

naciones unidas

9ª reunión de los comités
que son órganos creados
en virtud de tratados:
diálogo con las
organizaciones no
gubernamentales

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Traducción al español:
Editorial Amnistía Internacional (EDAI)
Valderribas, 13
28007 Madrid
España
www.amnesty.org/es

Publicado originalmente en inglés por
Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2008
Índice: IOR 40/006/2009

Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como su almacenamiento en un sistema de recuperación de información y su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o de cualquier otro tipo, sin previa autorización de la editorial.

Amnistía Internacional es un movimiento global de 2,2 millones de personas de más de 150 países y territorios, que trabajan en favor de los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfruten de todos los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Llevamos a cabo actividades de investigación, de campaña, de sensibilización y de movilización para poner fin a los abusos contra los derechos humanos. Amnistía Internacional es independiente de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en buena

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



9ª REUNIÓN DE LOS COMITÉS QUE SON ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS Y 21ª REUNIÓN DE PRESIDENTES DE ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS, DEL 29 DE JUNIO AL 3 DE JULIO DE 2009 – DIÁLOGO CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

TEMA 5(B) DEL PROGRAMA (AUMENTO DE LA EFICACIA DE LOS
ÓRGANOS DE TRATADOS: COORDINACIÓN DE SU LABOR)

INTRODUCCIÓN

Este documento se presenta en la 9ª reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y la 21ª reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados en nombre de las siguientes organizaciones no gubernamentales (ONG): Alkarama por los Derechos Humanos, Amnistía Internacional, ARC International, Asociación para la prevención de la tortura, Centre for Civil and Political Rights, Human Rights House Network, International Disability Alliance, Federación Internacional de Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, Federación Internacional de los Derechos Humanos, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, International Women's Rights Action Watch (Asia Pacífico), Mental Disability Advocacy Centre, Grupo de ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Save the Children y Organización Mundial contra la Tortura. Nuestras organizaciones participan en muchos aspectos del trabajo que realizan los órganos creados en virtud de tratados, lo cual incluye animar a nuestros socios nacionales a presentar información antes del examen del informe de un Estado Parte y hacer después un seguimiento de las recomendaciones. Tenemos gran interés en la consolidación del sistema de tratados mediante una mejor

armonización de los métodos de trabajo de los distintos comités. Por consiguiente, aunque la mayoría de las recomendaciones contenidas en este documento guardan relación con los órganos creados en virtud de tratados, algunas van dirigidas también a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y las secretarías de dichos órganos. Las recomendaciones que se formulan en el documento se refieren a los temas incluidos en el tema 5(b) del programa de la reunión de los comités y de los presidentes. Al final de documento se incluye un resumen de las recomendaciones dirigidas a los órganos creados en virtud de tratados y de las dirigidas a la OACNUDH.

1. Identidad y función de los relatores para los países y los miembros de los equipos de tareas sobre los países

A fin de presentar la información de las ONG de la manera más efectiva posible (por ejemplo, traducida a un idioma que el relator entienda), recomendamos que se haga pública la identidad de los relatores para los países y de los miembros de los equipos de tareas sobre los países en proceso de examen de los informes de los Estados Partes pertinentes. Algunos miembros de órganos creados en virtud de tratados han sido sometidos a intensa presión por partes interesadas al saberse que eran los relatores de los comités sobre determinados países, llegando incluso a recibir fuertes críticas personales de algunos Estados Partes.

2. Remisión al trabajo de otros órganos creados en virtud de tratados

Algunos comités remiten a veces a las conclusiones o las recomendaciones de otro órgano creado en virtud de un tratado, lo que da más peso a las recomendaciones de ambos órganos (véase el mecanismo de Examen Periódico Universal *infra*). Sugerimos que, en bien de todas las partes interesadas, los órganos creados en virtud de tratados remitan al trabajo pertinente de los demás. Proponemos que cada uno de ellos nombre a uno de sus miembros para mantener bajo observación el trabajo de los demás comités.

