinadas presunciones y limitaciones. Una de las presunciones consiste en dar por hecho que las recomendaciones inicialmente presentadas por las OSC se incorporaron consecuente y exhaustivamente en los resúmenes de información de partes interesadas de la OACDH. Se llevó a cabo un número limitado de comprobaciones aleatorias, que parecen confirmar este supuesto, aunque encontramos que hay un número modesto de recomendaciones de las OSC que fueron omitidas. Además, el estilo en la redacción de los resúmenes mostró un grado de variación considerable: algunos documentos contenían principalmente observaciones y formulaciones pasivas, mientras que otros in-

cluían numerosas declaraciones de acción y una amplia variedad de verbos de acción. Estas incoherencias en el tratamiento de los resúmenes por parte de la OACDH podrían llegar a minimizar en cierto grado la magnitud de las aportaciones de las OSC.

Asimismo, deben tenerse en cuenta la existencia y el impacto de las ONG gubernamentales (llamadas GONGO, por sus siglas en inglés). Las GONGO son organizaciones pretendidamente imparciales que, en realidad, han sido creadas por gobiernos o cuentan con el apoyo de estos para empujar al sector de la sociedad civil en una dirección más favorable a los gobiernos, y para crear la apariencia de un sector que apoya al gobierno. La participación de tales organizaciones en las recomendaciones del EPU ha producido, en algunos casos, una inflación de recomendaciones «blandas» y de respuestas positivas de los Estados. Sin embargo, el alcance de este problema es reducido, si se toma en consideración el total de 27 000 recomendaciones formuladas hasta el momento en el marco del proceso EPU. Las GONGO no existen en todas partes y, donde sí las hay, no siempre son numerosas e influyentes. En ocasiones, estas pueden no estar lo suficientemente bien organizadas como para influir en el proceso EPU; para lograrlo, estas tienen que persuadir a otros países de que adopten sus así llamadas recomendaciones. Existen indicios anecdóticos de que las GONGO intervinieron en las revisiones del EPU correspondientes a China, Venezuela y Cuba, pero no existe una base de datos fidedigna, ni otro tipo de análisis, que señale concretamente como GONGO a determinadas ONG. Además, puede haber divergencias en cuanto a la definición del término GONGO.

También es importante observar que el presente estudio se concentra en las recomendaciones OSC recogidas en el resumen de la OACDH, y no refleja el impacto de las recomendaciones OSC que puedan haberse presentado directamente en embajadas o misiones diplomáticas de Ginebra mientras los Estados formulaban sus recomendaciones, y que no tuvieron entrada en las compilaciones de la OACDH. Otras limitaciones del estudio son las constituidas por la subjetividad de la asignación de niveles de coincidencia a las recomendaciones, y por la necesidad de dividir las recomendaciones complejas que contienen los documentos resumen en recomendaciones individuales para el análisis. Dadas estas dificultades, es poco probable que puedan reproducirse exactamente los resultados del presente estudio. Aun así, el gran ta-

maño de la muestra y el carácter limitado de las complicaciones mencionadas refuerzan la validez general de los hallazgos.

2. Resultados

2.1 Datos generales

Tamaño de la muestra de recomendaciones OSC. El número de recomendaciones identificadas como procedentes de OSC es de 6.967. Dadas las limitaciones de capacidad existentes, aquí se analizan 2.448 recomendaciones en cuanto a la medida en la que se reflejaron en las recomendaciones oficiales de los Estados.¹¹ Para una distribución homogénea de las recomendaciones, la selección de estas recomendaciones OSC se realizó sistemáticamente de modo periódico y secuencial (una sí, una no). Dada esta cantidad (el 35 por ciento de las recomendaciones OSC), la probabilidad de que el margen de error sea igual o inferior al 3,5 por ciento es del 99 por ciento.¹²

Codificación de las recomendaciones. Seleccionadas las 2.448 recomendaciones OSC para el análisis, se les asignó el código 0, 1 ó 2, según su nivel de coincidencia. El código 0 designa recomendaciones OSC que no se reflejan en recomendaciones estatales, el código 1 señala las que muestran cierto grado de similitud, y el código 2 refleja una coincidencia exacta o casi exacta entre las recomendaciones de los Estados y las de las OSC. Ejemplos de codificación:

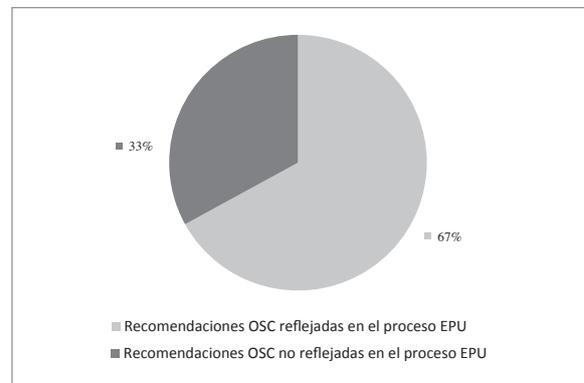
■ Código 1 (coincidencia general). Recomendación OSC: Amnistía Internacional recomendó que Bahrein permitiese manifestaciones con fines electorales.

