



Examen Periódico Universal de Naciones Unidas ¿qué es y qué busca?

El EPU es una plataforma para establecer y evaluar la universalidad de los derechos humanos a partir del cumplimiento de los tratados suscritos por los países con relación a estos que permitiría ejercer presión desde la sociedad civil sobre aquellos países como Cuba que los violan sistemáticamente.



Elizabeth Anne Headley

Licenciada en criminología y derecho por la Open University de Reino Unido. Candidata a magister en Derechos Humanos por la Queen's University Belfast.

Este artículo explicará qué es el Examen Periódico Universal y cómo se estableció el mecanismo. Se explicará cómo funciona y cuáles son sus principales objetivos. Considerará si el formato es adecuado para el trabajo y subrayará algunas críticas del proceso para ver si el mecanismo es adecuado para el propósito. Luego analizará el impacto que ha tenido el proceso en países específicos, en particular, Italia, Australia y los Estados Unidos.

El Fondo

En primer lugar, veamos cómo surgió el mecanismo. El mecanismo de Examen Periódico Universal es un procedimiento de las Naciones Unidas que se estableció en virtud de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/251.¹ Su principal objetivo era examinar la adhesión de un país a los Tratados que ha firmado y su defensa de las normas de derechos humanos. Cuando un

país firma y ratifica un tratado, es vital monitorear su adhesión al mismo. Así lo había hecho la Comisión de Derechos Humanos (CRH). Sin embargo, en 2005, en una reunión de Jefes de Estado, se decidió establecer un Consejo de Derechos Humanos (CDH). Esto fue para reemplazar el CRH que se había vuelto, según el Secretario General de la ONU (UNSG) Kofi Annan, inadecuado para su propósito, debido a la falta de credibilidad y la incapacidad de proteger los derechos humanos en el terreno de una manera efectiva y no politizada. El CDH (el Consejo) iba a establecer un mecanismo de Examen Periódico Universal como uno de sus pilares centrales. El CDH debía alejarse de los procedimientos de establecimiento de estándares anteriores del CDH para centrarse en la implementación.²

El Consejo está compuesto por 47 Estados Miembros, que son elegidos por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante votación directa y secreta. La Asamblea General tiene en cuenta la contribución de los Estados candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos, así como sus promesas y compromisos voluntarios

2 Connors J. (2018) 'United Nations' in International Human Rights Law (eds) Moeckli D, Shah S, and Sivakumaran S.

1 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/251 (2006)

“Seguramente vale la pena apoyar un mecanismo que pueda lograr que países como Cuba, Myanmar, Corea del Norte y China se sometan voluntariamente a la revisión de los derechos humanos de una manera colaborativa, no combativa y respetuosa. Incluso si su participación es simbólica y puede estar impulsada por el hecho de que sus violaciones de derechos humanos serán de dominio público a través de las redes sociales, tienen en cuenta algunas recomendaciones.”

al respecto. Se espera que un país haya ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos.³ La membresía se basa en una distribución geográfica equitativa. Los países sirven por períodos de tres años a la vez y a partir de 2020 Cuba estaba realizando su tercera sesión en el CDH. La Resolución de la Asamblea General (GAR) 60/251 estableció el HRC como un órgano subsidiario de la Asamblea General (AG) a la que debe informar anualmente. Para cumplir con su mandato, el CDH debe basar su trabajo en los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad, no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación. El CDH debe llevar a cabo una Revisión Periódica Universal para verificar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en todos los estados miembros. El diseño de este mecanismo de revisión debería haberlo hecho adecuado para su propósito.

Para evaluar si la UPR es efectiva o no, primero se debe observar su método de operación y ver si es lo suficientemente diferente de lo que había antes y si tiene suficiente peso y poder para revisar e influir de manera efectiva en el estado de cumplimiento de los derechos humanos entre los miembros estados de las Naciones Unidas. El EPU es una innovación significativa del CDH basada en la igualdad de trato para todos los países. Su objetivo final es la mejora de los derechos humanos en todo el mundo.⁴ En junio de 2007, el HRC adoptó la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, que establece el mecanismo del EPU y sus procesos.⁵

