



Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Distr. general
15 de abril de 2019
Español
Original: inglés
Español, francés e inglés
únicamente

31ª reunión de las presidencias de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

Nueva York, 24 a 28 de junio de 2019

Tema 7 del programa provisional

**Progresos realizados en la armonización de las prácticas y los métodos
de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados, entre otras
cuestiones con respecto al procedimiento simplificado de
presentación de informes**

Procedimiento simplificado de presentación de informes: posibles elementos de un procedimiento armonizado común

Nota de la Secretaría

Resumen

En su 30ª reunión, las presidencias de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos pidieron a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara, para su examen en su 31ª reunión, un documento sobre los posibles elementos de un procedimiento armonizado común para el procedimiento simplificado de presentación de informes, con miras a seguir armonizando sus métodos y prácticas de trabajo. La presente nota de la Secretaría se preparó en cumplimiento de esa petición.



I. Introducción

1. En su 30ª reunión, celebrada del 28 de mayo al 1 de junio de 2018, las presidencias de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos acogieron con beneplácito la nota de la Secretaría sobre la determinación de los progresos logrados en la armonización de las prácticas y los métodos de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados (HRI/MC/2018/3) y decidieron señalar posibles elementos de un procedimiento armonizado común para el procedimiento simplificado de presentación de informes (A/73/140, párr. 86 c)).

2. En su resolución 68/268, la Asamblea General alentó a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos a proponer a los Estados partes el procedimiento simplificado de presentación de informes para que consideraran la posibilidad de adoptarlo y a establecer un número máximo de preguntas (que se podrían incluir en la lista de cuestiones previa a la presentación de informes). En la misma resolución, la Asamblea también alentó a los Estados partes a que consideraran la posibilidad de utilizar el procedimiento simplificado de presentación de informes.

3. El procedimiento simplificado de presentación de informes consiste en la preparación y aprobación de una lista de cuestiones previa a la presentación de informes, que se transmite a un Estado parte antes de la presentación de su informe. El procedimiento tiene por objeto ayudar a los Estados partes a preparar y presentar informes más específicos. Todos los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos ofrecen el procedimiento simplificado de presentación de informes, con excepción del Comité contra la Desaparición Forzada, que no cuenta con un procedimiento de presentación de informes periódicos, y del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que no cuenta con ningún procedimiento de presentación de informes.

4. En el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el fortalecimiento del sistema de órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos (A/66/860) figura una propuesta de un proceso de presentación de informes simplificado y armonizado, que ahora se conoce comúnmente como procedimiento simplificado de presentación de informes, para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes y mejorar al mismo tiempo la calidad de los informes (secc. 4.2.1). El cumplimiento por los Estados partes de sus obligaciones en materia de presentación de informes en relación con los tratados internacionales de derechos humanos ha representado un desafío de larga data para el sistema de órganos creados en virtud de tratados. En su 30ª reunión anual, las presidencias expresaron preocupación por el gran número de Estados cuyos informes estaban atrasados y por la falta de protección que ello entrañaba para los titulares de derechos. En la misma reunión, las presidencias reiteraron su llamamiento para lograr la ratificación universal por los Estados de los tratados de derechos humanos internacionales y regionales, y la presentación de los informes a tiempo (A/73/140, párr. 69).

5. El procedimiento simplificado de presentación de informes tiene por objeto contribuir a la consecución de varios objetivos. En su resolución 68/268, la Asamblea General alentó a los Estados partes a considerar la posibilidad de utilizar el procedimiento simplificado de presentación de informes cuando se les propusiera hacerlo, a fin de facilitar la preparación de sus informes y el diálogo interactivo sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados. El Comité contra la Tortura expresó la opinión de que el procedimiento ayudaría a los Estados partes a elaborar y presentar informes más específicos (CAT/C/47/2, párr. 3). El Comité de Derechos Humanos señaló que el objetivo del procedimiento simplificado de presentación de informes era que el procedimiento de presentación de informes fuera más específico (CCPR/C/123/3, párr. 4), y explicó qué significaba “específico”. En primer lugar, el Comité de Derechos Humanos se proponía reducir el volumen de trabajo que conllevaba el sistema, lo que facilitaba que los Estados cumplieren sus obligaciones de presentación de informes. En segundo lugar, había que mejorar la calidad de la supervisión de los progresos de los Estados en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6. La Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en cooperación con la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, organizó un taller de dos días de duración los días 10 y 11 de diciembre de 2018. El taller se pudo organizar gracias al apoyo financiero de la Misión Permanente de Alemania. En la sesión privada participaron un máximo de dos miembros de cada uno de los nueve órganos creados en virtud de tratados que disponían de un procedimiento de presentación de informes, personal del ACNUDH y un representante de la Academia de Ginebra. Se preparó material de antecedentes de diversa índole para facilitar el debate, con información sobre varios aspectos del procedimiento simplificado de presentación de informes, como las diferencias en los enfoques que aplicaban a la sazón los órganos creados en virtud de tratados cuando ofrecían el procedimiento; qué países habían sido invitados a seguir el procedimiento y cuáles habían aceptado o rechazado; qué documentos y fuentes utilizaba cada órgano creado en virtud de un tratado para preparar listas de cuestiones previas a la presentación de informes; cómo informaban los órganos creados en virtud de tratados a los Estados partes sobre el posible uso del procedimiento, cómo se referían a él y dónde y en qué forma se disponía de información sobre el procedimiento; cómo y por quién se preparaban y aprobaban las listas de cuestiones previas a la presentación de informes; si existían directrices sobre el número de preguntas o el número de palabras para esas listas y para las observaciones finales; y el plazo que se aplicaba al procedimiento.