Recomendación estatal: Japón recomendó que el Gobierno de Bahrein aplicase las medidas necesarias para garantizar las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica.

■ Código 2 (coincidencia específica). Recomendación OSC: Human Rights Watch recomendó que Kazajstán estableciera un tope a la cuantía de la indemnización en las causas por difamación.

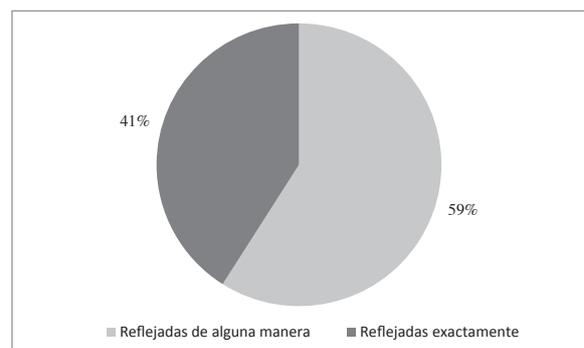
Recomendación estatal: Los Países Bajos recomendaron que Kazajstán examinase su legislación sobre el delito de calumnia y estableciese un tope a la cuantía de la indemnización en las causas por difamación.

Figura 1: Incidencia de las recomendaciones OSC reflejadas en recomendaciones estatales



Incidencia de las recomendaciones OSC, reflejadas en las recomendaciones estatales. De las 2.448 recomendaciones identificadas de las OSC, 1.631 están reflejadas en recomendaciones estatales. Por lo tanto, dos tercios (el 67 por ciento) de las recomendaciones OSC están recogidos, de modo general o específico, en recomendaciones oficiales del EPU. Este resultado es de importancia capital, ya que refleja la medida en que las perspectivas aportadas por las OSC se reflejan en el proceso del EPU.

Figura 2: Nivel de especificidad de las recomendaciones estatales propuestas por OSC

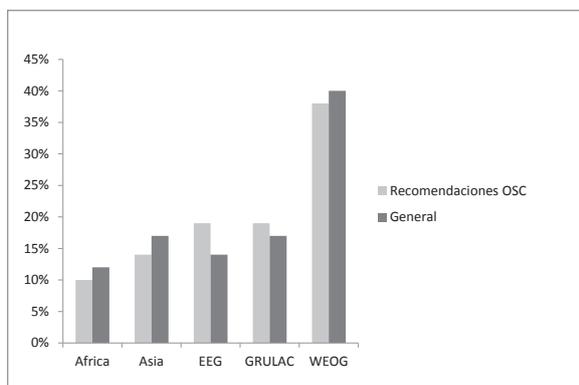


11. El número de recomendaciones OSC efectivamente emitidas es superior a 2.448, ya que algunos Estados presentaron recomendaciones idénticas o similares.

12. <http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>. Aunque el margen de error para una muestra del 35 por ciento es del 2,2 por ciento, se ha ajustado esta cifra para dar cuenta de una ligera distorsión en la selección de la muestra, debida a la elección de recomendaciones relativas a las discapacidades y a la libertad de opinión y expresión.

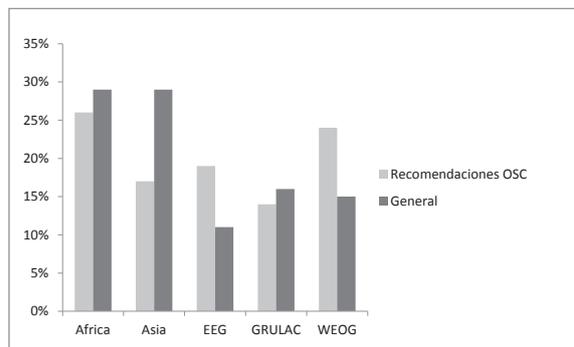
Nivel de especificidad de las recomendaciones sugeridas por las OSC. Distribución de las recomendaciones de código 1 y código 2: Entre las recomendaciones estatales que reflejan propuestas de las OSC, un 59 por ciento corresponde al código 1 y un 41 por ciento al código 2. Así, una proporción cercana a las tres quintas partes refleja las recomendaciones OSC de forma general, mientras que el resto coincide aproximada o exactamente con estas. En cuanto a las respuestas de no-aceptación, estas constituyen un 33 por ciento del total, siendo un 40 por ciento para las recomendaciones de código 1 y un 27 por ciento para las de código 2.