3. Normalización de la terminología

La terminología de las recomendaciones/observaciones finales y las observaciones/recomendaciones generales es confusa. Normalizar el lenguaje para que todas las partes interesadas entiendan a lo que se refiere ayudaría a facilitar su acceso al sistema de órganos creados en virtud de tratados.

4. Participación de las ONG en el proceso de los órganos creados en virtud de tratados

Las recomendaciones formuladas a continuación tienen por objeto facilitar la participación efectiva y coherente de las ONG en los distintos órganos creados en virtud de tratados y con respecto a todos los aspectos de su trabajo.

Generales

La creación de la Unidad de la Sociedad Civil de la OACNUDH ha sido una importante iniciativa, que ha hecho posible, por ejemplo, la publicación del Manual para las ONG. Sin embargo, la parte relativa a la participación de las ONG en el trabajo de los órganos creados

en virtud de tratados es genérica y no lo suficientemente específica para orientar a las ONG en los aspectos prácticos necesarios. Recomendamos que, la próxima vez que se revise el Manual, se incluyan más datos sobre cuestiones que puedan normalizarse, como los plazos de aprobación de solicitudes, e información sobre el modo de ponerse en contacto con las secretarías para comunicarse con los expertos o concertar reuniones. Asimismo, la página web de cada órgano podría tener un enlace claro al Manual para las ONG.

Serían muy útiles para las ONG unas directrices sobre su participación en el trabajo de cada órgano, que reflejaran las relaciones más inclusivas y progresistas posibles con las ONG y ofrecieran orientación sobre cómo contribuir de manera efectiva al proceso global, incluida una explicación de todas las etapas del proceso. Las directrices deberían contener información práctica, como los plazos de presentación de material. Podría redactarlas la secretaría de cada órgano y publicarlas en la página web de éste. Véase, por ejemplo, la página web del Comité contra la Tortura: *Participation of non-governmental organizations (ONG) and National Human Rights Institutions (NHRIs) to the reporting process to the Committee against Torture*.

Las secretarías de los órganos creados en virtud de tratados publican en sus páginas web enlaces con ONG relacionadas con cada órgano, por lo que podrían añadir uno a nuestros respectivos materiales relativos específicamente a la interacción de las ONG con ese órgano.

Acogemos con satisfacción los esfuerzos de las secretarías de los órganos creados en virtud de tratados por normalizar los listados de los periodos de sesiones. La publicación de un "calendario general", propuesta formulada en la sexta y la séptima reunión de los comités, sería una valiosa herramienta de planificación.¹ El calendario tiene que reflejar no sólo las fechas de los periodos de sesiones, sino también las de las reuniones anteriores a ellos a las que puedan acceder todas las ONG, así como información sobre plazos de recepción de datos de material de ONG, incluso con respecto a la lista de cuestiones. También debe reflejar el programa propuesto para la consideración de las observaciones generales, con un plazo de presentación de comentarios de las ONG.

Vemos con beneplácito el renovado interés de los órganos creados en virtud de tratados en el examen de los Estados Partes sin informe, y pedimos que todos los comités garanticen que el procedimiento de examen de un Estado sin informe es transparente y permite la participación efectiva de las ONG. Por ejemplo, el calendario general podría indicar el programa de examen de los Estados sin informe, celebrándose tal examen en sesión pública. Los documentos, incluidas las observaciones finales, también debe hacerse públicos tan pronto como se pongan a disposición del Estado.

La publicación de las listas de cuestiones en las páginas web de los órganos creados en virtud de tratados y de la documentación que se haya traducido a los idiomas de trabajo de los comités facilita considerablemente nuestro trabajo. Recomendamos que se haga oportunamente.

¹ Véanse los docs. de la ONU HRI/MC/2008/2: Informe sobre la aplicación de las recomendaciones de la sexta reunión de los comités y de la 19ª reunión de los presidentes, de 22 de mayo de 2008, párr. 13 (ix), y A/63/280: Informe de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos sobre su 20ª reunión, de 13 de agosto de 2008, párr. 26.