El EPU es esencialmente un proceso de “revisión por pares”, llevado a cabo en los estados. Revisa el cumplimiento de los estados medido en relación con los estándares establecidos en la Carta de la ONU, la DUDH y cualquier tratado de la ONU en el que el estado sea parte, así como los compromisos voluntarios en el campo de los derechos humanos y el derecho humanitario aplicable.⁶ Cada estado miembro de la ONU es revisado cada 4,5 años por un grupo de trabajo del EPU. El formato de la reseña es muy interesante. Hay un informe nacional, escrito por el Estado bajo revisión (SuR), las ONG y las INDH, otras partes interesadas, expertos y grupos independientes de derechos humanos, órganos de tratados de derechos humanos y otras entidades de la ONU producen y presentan información adicional.⁷ Un informe de resultados completa el proceso. El SuR recibe recomendaciones claras sobre cómo mejorar su aplicación de los derechos humanos.

El EPU es único en el sentido de que es el único mecanismo que permite una revisión amplia de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en un SuR. Esta universalidad de enfoque tiene un alcance mucho más amplio que, digamos, un órgano de Tratado, que se limita al área de derechos defendidos en ese Tratado.

Entonces, cuando el Secretario General Ban Ki-moon dijo en 2007 que el EPU tenía el potencial para promover y proteger los derechos humanos en los rincones más oscuros del mundo, estaba apreciando el gran alcance del EPU.⁸ Este amplio alcance

muestra claramente la eficacia del mecanismo del EPU para su extensión de escrutinio.

El mismo procedimiento se utiliza en todos los EPU, manteniendo así la imparcialidad del proceso, y han participado los 193 estados miembros de las Naciones Unidas. Los estados pequeños tienen las mismas posibilidades de cuestionar a los estados grandes y poderosos. Cada SuR tiene un diálogo interactivo de tres horas y media en el que presenta el informe de su país sobre cómo cumple con sus obligaciones de derechos humanos. Luego, los miembros del consejo y los observadores pueden hacer preguntas. Esta es la revisión por pares en acción. Hasta ahora, el proceso ha ido bien con los estados participando plenamente en la presentación y revisión y aceptando muchas de las recomendaciones que se les han presentado. “En particular, los Estados y otras partes interesadas han llegado a darse cuenta de que las recomendaciones son la moneda principal de la UPR⁹ y ayudan a definir ‘el valor general del mecanismo’¹⁰

Impacto en los Estados

El tercer ciclo de revisiones finalizó en 2021. Una parte muy importante del mecanismo es que cuando un Estado ingresa al segundo o tercer ciclo de revisión debe informar cómo ha implementado las recomendaciones de los ciclos anteriores. La implementación es clave para el proceso de mejora. Por lo tanto, corresponde a un Estado detallar lo que ha hecho para lograrlo.¹¹ La esencia de UPR es que los comentarios se hacen de una manera objetiva y sin prejuicios. Se debe suponer que si un Estado se ha inscripto para participar en el EPU, tiene un interés serio en los derechos humanos. En el caso de Australia, tras su revisión del primer ciclo en 2011, se aceptaron el 90 % de las recomendaciones y se esperaba que se tradujera en acciones concretas.¹² De hecho, la revisión resultó en el establecimiento de un nuevo Comisionado de la Infancia y se lograron avances significativos en temas de discapacidad y protección contra la discriminación para las personas LGBTI. El EPU fue efectivo en términos tangibles. Sin embargo, en la revisión del segundo ciclo en 2015, la Comisión Australiana de Derechos Humanos descubrió que solo el 10% de las recomendaciones de 2011 se habían implementado por completo.¹³ La segunda revisión de Australia en 2015 brindó otra oportunidad para que las ONG colaboren con el gobierno en cuestiones de derechos humanos. Como SuR, Australia recibió 291 recomendaciones sobre una variedad de temas, en particular el trato deficiente de los solicitantes de asilo. Se ha avanzado poco en este tema, pero el EPU condujo a discusiones sobre la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. En la revisión más reciente, Australia se comprometió a dar varios pasos importantes en la promoción de los derechos humanos, como un mecanismo para monitorear la implementación de las recomendaciones de la ONU y monitorear de cerca las recomendaciones del segundo ciclo. En este caso, el EPU ha sido parcialmente eficaz, pero aún queda mucho por mejorar.