Figura 3: Distribución regional de los Estados recomendantes



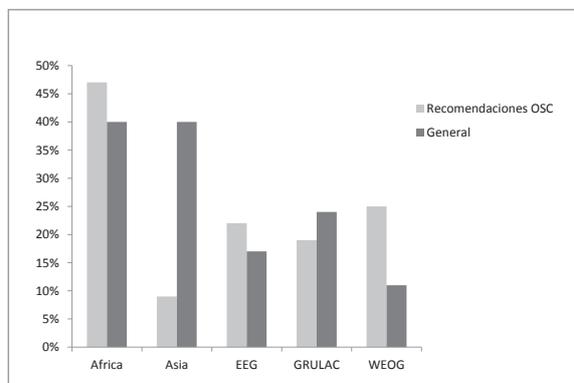
Distribución regional de los Estados que emiten recomendaciones. Existe una similitud general entre las recomendaciones propuestas por OSC y el número total de recomendaciones, en cuanto a las regiones de las que proceden estas recomendaciones. De acuerdo con otras regularidades detectables en el EPU, África y Asia adoptan un enfoque similar, con una proporción menor de recomendaciones con respecto a las propuestas por OSC que con respecto al total, mientras que los grupos EEG y GRULAC realizan, al contrario, más recomendaciones de las correspondientes a OSC que de las totales. En ambos casos, la mayor parte de las recomendaciones proviene del grupo WEOG.

Figura 4: Regiones receptoras de recomendaciones



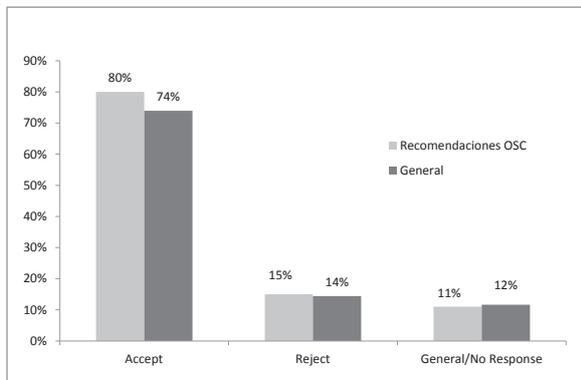
Regiones receptoras de recomendaciones. En comparación con las características generales de las recomendaciones, el menor porcentaje de recomendaciones OSC corresponde a las dirigidas a Asia. África y la región GRULAC también recibieron menos recomendaciones OSC que en general, aunque la diferencia fue menor que en el caso de Asia. Por el contrario, los grupos EEG y WEOG recibieron mayores porcentajes de recomendaciones de OSC que del total.

Figura 5: Recomendaciones intra-regionales



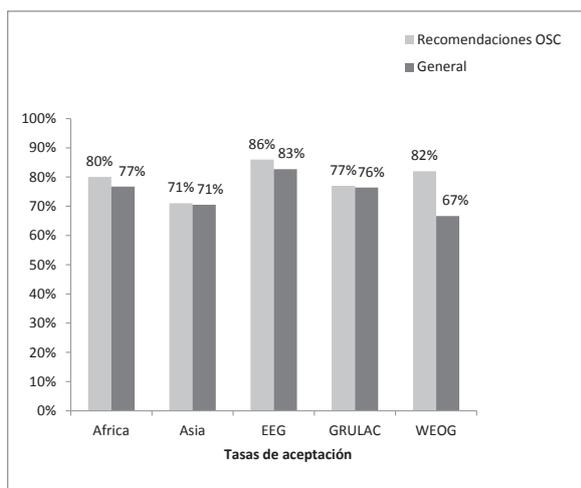
Recomendaciones intra-regionales. Las recomendaciones realizadas dentro de su propia región por Estados de África, del grupo EEG y, especialmente, del grupo WEOG reflejan las propuestas de las OSC en mayor medida que el total de recomendaciones realizadas por Estados dentro de la propia región. Las recomendaciones Asia-Asia, por el contrario, incorporaban la aportación de las OSC en medida significativamente menor que las realizadas en otras regiones. Ello hace pensar en una menor actividad de las ONG, al menos en cuanto a la participación en el EPU, en el conjunto de la región asiática.

Figura 6: Tasas de aceptación en los Estados examinados



Tasas de aceptación en los Estados examinados. La figura muestra las tasas de aceptación por los Estados de las recomendaciones propuestas por OSC, en comparación con el total de recomendaciones. Según los datos, las cuatro quintas partes de las recomendaciones estatales que incorporan perspectivas de las OSC resultan aceptadas por los Estados examinados. Esta cifra es ligeramente superior a la tasa general de aceptación de recomendaciones, del 74 por ciento.¹³ Tasas de rechazo y respuestas generales o falta de respuesta por parte de los Estados examinados (las últimas dos formas suelen constituir rechazos de facto, ya que los Estados no se comprometen a seguir las recomendaciones).

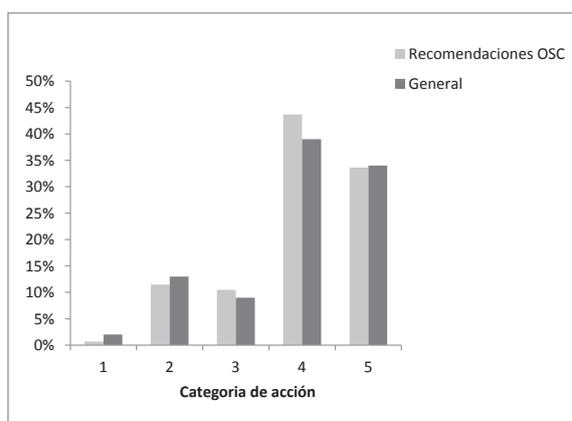
Figura 7: Tasas de aceptación por región



13. El total de recomendaciones OSC aceptadas es superior al 100 por ciento, ya que, en algunos casos, una misma recomendación fue emitida por varios Estados.