Recomendaciones relativas a la participación de las ONG antes del examen del informe de un Estado Parte

- Además de los esfuerzos realizados ya por las ONG, la OACNUDH podría buscar proactivamente la participación temprana de una amplia gama de ONG, incluso en el ámbito nacional, notificándoles las próximas sesiones y los plazos de recepción de información de ONG. Sería conveniente que se encargará de esta función la Unidad de la Sociedad Civil.
- Algunos órganos creados en virtud de tratados se benefician de información relativa a los países, que contiene compilaciones de material proporcionado por otros órganos, procedimientos especiales pertinentes y el mecanismo de Examen Periódico Universal. Sugerimos que los comités determinen qué tipo de información sobre países les sería de utilidad en su trabajo y que la OACNUDH la ponga a su disposición.
- Las ONG deben seguir teniendo la opción de solicitar que su información se trate confidencialmente, aunque en tal caso la información debe seguir siendo considerada por el comité pertinente.
- Si las ONG no solicitan un trato confidencial, lo que presenten puede publicarse en los correspondientes sitios web de los órganos creados en virtud de tratados. En los casos en que haya una cantidad considerable de información de ONG, podría ser necesario publicarla en otro sitio web, indicando claramente en la página web del órgano en cuestión dónde puede encontrarse y explicándose antes con claridad a las ONG.

Recomendaciones relativas a la participación de las ONG durante el examen del informe de un Estado Parte

- Recomendamos que, durante su programa oficial de reuniones, todos los órganos creados en virtud de tratados dediquen tiempo suficiente y de manera exclusiva a reunirse con las ONG para hablar de los informes de Estados Partes que se vayan a examinar. Estas reuniones garantizan que las presentaciones (orales) de las ONG se benefician de servicios de interpretación y que reciben la información *todos* los miembros de los comités.
- Según nuestra experiencia, el Comité contra la Tortura (CAT) y el Comité de los Derechos del Niño (CRC) proporcionan los modelos más efectivos de consideración de los informes de las ONG. El CRC dedica tres horas por Estado Parte a los informes de las ONG y las OIG en reuniones previas a las sesiones, con lo que da tiempo suficiente para que las ONG expongan sus conclusiones y para entablar un debate en profundidad. El CAT dedica una hora por Estado Parte al día antes del examen del informe del Estado Parte, por lo que a las ONG les resulta más fácil viajar a Ginebra y quedarse allí el tiempo necesario para hacer su aportación y seguir el examen que haga el comité del Estado Parte.

- Sería útil que las sesiones informativas adicionales que las ONG organizan a veces en el desayuno y el almuerzo para los miembros de los comités cuando no ha habido tiempo suficiente para tratar con el debido detenimiento todas las cuestiones en el periodo formal de debates con las ONG se anunciaran en la página web de los órganos creados en virtud de tratados, siempre que las ONG no indiquen otra cosa.
- A veces, los Estados Partes no envían representantes en el último momento y el órgano creado en virtud del tratado en cuestión tiene que decidir si seguir o no adelante con el examen. Recomendamos que, en tales casos, los órganos creados en virtud de tratados consulten con las ONG presentes para oír sus opiniones sobre lo que hacer y, si procede, recibir información de ellas en ese momento.
- Recomendamos encarecidamente que todas las reuniones de órganos creados en virtud de tratados para examinar informes de Estados Partes se emitan por Internet. Si hay falta de medios en el presupuesto de la OACNUDH para hacerlo, sugerimos que como mínimo se ofrezca y archive la grabación de audio de las reuniones públicas. De este modo, las ONG que no puedan viajar a Ginebra ni quedarse allí podrán escuchar el debate, lo cual será de utilidad en nuevas iniciativas de defensa, incluso de ámbito nacional y en relación con el seguimiento.
- Recomendamos también que todas las reuniones públicas de los órganos creados en virtud de tratados se transcriban y se editen en forma de actas resumidas, a las que se pueda luego acceder a través de la base de datos existente de la OACNUDH oportunamente y utilizar para hacer búsquedas textuales. Recomendamos que las actas resumidas se presenten en el mismo idioma durante todo el proceso de examen del Estado Parte o del tema del programa, no en distintos idiomas según haya sido una sesión de mañana o de tarde, en espera de su traducción.