En el caso de Australia, las ganancias por ser parte del EPU han sido relativamente pequeñas, pero demuestran la voluntad de participar y escuchar. Es de esperar que se tomen más medidas concretas con la próxima revisión. Claramente, el EPU es un mecanismo que puede ser efectivo y puede producir resultados positivos tangibles en el área de monitoreo y mejora de los derechos humanos.

9 Gujadhur y Limon (2016) Hacia el Tercer Ciclo de la UPR: ¿Palo o Torcedura? Disponible en <http://www.universal-rights.org>.

10 ibidem

11 El Examen Periódico Universal y el progreso de los derechos humanos: Un estudio de caso de Australia disponible en <https://www.hrc.org.au/current-news/the-universal-periodic-review-and-human-rights-progress-a-studio-de-caso-de-australia>.

12 El Examen Periódico Universal y el progreso de los derechos humanos: Un estudio de caso de Australia disponible en <https://www.hrc.org.au/current-news/the-universal-periodic-review-and-human-rights-progress-a-case-study-from-australia>

13 ibidem.

3 ibidem

4 <https://www.ohchr.org/en/hrbodies>

5 Resolución del Consejo de Derechos Humanos 5/1 (junio de 2007)

6 n-2

7 <https://www.ohchr.org/en/hrbodies>

8 <http://www.un.org/webcast/unhcr/archive>

“El EPU es un proceso único y, aunque ciertamente no es perfecto, proporciona una plataforma muy necesaria para desarrollar la idea esencial de la universalidad de los derechos humanos.”

El carácter voluntario de la participación en el EPU puede discutirse desde una perspectiva positiva y negativa. Es de esperar que cuando un país se somete voluntariamente a revisión esté listo para participar, escuchar y actuar. En el caso de Australia, surgen aspectos positivos de su participación en la revisión. Sin embargo, también deben tenerse en cuenta los aspectos negativos, ya que ciertamente afectan la eficacia del mecanismo del EPU. Está claro que un país puede aceptar una recomendación de la revisión y luego dejarla de lado. Esta falta de acción no saldrá a la luz hasta el próximo ciclo de revisión 4,5 años después, cuando el Estado tiene que demostrar qué progreso ha realizado en la implementación de las recomendaciones. Este es un período de tiempo considerable debido a la falta de acción en un tema apremiante. También es problemática la falta de sanción por incumplimiento. Un Estado puede someterse a revisión y recibir un reconocimiento positivo por hacerlo, pero luego puede incumplir sus promesas sin temor a represalias. De hecho, este es un punto débil del mecanismo del EPU y muestra una clara falta de efectividad del sistema.

En EE.UU. los EPU de 2010 y 2015 tenían muchas recomendaciones¹⁴ en el tema de la pena de muerte. En 2013 EPU Info¹⁵ hizo una evaluación intermedia de los Estados Unidos y encontró que ninguna de las recomendaciones relacionadas con la pena de muerte había sido implementada. En 2019, otra investigación reveló que tampoco se había implementado ninguna de las recomendaciones de 2015 sobre la pena de muerte. Claramente no ha habido mejoras en el derecho a la vida en el sistema penitenciario. Esta facilidad de escoger y elegir para la implementación es una debilidad del mecanismo y tiene un gran impacto en su eficacia. Las recomendaciones se califican según el nivel de complejidad de la implementación en una escala del 1 al 5. EE. UU. optó por implementar las que se consideraron de nivel 1 a 3, por lo que cumplió con las sugerencias más fáciles y menos exigentes, mientras ignoraba el tema altamente polémico del nivel 5 de la pena de muerte.

Hasta ahora ha habido una participación casi universal en el EPU por parte de los estados miembros del Consejo. Es interesante examinar por qué es así. En un artículo de Andrea Cofelice sobre la participación del Estado en el mecanismo, sugiere que Italia ha jugado un juego de dos niveles.¹⁶