Tasas de aceptación por región. En cuatro de las cinco regiones, las tasas de aceptación de recomendaciones propuestas por OSC fueron iguales o ligeramente superiores a las de las recomendaciones en general. En este aspecto, el grupo WEOG presenta valores fuera de lo común, con un porcentaje de aceptación sobre el total de recomendaciones inferior en 15 puntos al de las recomendaciones OSC.

Figura 8: Categorías de acción de las recomendaciones



Categorías de acción de las recomendaciones. En una escala comprendida entre el uno y el cinco¹⁴, el nivel de acción corresponde a la acción general efectivamente solicitada por la recomendación y al primer verbo de la oración. La escala es ascendente, desde la solicitud de acción mínima (1) hasta la de acción específica (5).

Un buen número de las recomendaciones (el 40 por ciento) corresponde a la categoría 4, un tercio a la categoría 5. Les siguen las recomendaciones de categorías 2 y 3, así como un número muy reducido de recomendaciones de categoría 1. Aunque las recomendaciones

14. La escala de las categorías de acción constituye una evaluación del tipo de recomendación, sobre la base de los verbos empleados en el texto de la recomendación. El nivel 1 corresponde a recomendaciones dirigidas a Estados distintos del examinado, o que llaman al Estado examinado a solicitar asistencia técnica o compartir información; el nivel 2 se aplica a recomendaciones de continuar o mantener actuaciones existentes; el nivel 3 pertenece a recomendaciones de considerar la posibilidad de realizar cambios; el nivel 4 agrupa las recomendaciones de acción general (es decir, abordar, promover, afianzar, etc.); y el nivel 5 designa recomendaciones que piden acciones específicas, tangibles y verificables. Para más información sobre la escala de categorías de acción, véase: Edward McMahon (2012). El examen periódico universal: un trabajo en progreso. Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/09297.pdf>; así como www.upr-info.org/IMG/pdf/Database_Action_Category.pdf.

de categoría 4 son ligeramente más frecuentes entre las recomendaciones OSC, las cifras corresponden en gran medida con la distribución por categorías de acción de las recomendaciones en general.

Figura 9: Ocho asuntos prevalentes en las recomendaciones OSC

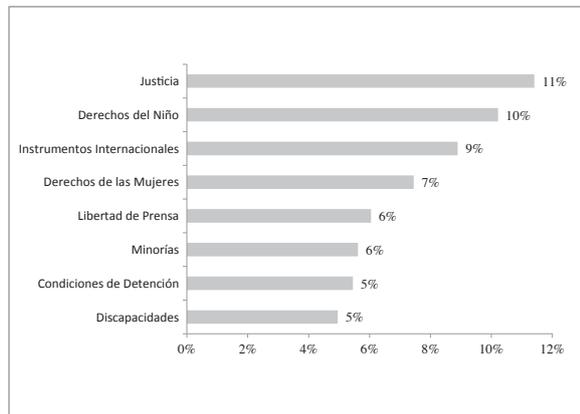
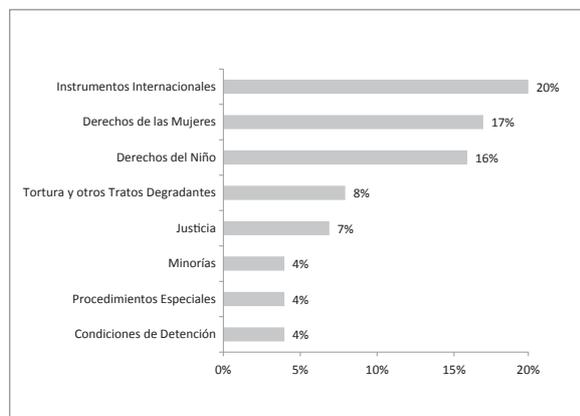


Figura 10: Ocho asuntos prevalentes en recomendaciones de las sesiones 3ª a 13ª



Ocho asuntos prevalentes en recomendaciones de las OSC y en general. De los ocho principales tipos de asuntos abordados, seis están presentes en ambas listas, aunque existen ciertas divergencias en cuanto a los porcentajes totales que les corresponden. Por ejemplo, las recomendaciones propuestas por OSC reflejan una distribución más amplia y plana de los asuntos. Así, las recomendaciones en general prestan mayor atención al principal asunto: los instrumentos internacionales, con un porcentaje casi dos veces mayor que el del

principal asunto planteado por las OSC, la justicia. La importancia dada a los instrumentos internacionales es, probablemente, reflejo de una orientación de los Estados hacia recomendaciones de tipo interestatal, algo que suele interesar menos a las OSC. Además, las recomendaciones OSC reflejadas en recomendaciones estatales muestran una estrecha correspondencia con la distribución por asuntos de las recomendaciones OSC en total.