Recomendaciones/observaciones finales

- Todas las partes interesadas resultarán beneficiadas si se hacen continuos esfuerzos por reforzar la estructura, lenguaje y especificidad de las recomendaciones/observaciones finales, así como esfuerzos por priorizar las recomendaciones, incluso en el contexto del Examen Periódico Universal, y hacer un seguimiento de ellas. Sin embargo, este proceso se verá beneficiado si se hace un análisis más detenido de aquello que se pretende con las observaciones finales que pueda variar de unos órganos creados en virtud de tratados a otros o incluso dentro de ellos. Una interpretación común de las posibilidades y limitaciones de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados a este respecto puede ser de utilidad en el trabajo futuro por reforzarlos. Esperamos que las ONG puedan hacer aportaciones a tal análisis.

Represalias

- Instamos a todos los órganos creados en virtud de tratados a que presten mucha atención a los casos de represalias contra personas, sus familiares u organizaciones que les proporcionen información o les dirijan comunicaciones, incluso informando de ellos a los procedimientos especiales pertinentes, como los relatores especiales sobre los defensores de los derechos humanos y la libertad de opinión y expresión. Los órganos creados en virtud de tratados podrían considerar qué medidas deberían aplicarse para proteger a las personas que se relacionan con ellos con miras a prevenir las represalias. Podrían avisar al alto comisionado para los Derechos Humanos y al presidente del Consejo de Derechos Humanos de los casos de represalias y ocuparse de ellos junto con el Estado Parte afectado. Se podría animar a la OACNUDH a nombrar a un miembro de su personal funcionario de enlace que se encargue de recibir la información sobre presuntos casos de represalia creíbles para asegurarse de que les da el debido seguimiento.

5. Participación de las ONG en los procedimientos sobre las comunicaciones

- Recomendamos que se mejore el acceso y las funciones de búsqueda sobre comunicaciones de particulares en el sitio web de la OACNUDH.
- Sería útil que el correo electrónico que se distribuye al final de las sesiones de los órganos creados en virtud de tratados incluyera un breve resumen de las comunicaciones de particulares adoptadas.
- Se podría consultar a las ONG sobre el seguimiento y la ejecución de las decisiones tomadas en los procedimientos sobre comunicaciones de particulares.

6. Participación de las ONG en los procedimientos de investigación

- Recomendamos que el CAT, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) aprueben directrices específicas para aclarar la naturaleza de la información necesaria para iniciar un procedimiento de investigación.
- Sería útil que estos comités garantizaran que las ONG pueden proporcionar información sobre la aplicación de las recomendaciones por parte del Estado y aclararan el alcance de la participación de las ONG en el seguimiento de los procedimientos de investigación.

7. Participación de las ONG en la redacción y aprobación de las observaciones generales

- Los órganos creados en virtud de tratados podrían considerar la posibilidad de aprobar un procedimiento coherente, abierto y transparente de redacción de los proyectos de observación general y consulta sobre ellos, para su adopción por todos los comités y que incluya: a) solicitar aportaciones de ONG y considerarlas; b)

publicar los comentarios de las ONG, organismos especializados y otras entidades en el sitio web del órgano creado en virtud del tratado, y c) entablar debates públicos sobre los proyectos de observación general durante las sesiones, dando a las ONG la oportunidad de intervenir.

- Aprovechamos la oportunidad para señalar que la reciente aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha demostrado que podría ser necesario revisar algunas de las observaciones generales de otros órganos creados en virtud de tratados.