Italia tiene cuidado de presentarse como un país democrático liberal con una sólida reputación en materia de derechos humanos. Ha participado activamente en el mecanismo del EPU tanto como Estado SuR como Estado recomendante, demostrando así su compromiso y participación en los mecanismos de derechos humanos. En las primeras 19 sesiones del EPU hizo 604 recomendaciones a 142 estados.¹⁷ En su primera revisión en febrero de 2010, Italia recibió 92 recomendaciones de 51 países. Aceptó 80 de ellos y anotó 12 dando una tasa de aceptación del 87%.¹⁸ Claramente, Italia estaba de acuerdo con el mecanismo y ansiosa por mejorar. Sin embargo, solo implementó las recomendaciones de los niveles 1 a 3 e ignoró las de los niveles 4 y 5. Por lo tanto, Italia usó el mecanismo del EPU para obtener legitimidad de sus pares y mostrarse como un defensor activo de los derechos humanos, pero a nivel nacional estuvo relativamente inactivo para lograr cambios significativos. También cabe

destacar que las recomendaciones de Italia se dirigieron principalmente a los países asiáticos y africanos que recibieron el 36 % y el 29 % respectivamente, mientras que los estados occidentales recibieron solo el 6 % de las recomendaciones.¹⁹ Esta práctica seguramente muestra la politización del mecanismo. Jugaba con el mecanismo, usándolo para sus propios fines. Esta fácil maleabilidad del mecanismo es una debilidad inherente a su estructura, recuerda al sistema anterior y lo hace menos efectivo. La conducta colaborativa y sin confrontación de un EPU es definitivamente una de sus fortalezas. Todos los estados parten de la misma base y reciben recomendaciones sobre derechos humanos y también ayuda sobre cómo abordarlos. Sin embargo, ha habido algunas críticas sobre la naturaleza a veces vaga y no específica de las recomendaciones formuladas. Tal vez esto se haga para no parecer demasiado condenatorio o prescriptivo de un estado paritario. Sin embargo, esto más bien niega el objeto del ejercicio, el de recomendaciones concretas para mejorar la implementación de los derechos humanos de un estado. Si un estado recomendante utiliza un lenguaje que es claro cómo “implementar legislación para...” o “establecer un comité para supervisar” en lugar de “buscar mejorar” o “tratar de remediar”, el SuR tiene un camino claro a seguir. También es importante el número de recomendaciones en una sesión determinada. Solo se puede esperar razonablemente que un SuR aborde un número finito. Muchos estados no cuentan con los medios tecnológicos o financieros para implementar docenas de recomendaciones. Sería útil si las recomendaciones se agruparan por tema para que un SuR no se enfrente a una avalancha cuando llegue el informe.

Aspectos positivos del mecanismo

Organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) que cumplen con los Principios de París²⁰ pueden participar en el proceso. Uno de los aspectos más útiles del mecanismo del EPU es este espacio que brinda a las ONG, las INDH y otras partes interesadas relevantes. Estos grupos son vitales para el proceso ya que tienen una experiencia real y actualizada de lo que sucede en un país en términos de observancia e implementación de los derechos humanos. De hecho, su función importante se destaca en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/251, párrafo 5 (h). Pueden servir de freno a los Estados que deseen hacer sonar su propia trompeta cuando en realidad no están en condiciones de hacerlo. Por lo tanto, es decepcionante que su participación sea tan limitada en la sesión de revisión. Los miembros del HRC pueden leer sus informes con anticipación, pero en realidad no pueden plantear preguntas durante la revisión. El único inconveniente de su participación es para el SuR, ya que los informes de las ONG pueden contradecir las afirmaciones positivas del gobierno. No tienen que observar ninguna sutileza. Los comentarios pueden ser precisos y enfocados. Su acceso limitado al proceso es de hecho una oportunidad perdida para un escrutinio estatal realmente efectivo.

Áreas de posible mejora

La falta de rendición de cuentas de una revisión posterior del Estado también es preocupante. El Estado no tiene obligación de involucrar a la sociedad civil en la implementación de las

¹⁹ UPR-Información, Base de datos de recomendaciones del EPU (www.upr-info.org/base-de-datos)

²⁰ www.un.org Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París) - Naciones Unidas y el Estado de Derecho

¹⁴ Storey A, 'Desafíos y Oportunidades para el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas':

¹⁵ www.upr-info.org

¹⁶ Cofelice A, 'Italia y el EPU del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Jugando el juego de dos niveles':

¹⁷ *ibidem*.