2.2 Estudio de caso

El análisis se centra ahora en cómo las OSC abordaron el mecanismo EPU, durante sus sesiones 3ª a 13ª, en dos áreas temáticas específicas: los derechos de las personas con discapacidad y la libertad de opinión y expresión. Estos asuntos se han seleccionado con objeto de establecer una comparación entre un asunto propio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como el de las personas con discapacidad, y uno perteneciente al ámbito de los derechos civiles y políticos (DCP). El estudio de caso se incorpora al presente análisis en vista de los actuales debates acerca de los DESC y los DCP: ¿Realizan las OSC distinciones en su enfoque de los DESC y los DCP? ¿Varían las respuestas de los Estados según la recomendación sea de carácter DESC o DCP? ¿Existen diferencias entre las correspondientes tasas de aceptación?

Tal y como se ha observado en estudios anteriores, la realización de este análisis resulta complicada y desafiante. Muchas de las cuestiones abordadas en el proceso no se traducen inequívocamente en los DESC o los DCP, dada la gran influencia del contexto individual de cada país. Además, algunas recomendaciones son de carácter intrínsecamente procedimental y no específicamente sustancial (por ejemplo, las invitaciones a visitas de los procedimientos especiales, la adhesión a tratados de derechos humanos).¹⁵ Así, el presente estudio de caso refleja únicamente 2 asuntos, de contornos relativamente nítidos en cuanto a su correspondencia con los DESC o los DCP.

15. McMahon, op. cit., p. 21.

Figura 11: Nivel de coincidencia entre recomendaciones OSC y en general (derechos de las personas con discapacidad)

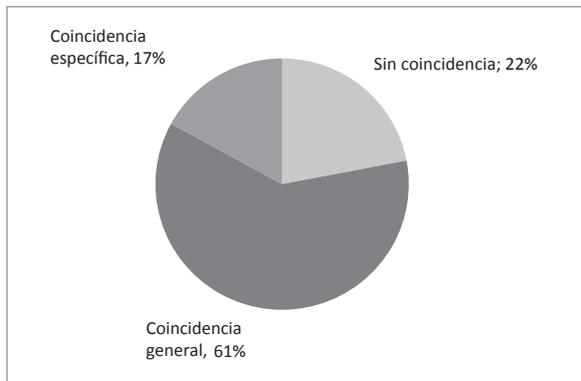
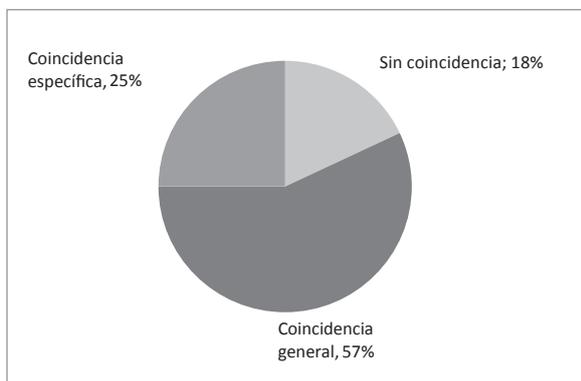


Figura 12: Nivel de coincidencia entre recomendaciones OSC y recomendaciones en general (libertad de expresión)



Niveles de coincidencia. En general, los resultados muestran unos niveles de coincidencia algo mayores para las recomendaciones OSC de los dos asuntos en cuestión que para las recomendaciones en su conjunto. El 78 por ciento de las recomendaciones OSC acerca de las personas con discapacidad y el 82 por ciento de las referentes a la libertad de opinión y expresión tenían algún nivel de correspondencia con recomendaciones estatales. Sin embargo, la proporción de recomendaciones OSC que correspondían específicamente a recomendaciones estatales fue significativamente menor: un 17 por ciento para los derechos de las personas con discapacidad y un 25 por ciento para la libertad de opinión y expresión. Estas cifras son inferiores al 41 por ciento correspondiente a todas las recomendaciones propuestas por OSC y emitidas por Estados.

Figura 13: Categorías de acción de las recomendaciones OSC (personas con discapacidad)

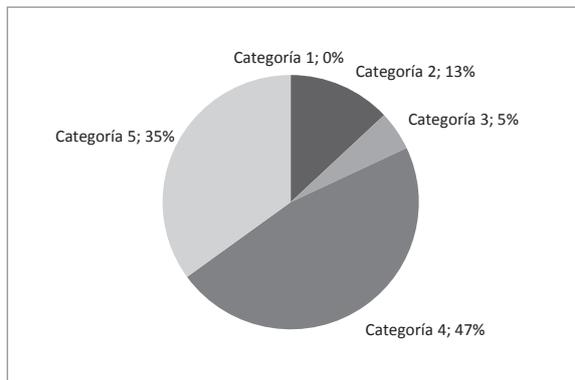
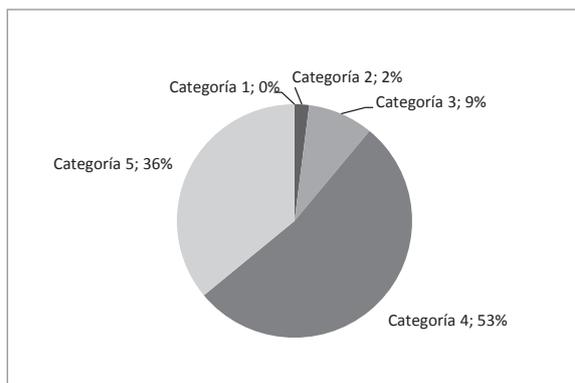