8. Procedimientos de seguimiento de las observaciones finales

- La práctica de dar prioridad a algunas observaciones finales y establecer el plazo de un año para que los Estados Partes informen de los avances realizados en la aplicación de algunas recomendaciones clave es muy útil. Recomendamos que todos los órganos creados en virtud de tratados continúen desarrollando procedimientos de seguimiento que prevean una evaluación cualitativa, incluso mediante la realización de visitas a los países para comprobar la aplicación y pedir aceptar formalmente información de las ONG sobre las medidas tomadas. Algunas ONG participan en proyectos muy diversos e interesantes de seguimiento, que a los órganos creados en virtud de tratados les resultaría útil conocer. Tomamos nota de que el CAT dio a las ONG la oportunidad de salir a la pista con este fin en su periodo de sesiones de noviembre de 2008.
- La claridad con respecto a las fechas para la presentación de información para los procedimientos de seguimiento de los comités es esencial, y debe incluirse en el calendario general anteriormente mencionado.
- La página web del CAT contiene un apartado sobre su procedimiento de seguimiento y el modo en que las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos pueden participar en él. Las del Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) también tienen una parte dedicada al seguimiento. Asimismo, el CAT y el CERD hacen públicas las cartas que envían a los Estados Partes en el marco de sus procedimientos de seguimiento. Sugerimos la creación de una sección específica en la página web de cada órgano creado en virtud de un tratado, dedicada al seguimiento y que incluya las cartas enviadas por el comité al Estado, la respuesta de éste y las presentaciones pertinentes de ONG.

9. Mecanismo de Examen Periódico Universal

- El EPU puede contribuir al trabajo de los órganos creados en virtud de tratados prestando mayor atención a sus recomendaciones/observaciones finales e instando a la ratificación, la aplicación de las recomendaciones, la retirada de las reservas, la presentación de los informes retrasados, etc.

- Los órganos creados en virtud de tratados podrían pedir y utilizar la información preparada para el EPU, incluidos los informes de las ONG.
- Algunos de los órganos creados en virtud de tratados están haciendo un uso muy interesante de las recomendaciones formuladas en el proceso de EPU en su diálogo con los Estados Partes. Podría insistirse en esta iniciativa.
- Las observaciones finales elaboradas con especificidad serán más eficaces como aportaciones al EPU.
- Nos preocupa que algunos Estados hayan rechazado recomendaciones basadas en observaciones finales de órganos creados en virtud de tratados en el proceso de EPU. Recomendamos que los órganos creados en virtud de tratados determinen la magnitud exacta de este problema y ofrezcan opciones para abordarlo a la vez que garantizan su independencia del Consejo de Derechos Humanos.

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES A LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS

Recomendamos que:

- los órganos creados en virtud de tratados hagan pública antes del examen del Estado Parte la identidad del relator para el país/los miembros del equipo de tareas sobre el país
- cada órgano creado en virtud de un tratado remita al trabajo pertinente de otros comités y asigne a uno de sus miembros la tarea de mantener bajo observación el trabajo de los demás órganos
- los órganos creados en virtud de tratados normalicen su terminología
- los órganos creados en virtud de tratados garanticen que el procedimiento de examen de un Estado sin informe es transparente y permite la participación efectiva de las ONG
- las ONG continúen teniendo la posibilidad de solicitar que su información se trate confidencialmente y que el comité afectado considere esta información
- durante su programa oficial de reuniones, todos los órganos creados en virtud de tratados dediquen tiempo suficiente y de manera exclusiva a reunirse con las ONG para hablar de los informes de los Estados Partes
- cuando un Estado no asista a la sesión avisándolo con muy poca antelación, el órgano creado en virtud del tratado consulte con las ONG sobre lo que hacer y, si es necesario, reciba su información
- se realice un estudio para llegar a una interpretación común de las posibilidades y limitaciones de las recomendaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados
- los órganos creados en virtud de tratados determinen qué medidas deben adoptarse para proteger de posibles represalias a las personas que se relacionan con ellos, así como en el caso de que se produzcan las represalias
- los órganos creados en virtud de tratados consulten con las ONG con respecto al seguimiento y la aplicación de las decisiones tomadas en los procedimientos sobre comunicaciones de particulares
- el CAT, el CEDAW y el CRPD elaboren unas directrices para aclarar la naturaleza de la información necesaria para iniciar un procedimiento de investigación y consulten con las ONG sobre el seguimiento de los procedimientos de investigación
- los órganos creados en virtud de tratados adopten un procedimiento coherente, abierto y transparente de redacción de los proyectos de observación general y consulta sobre ellos
- los órganos creados en virtud de tratados continúen desarrollando procedimientos de seguimiento que prevean una evaluación cualitativa y soliciten información de las ONG sobre las medidas tomadas