¹⁸ *ibidem*

“El cumplimiento de Cuba con los estándares de derechos humanos se evaluará en el cuarto ciclo del EPU en noviembre de 2023. Será interesante ver si el Gobierno ha asumido las recomendaciones de ciclos anteriores y ha realizado mejoras concretas en su régimen de derechos humanos.”

recomendaciones. De hecho, muchos ciudadanos pueden desconocer lo que su gobierno ha acordado en la revisión de los derechos humanos. Italia no involucró a la sociedad civil y organizaciones en el proceso de seguimiento y hubo poco compromiso parlamentario.²¹ Por otro lado, en Suiza, la sociedad civil participó en el proceso de seguimiento a través de reuniones periódicas y consultas con el gobierno.²² Esto plantea la pregunta: ¿Italia simplemente está participando en el mecanismo del EPU para ser visto como un país liberal activo y comprometido con los derechos humanos? Suiza se sometió a revisión, tomó en cuenta las recomendaciones y ahora está involucrando a sus ciudadanos en la implementación. Este comportamiento seguramente es lo que busca promover el mecanismo del EPU.

La tasa de implementación de las recomendaciones por parte de los estados es clave para el mecanismo. Eso es lo que redundará en mejoras concretas en materia de derechos humanos. Gujadhur y Limón²³ han proporcionado cifras interesantes. Casi la mitad (48%) de las recomendaciones del primer ciclo aceptadas se implementaron de acuerdo con los SuR, y otro 20 % se implementó parcialmente. El 25% no se implementaron. Hubo disparidades significativas entre las regiones, con Sri Lanka implementando solo el 3% de las recomendaciones. También es motivo de preocupación que hubo un fuerte sesgo temático para la implementación. Los derechos del niño y los derechos de la mujer se implementaron bien con tasas del 62% y 54% respectivamente. Decepcionantemente, los temas políticamente más delicados, como la pena de muerte, solo tuvieron una tasa de implementación del 14%. Los Estados claramente están implementando los temas más fáciles y menos polémicos y rehuyendo los más difíciles que necesitan un cambio de legislación o actitud cultural. Además, hay que recordar que son los propios estados quienes se autoevalúan y autoinforman, un sistema que podría ser proclive a la exageración. El mecanismo no es lo suficientemente eficaz para verificar la aceptación e implementación por parte de los Estados de todos los niveles de recomendación. El sistema permite que un estado escoja los derechos humanos. Esto no es suficientemente estricto y no proporciona una mejora suficiente en algunos estados. Por lo tanto, no cumple con el mandato de la Resolución.

En conclusión, por lo escrito arriba puede parecer que el mecanismo UPR está cargado de problemas. Las limitaciones de tiempo en la sesión de presentación hacen que sea demasiado breve para permitir un debate colaborativo. Se emiten recomendaciones y el SuR las acepta o toma nota. La participación voluntaria permite a los estados elegir lo que aceptarán de la revisión. El mecanismo no tiene poder para censurar a los miembros que no cumplen. El número de recomendaciones aumenta sesión a sesión y para los estados con pocos activos tecnológicos, el proceso puede volverse impracticable. Los estados emiten con frecuencia recomendaciones a sus pares fuera de su región geográfica, tal vez por temor a alterar los vecinos a quien es posible que tengan que recurrir en el futuro. Esto no es útil para los derechos humanos y recuerda a la politización del antiguo mecanismo de revisión. La exclusión de las ONG del proceso principal es reprobable, estas son los mismos grupos que pueden dar cuenta objetiva de la realidad de derechos humanos de un Estado.

De hecho, estos son los problemas del mecanismo, y lo que podría hacerlo parecer ineficaz, pero algunos éxitos del mecanismo deben reconocerse y aplaudirse. Ha proporcionado una bocanada de aire fresco en un sistema que se ahogaba por la falta de credibilidad y viabilidad. Seguramente vale la pena apoyar un mecanismo que pueda lograr que países como Cuba, Myanmar, Corea del Norte y China se sometan voluntariamente a la revisión