Figura 14: Categoría de acción de las recomendaciones OSC (libertad de expresión)

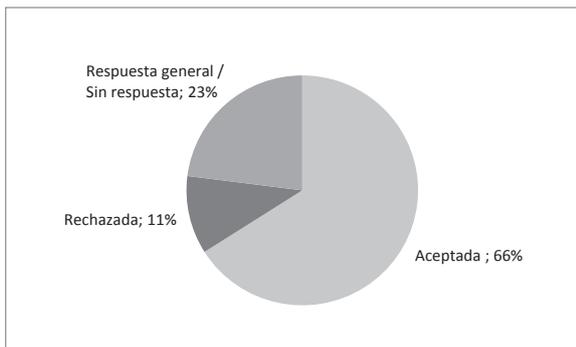


Categorías de acción. Tanto para los derechos de las personas con discapacidad como para la libertad de opinión y expresión, aproximadamente la mitad de las recomendaciones correspondió a la categoría de acción 4, y más de un tercio a la categoría 5 (la más específica). Las recomendaciones sobre la libertad de opinión y expresión fueron ligeramente más específicas que las referentes a personas con discapacidad (un 53 por ciento y un 47 por ciento, respectivamente, en la categoría 4; un 36 por ciento y un 35 por ciento en la categoría 5). Llama la atención que los resultados para las recomendaciones OSC correspondientes tanto a los derechos de las personas con discapacidad como a la libertad de opinión y expresión muestran, en general, una distribución por categorías de acción similar al conjunto de las recomendaciones de las sesiones 3ª a 13ª (un 2 por ciento en la categoría 1, un 14 por ciento en la categoría 2, un 10 por ciento en la categoría 3, un 39 por ciento en la categoría 4 y un 35 por ciento en la categoría 5).

Figura 15: Respuestas de Estados examinados a recomendaciones (personas con discapacidad)



Figura 16: Respuestas de Estados examinados a recomendaciones (libertad de expresión)



Respuestas a recomendaciones. Por último, se aprecian determinadas tendencias en las respuestas de los Estados examinados a las recomendaciones estatales correspondientes a propuestas de las OSC. Según muestra la figura 4, hubo entre los dos asuntos diferencias mayores y más significativas que las existentes en otros resultados. Las tasas de aceptación de recomendaciones fueron del 94 por ciento para los derechos de las personas con discapacidad y del 66 por ciento para la libertad de opinión y expresión, mientras que las tasas de rechazo fueron del 2 por ciento y del 23 por ciento, respectivamente. Además, los Estados hicieron un uso ligeramente mayor de las alternativas a la aceptación o rechazo explícitos con respecto a las recomendaciones de libertad de opinión y expresión: en este ámbito, quedó «sin respuesta» un 3 por ciento y con «respuesta general» un 8 por ciento de las recomendaciones, frente a las respectivas proporciones del 1 por ciento y del 3 por ciento para las recomendaciones sobre los derechos de las personas con discapacidad.

3. Interpretación de los resultados

Según una hipótesis a priori razonable, las recomendaciones propuestas por OSC y asumidas por los Estados serían más concretas y específicas que las recomendaciones estatales en general. La suposición se basa en el hecho de que las OSC poseen determinados focos de atención política y se ven menos obligadas que los Estados a tener en cuenta el contexto más amplio de los intereses y las relaciones diplomáticas. Los resultados aquí recogidos presentan, sin embargo, una visión más matizada de las relaciones entre OSC y Estados en cuanto a las recomendaciones EPU. Es más complicado que lo que parece.

Un resultado fundamental de esta investigación consiste en que, efectivamente, las recomendaciones oficiales emitidas por los Estados en el EPU reflejan perspectivas y temas procedentes de OSC.¹⁶ Aunque no puede aseverarse que exista un vínculo causal, resulta creíble inferir que las perspectivas y aportaciones de las OSC tienen un impacto en las recomendaciones de los Estados. Como mínimo, parece ser que los Estados tienen intereses comunes con los reflejados por las OSC. Además, las recomendaciones OSC coinciden con varias regularidades generales, como los porcentajes de aceptación, la distribución regional de los Estados recomendantes y la distribución de las categorías de acción. Estos factores confieren una mayor legitimidad al proceso EPU, ya que su funcionamiento no resulta estar aislado de perspectivas y preocupaciones sociales más amplias. La aportación de las OSC es benéfica para el proceso.

Por otra parte, los Estados examinados aceptaron una proporción ligeramente mayor de recomendaciones propuestas por OSC que de recomendaciones en general. ¿Qué motivos podría tener esta aparente contradicción con la tesis de que, dado el carácter más concreto y específico de las recomendaciones propuestas por OSC, estas tendrían una mayor probabilidad de rechazo?