- los órganos creados en virtud de tratados soliciten y utilicen toda la información preparada para el EPU y las recomendaciones del EPU en su diálogo con los Estados Partes
- los órganos creados en virtud de tratados elaboren sus observaciones finales con especificidad para aumentar su eficacia como aportaciones al EPU
- los órganos creados en virtud de tratados determinen el alcance exacto del uso de sus observaciones finales en el proceso de EPU y presenten sus opciones para abordar cualquier problema a la vez que garantizan su independencia del Consejo de Derechos Humanos.

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES A LA OACNUDH Y A LAS SECRETARÍAS DE LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS

Recomendamos que

- la próxima vez que se revise el Manual para las ONG se incluyan más datos sobre cuestiones relativas a los órganos creados en virtud de tratados que puedan normalizarse y que en la página web de cada órgano se incluya un enlace claro al Manual para las ONG
- la secretaría de cada órgano creado en virtud de un tratado elabore directrices para la contribución de las ONG y las publique en la página web de ese órgano
- la secretaría de cada órgano creado en virtud de un tratado incluya en su página web un enlace al material de las ONG relacionado específicamente con la interacción entre las ONG y ese órgano
- la OACNUDH publique en el sitio web un “calendario general” que refleje las fechas de los periodos de sesiones, las reuniones anteriores a ellos, los plazos de recepción de información de las ONG y el programa propuesto para la consideración de las observaciones generales
- la secretaría de cada órgano creado en virtud de un tratado publique la documentación en su página web oportunamente
- la OACNUDH solicite proactivamente la participación de las ONG en el examen de los informes de los Estados Partes comunicándoles la próxima sesión y los plazos
- la OACNUDH proporcione a los órganos creados en virtud de tratados información sobre los países, incluida información de los procedimientos especiales y el EPU
- la secretaría de cada órgano creado en virtud de un tratado publique en su página web las presentaciones de las ONG o indique claramente dónde pueden encontrarse tales presentaciones

- la secretaría de cada órgano creado en virtud de un tratado avise en su página web de las reuniones que se organizan en el desayuno y el almuerzo para los miembros de los comités
- la OACNUDH emita por Internet todas las reuniones públicas de los órganos creados en virtud de tratados o, como mínimo, publique los archivos de audio en las páginas web
- la OACNUDH continúe elaborando oportunamente actas resumidas, que puedan utilizarse para búsquedas textuales y que estén disponibles en un único idioma durante todo el proceso de examen de un Estado Parte (en espera de su traducción)
- la OACNUDH continúe mejorando el acceso y las funciones de búsqueda sobre las comunicaciones de particulares en el sitio web
- las secretarías de los órganos creados en virtud de tratados pertinentes proporcionen un resumen de las comunicaciones de particulares aprobadas en el marco del resumen del final de la reunión
- las secretarías de los órganos creados en virtud de tratados aclaren y hagan públicas las fechas de presentación de información para los procedimientos de seguimiento
- las secretarías de los órganos creados en virtud de tratados creen una página separada sobre seguimiento, en la que se pueda incluir información de los Estados Partes, las ONG y otras entidades.