7. El objetivo general del taller era compartir la experiencia de los comités que ya estaban utilizando el procedimiento simplificado de presentación de informes y definir buenas prácticas y posibles elementos de un procedimiento armonizado común con el fin de que sirviera de base para los debates de las presidencias en su próxima reunión anual. En el taller, que fue organizado por miembros de los comités, se hizo hincapié en el fomento de un diálogo y una aportación libres y de carácter constructivo, en particular por parte de los miembros de la Secretaría que participaban en él. Los debates se celebraron de acuerdo con la regla de confidencialidad de Chatham House. El ACNUDH preparó un resumen oficioso de los debates celebrados durante el taller, que puede consultarse en el sitio web del ACNUDH¹.

8. Cabe destacar tres cuestiones principales que se debatieron en el taller en relación con el procedimiento simplificado de presentación de informes. En primer lugar, la cuestión de cómo llevar a cabo la transición al procedimiento simplificado de presentación de informes, dado que la preparación de listas de cuestiones previas a la presentación de informes entrañaba un considerable aumento del volumen de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados y de la Secretaría. A largo plazo, se consideró que una mayor coordinación entre los órganos creados en virtud de tratados y la aplicación de una metodología común serían beneficiosas para los Estados partes y los interesados. En segundo lugar, la coexistencia del procedimiento simplificado de presentación de informes y el procedimiento ordinario de presentación de informes debía estudiarse detenidamente al programar exámenes de los Estados partes, de manera que la información recibida no quedara desfasada en el momento del examen debido a problemas de programación. En tercer lugar, los recursos, incluido el personal, se calculaban a la sazón sobre la base del número de informes recibidos en los años anteriores, lo que determinaba la duración de las reuniones de los comités y el número de Estados partes que podían ser examinados posteriormente. La denominada fórmula de la resolución 68/268 de la Asamblea General no tenía en cuenta los recursos necesarios para la preparación de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes, ya que estas precedían a la presentación de los informes. Además, la fórmula no tenía en cuenta los exámenes de los Estados partes en ausencia de un informe, lo que podía ocurrir en ambos procedimientos.

II. Antecedentes

9. Algunas de las modalidades del procedimiento simplificado de presentación de informes utilizadas por los diversos órganos creados en virtud de tratados se describieron

¹ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/Meetingchairpersons.aspx.

en un documento sobre la determinación de los progresos logrados en la armonización de las prácticas y los métodos de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados, como habían solicitado las presidencias en su 29ª reunión anual, en 2017, y como se había debatido en la 30ª reunión de esos órganos, en 2018 (documento HRI/MC/2018/3, párr. 8). En la actualidad, los ocho órganos de tratados que ofrecen a los Estados el procedimiento simplificado de presentación de informes lo utilizan si ya se ha recibido un informe inicial. Sin embargo, existen diferencias entre los enfoques que utilizan actualmente esos órganos.

10. El Comité contra la Tortura fue el primero en iniciar el procedimiento simplificado de presentación de informes en 2007. Hizo su evaluación inicial del procedimiento en 2015, pero el informe que contenía la evaluación del procedimiento no fue oficialmente aprobado por el Comité. Posteriormente, todos los demás órganos creados en virtud de tratados con procedimientos de presentación periódica de informes optaron por el procedimiento simplificado de presentación de informes, con algunas variaciones². El Comité de Derechos Humanos, que había ofrecido el procedimiento a los Estados partes con carácter experimental a partir de 2010, fue el primero en hacer una evaluación del funcionamiento del procedimiento. En 2017 constituyó un Grupo de Trabajo para que estudiara si el procedimiento debía adoptarse como procedimiento permanente del Comité. El Comité respaldó la principal recomendación contenida en el informe del Grupo de Trabajo, a saber, que se aprobara la lista de cuestiones previa a la presentación de informes como opción permanente para los Estados³. Los órganos creados en virtud de tratados que aún no han evaluado el procedimiento simplificado de presentación de informes deberían vigilar sus efectos para extraer conclusiones y compartirlas con todos los demás órganos de tratados.