La respuesta podría estar en la relación existente (59-41 por ciento) a favor de las recomendaciones más generales (de código 1) realmente formuladas por los Estados. Según ello, los Estados serían más proclives a

16. Estos resultados coinciden con los obtenidos por Moss en su estudio del año 2010, aunque ese estudio, que operaba con una muestra de menor tamaño, daba una menor tasa de aceptación para las recomendaciones propuestas por OSC.

generar recomendaciones menos concretas y específicas, aunque aborasen muchos de los temas propuestos por las OSC. Tal situación tiene efectos ambiguos: las recomendaciones de los Estados, más generales, tienden a abarcar una mayor variedad de posibles situaciones que las recomendaciones OSC, normalmente más específicas, pero la evaluación del cumplimiento, por parte de los Estados, de recomendaciones más generales es también más subjetiva, es decir, menos tangible y verificable. Los Estados disponen así, con respecto a las recomendaciones aceptadas, de un margen de maniobra mayor a la hora de definir si han cumplido con sus compromisos o no. Igualmente, es interesante constatar que pocas recomendaciones estatales emplean un texto idéntico al propuesto por las OSC. Ello puede ser debido, en parte, a que los Estados desean evitar la apariencia de una simple repetición de las recomendaciones OSC.

Los grupos WEOG y EEG recibieron un número de recomendaciones OSC relativamente mayor. Una explicación creíble de ello es que, dentro estas regiones, existen más OSC con recursos para concentrarse en el proceso del EPU. Parece también existir una consonancia entre los niveles de coincidencia 1 y 2 de las recomendaciones OSC y las categorías de acción 4 y 5. Un 40 por ciento del total de recomendaciones correspondió a la categoría 4, y la proporción de recomendaciones OSC con el código de coincidencia 1 fue del 39 por ciento. Las cifras correspondientes para las recomendaciones de categoría 5 y código 2 fueron el 34 por ciento y el 27 por ciento, respectivamente.

Es muy posible que las recomendaciones de código 1 fuesen más específicas en la propuesta de las OSC y que los Estados les diesen un carácter más general, haciéndolas pasar de la categoría de acción 5 a la categoría 4. Los posibles motivos de este comportamiento por parte de los Estados son variados, desde una propensión diplomática general a emplear un lenguaje menos vinculante hasta el deseo de no mostrarse demasiado «estrictos» con otros Estados, en previsión de un tratamiento recíproco similar. Esta perspectiva conduce directamente a la sugerencia fundamental de que las OSC y los Estados formulen sus recomendaciones en un lenguaje específico, concreto y verificable.

La distribución por asuntos de las recomendaciones propuestas por las OSC comprende una gama más amplia de asuntos que el conjunto de recomendaciones, por lo

que resulta porcentualmente más «plana» que la del total. Se requerirían estudios adicionales, para determinar el origen de esta diferencia, pero una explicación lógica es que determinados asuntos preocupan específicamente a los Estados en mayor medida que a las OSC. Asimismo, el principal asunto en la distribución de todas las recomendaciones estatales es el de la adhesión a instrumentos internacionales, un tipo de recomendación que puede resultar para los Estados de mayor interés y más cómodo de emitir que otras recomendaciones orientadas a la acción, potencialmente más sensibles. Las OSC, a su vez, tenderán a conferir menor importancia a este asunto.

Los resultados del estudio de caso muestran que las preocupaciones de las OSC referentes a los derechos de las personas con discapacidad y a la libertad de opinión y expresión se ven reflejados de manera abrumadora, al menos en cierta medida, en las recomendaciones oficiales de los Estados. Sin embargo, únicamente una cuarta parte de las recomendaciones OSC muestra un alto nivel de coincidencia con las recomendaciones estatales correspondientes. Por lo tanto, parece necesario trabajar para que las OSC tengan un impacto concreto y específico en el fondo de las recomendaciones oficiales correspondientes a las mencionadas áreas temáticas.

En comparación con los dos tercios de recomendaciones aceptadas en el primer ciclo del EPU sobre el total de todas las oficiales, las tasas de aceptación para recomendaciones OSC en el estudio de caso – un 94 por ciento para los derechos de las personas con discapacidad y un 66 por ciento para la libertad de opinión y expresión – indican que el EPU está canalizando con éxito las preocupaciones de las OSC en estos ámbitos. Sin embargo, aunque los Estados examinados tendieron a aceptar las recomendaciones OSC para ambos asuntos, la tasa de rechazo fue mucho mayor para la libertad de opinión y expresión que para los derechos de las personas con discapacidad (un 23 por ciento y un 2 por ciento, respectivamente). Ello indica que los Estados son menos receptivos ante recomendaciones sobre asuntos más políticos y cuestionadores del poder estatal; un resultado que se corresponde con estudios realizados al respecto en el pasado.¹⁷

17. McMahon, op. cit, pp. 21-22.



Aunque el EPU es, principalmente, un mecanismo internacional e intergubernamental, la perspectiva de la sociedad civil y sus organizaciones puede enriquecer el proceso y fortalecer su impacto. Así, y dado que el segundo ciclo del EPU se encuentra ya en marcha, la cuantificación de la influencia ejercida por las OSC es un aspecto importante a la hora de evaluar el éxito y la integridad generales de este mecanismo. Al presentar pruebas de que las OSC están informando sustancialmente las recomendaciones oficiales y de que los Estados tienden a aceptar recomendaciones que reflejan sus aportaciones, un trabajo de investigación continuado puede apoyar la legitimidad del EPU y transmitir su promesa de fomentar efectivamente los derechos humanos.