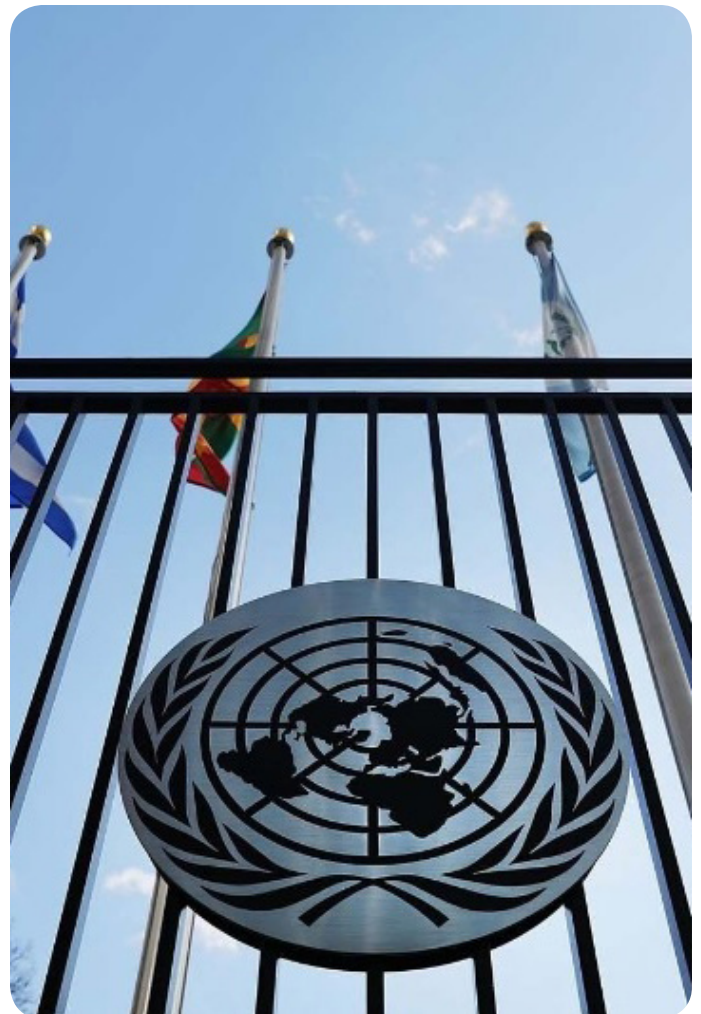
de los derechos humanos de una manera colaborativa, no combativa y respetuosa. Incluso si su participación es simbólica y puede estar impulsada por el hecho de que sus violaciones de derechos humanos serán de dominio público a través de las redes sociales, tienen en cuenta algunas recomendaciones. Casi el 30% de las recomendaciones anotadas resultaron en alguna acción por parte de los SuR que resultaron en una implementación parcial o completa. Información UPR²⁴ encontró que el 19% de las recomendaciones anotadas resultaron en alguna acción. 'El EPU puede cambiar gradualmente la mentalidad, así como las leyes y políticas'²⁵ Es un principio aceptado de las relaciones internacionales que los estados escuchan a los estados. Las normas de derechos humanos están ganando terreno a nivel mundial y el EPU es la forma de monitorear lo que se ha hecho y lo que queda por hacer.²⁶ El EPU es un proceso único y, aunque ciertamente no es perfecto, proporciona una plataforma muy necesaria para desarrollar la idea esencial de la universalidad de los derechos humanos. Esto, a su vez, debería conducir a mejoras en el cumplimiento de los derechos humanos. El cumplimiento de Cuba con los estándares de derechos humanos se evaluará en el cuarto ciclo del EPU en noviembre de 2023. Será interesante ver si el Gobierno ha asumido las recomendaciones de ciclos anteriores y ha realizado mejoras concretas en su régimen de derechos humanos.

En una evaluación crítica, el EPU es parcialmente efectivo, pero no cumplirá con el mandato que se le dio si no puede garantizar la implementación de derechos difíciles y sensibles. Debe mantenerse firme como pilar central del CDH y puede sólo esperar que se refuerce para cumplir más con su mandato.

24 UPR-Información, Base de datos de recomendaciones del EPU ([www.upr-info.org/base de datos](http://www.upr-info.org/base-de-datos))

25 Gujadhur y Limon como en la nota al pie 15 anterior

26 McMahon y Johnson, Evolución, no revolución.



21 Cofelice A, 'Italia y el EPU del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Jugando el juego de dos niveles'.

22 Instituto Danés de Derechos Humanos (2011).

23 Gujadhur y Limon (2016) como en la nota al pie 15