III. Posibles elementos de un procedimiento armonizado común para el procedimiento simplificado de presentación de informes

11. La Secretaría preparó los posibles elementos que figuran a continuación para un procedimiento armonizado común sobre la base de elementos comunes y puntos de acuerdo que ya se habían determinado en reuniones anteriores de las presidencias y en el último taller de expertos sobre el tema.

12. A continuación se presenta una lista de propuestas para que las presidencias las debatan y puedan llegar a aprobarlas (total o parcialmente):

a) Sería útil disponer de una metodología armonizada para el procedimiento simplificado de presentación de informes con plazos previsibles, así como de una página web común para todos los comités;

b) El procedimiento simplificado de presentación de informes debe ofrecerse, como mínimo, a todos los Estados partes que hayan presentado un informe inicial;

c) Debe establecerse un calendario claro para que puedan preverse el plazo de presentación de las respuestas a las listas de cuestiones previas a la presentación de informes y la fecha de examen del informe del Estado parte con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes;

d) Todo el procedimiento simplificado de presentación de informes debe planificarse con antelación y estar bien organizado, y los plazos deben respetarse para que todas las partes interesadas tengan la oportunidad de facilitar la información necesaria antes de redactar las listas de cuestiones previas a la presentación de informes. Debe darse una nueva oportunidad de hacer aportaciones inmediatamente

² El Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Humanos en 2009, el Comité sobre los Trabajadores Migratorios en 2011, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2013, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2014 y el Comité de los Derechos del Niño en 2016. Véase CCPR/C/123/3, párr. 33.

³ La decisión se recogerá en el informe anual del Comité, que se publicará en 2019.

antes de que tenga lugar el diálogo. El proceso debe explicarse claramente en una nota, que debe ser accesible y visible;

e) Convendría disponer de una base de datos para tener una visión general de los comités y los Estados partes que utilizan las listas de cuestiones previas a la presentación de informes y para hacer un seguimiento de sus plazos y de su contenido;

f) Los comités deben reflexionar sobre qué tipo de documento básico común necesitan en el marco del procedimiento simplificado de presentación de informes, qué otros documentos o fuentes deben utilizar y qué tipo de modelo de lista de cuestiones previa a la presentación de informes pueden elaborar, de modo que puedan obtener de los Estados la información específica que necesitan;

g) Los comités deben aclarar en sus listas de cuestiones previas a la presentación de informes que las preguntas no abarcan exhaustivamente todas las cuestiones y que los miembros tienen flexibilidad para abordar otras cuestiones durante el diálogo, y deben explicar al Estado parte por qué se ha planteado una nueva cuestión en su diálogo;

h) Los comités deben estudiar la conveniencia de examinar a los Estados en ausencia de un informe y considerar la posibilidad de armonizar sus prácticas a ese respecto;

i) Los comités deben coordinar sus respectivas listas de cuestiones previas a la presentación de informes si está previsto que un Estado sea examinado por más de un comité en un breve plazo de tiempo, como, por ejemplo, durante un período de dos años. El objetivo es evitar una duplicación o superposición innecesaria e involuntaria, al tiempo que se fomentan las medidas positivas y deliberadas de refuerzo o repetición en los casos en que sea necesario destacar algo de forma reiterada;

j) Los comités deben considerar la posibilidad de fijar como objetivo un número mínimo y máximo de preguntas para las listas de cuestiones previas a la presentación de informes y un número mínimo y máximo de recomendaciones para las observaciones finales;

k) Deben establecerse directrices internas de manera coordinada para redactar las listas de cuestiones previas a la presentación de informes y las observaciones finales comunes a todos los comités;

l) Debe establecerse un instrumento de formación en línea para familiarizar a los nuevos miembros de los comités con la metodología del procedimiento simplificado de presentación de informes y el procedimiento ordinario de presentarlos;

m) La compilación de directrices para la presentación de informes iniciales y periódicos (HRI/GEN/2/Rev.6) debe revisarse para incluir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como toda novedad relacionada con el procedimiento simplificado de presentación de informes.