Además, existen áreas que se prestan a una fructífera investigación en el futuro, que podría poner al descubierto regularidades y cambios temporales en la relación entre las OSC y las recomendaciones de los Estados. Igualmente, podría mostrarse si existe un vínculo entre las recomendaciones propuestas por OSC que resultan formuladas y aceptadas por los Estados, de un lado, y el éxito en su implementación, de otro. Las recomendaciones propuestas por las OSC podrían tener tasas de implementación mayores, debido al mayor nivel de aceptación por parte de las OSC.

En general, parece ser que las OSC son potencialmente – y quizá incluso efectivamente – capaces de hacerse oír en el proceso EPU. Una conclusión derivada del presente estudio es que las OSC en África y, especialmente, en Asia requieren ser fortalecidas, para desempeñar un papel más proactivo y sustancial a la hora de fijar objetivos para esas regiones e influir en las recomendaciones dirigidas a ellas. Aun así, debe reconocerse que existen numerosos factores que complican una mayor integración de las perspectivas de las OSC, desde los «altos» niveles de la política pública (por ejemplo, los Estados autoritarios suelen ser menos receptivos ante las recomendaciones de las OSC) hasta las consideraciones más prácticas (la carga de trabajo de los diplomáticos puede impedirles leer y tener en cuenta las aportaciones de las OSC). Por ello, las OSC deberían tener paciencia y continuar redoblando creativamente sus esfuerzos para interactuar con los Estados en el marco del EPU. Al mismo tiempo, los Estados – que quizá vayan reconociendo en mayor medida su propio interés en continuar legitimando el EPU –, deberían dar mayor prioridad a la integración de las recomendaciones OSC.



Referencias

- McMahon, E.R.** (2012). El examen periódico universal: un trabajo en curso. Friedrich-Ebert-Stiftung. Descargado en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/09297.pdf>
- Moss, L.C.** (2010). Opportunities for Non-Governmental Organization Advocacy in the Universal Peer Review Process at the UN Human Rights Council. *Journal of Human Rights Practice*, 2(1): pp. 122-150.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH).** (s. a., a). Guía práctica para la sociedad civil: Examen Periódico Universal. Descargado el 24 de marzo de 2013 en http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Universal_Periodic_Review_SPA.pdf
- (s. a., b). OHCHR Information Note for National Human Rights Institutions on the 2nd Cycle of the Universal Periodic Review. Descargado el 27 de abril de 2013 en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/InfoNoteNHRIUPR2ndCycle.pdf>
- Renshaw, E.** (2010). Universal Periodic Review: The Status of Children's Rights. Red de Información Sobre los Derechos del Niño (CRIN). Descargado en http://www.crin.org/docs/FileManager/Status_of_Childrens_Rights_in_the_UPR_2010_22ndnov.pdf
- UPR Info.** (2012). Base de datos de recomendaciones EPU (Data Set). Disponible en: <http://www.upr-info.org/database/>
- (21 de marzo de 2013). El Presidente del Consejo de Derechos Humanos se reunió con el Embajador de Israel. Descargado el 27 de abril de 2013 en <http://www.upr-info.org/+El-Presidente-del-Consejo-de-1184+.html>
- UPR Info y CSO Group for the CRC.** (s. a., a). El Examen Periódico Universal: Información para las ONG (hoja informativa). Descargado el 24 de marzo de 2013 en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/upr_factsheet_1_the_upr_s.pdf
- (s. a., b). Comunicación por escrito de las ONG para el Examen Periódico Universal (hoja informativa). Descargado el 24 de marzo de 2013 en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/upr_factsheet_2_nngo_submission_s.pdf



Acerca de los autores

Edward McMahon ocupa actualmente una plaza como Profesor Asociado de Investigación en el Departamento de Desarrollo Comunitario y Economía Aplicada, la cual ejerce conjuntamente con el Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Vermont, EE. UU.

Rachel Hanish es estudiante a tiempo parcial en el programa MPA y forma parte de la organización Planned Parenthood of Northern New England, donde trabaja como Especialista en Desarrollo y Becas en la sede central de Burlington, EE. UU.

Matthew Pescatore, candidato a M.S., ostenta un título de Bachelor en Desarrollo Comunitario y Economía Aplicada por la Universidad de Vermont, EE. UU.

Frances Carr es Profesora en el Departamento de Farmacología de la Escuela de Medicina en la Universidad de Vermont, EE. UU.

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 978-3-86498-772-4