

El Examen Periódico Universal (EPU) y la sociedad civil organizada: Presentación del instrumento y de las formas de participación. Una aproximación al caso español.

Autoría: Alejandro Garrido Jesuorobo

1. El instrumento del Examen Periódico Universal (EPU).

1.1. Origen y funcionamiento:

En el año 2006, la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹ llevó adelante una relevante reforma del sistema institucional de las Naciones Unidas (en adelante, NNUU) que consistió, entre otras cosas, en la sustitución de la antigua Comisión de Derechos Humanos por el actual Consejo de Derechos Humanos (CDH) y en la presentación de un compromiso renovado por examinar el desempeño de los 193 países de las NNUU en materia de Derechos Humanos². Desde entonces, el Examen Periódico Universal (EPU) se ha erigido en uno de los instrumentos más relevantes con los que cuenta el CDH.

En esencia, el instrumento del EPU nace con la vocación de dar cuenta de la situación de los DDHH en los diferentes países que conforman las NNUU; desde el régimen de protección de los DDHH que han establecido los diferentes países, hasta qué tipo de medidas están tomando para mejorar la situación actual. Ahora bien, el EPU no solamente se ha centrado en evaluar el historial en materia de DDHH o de dar cuenta de las violaciones de DDHH, sino también en prestar asistencia técnica de cara a mejorar la situación de los diferentes países.

Ciertamente, el EPU no es el único instrumento con el que cuentan las NNUU para evaluar a los países en materia de DDHH; sin ir más lejos, podemos hacer una breve mención a los Órganos de Tratados, que consisten en comités expertos independientes creados en virtud de los nueve tratados³ en materia de protección de los DDHH y eliminación de la discriminación. Estos comités, en suma, cuentan con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

¹ Naciones Unidas. (2006). Resolución 60/251 (2006) - Human Rights Council. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Resolución 60/251 \(2006\)](#). Es importante que tengamos en cuenta que el instrumento del EPU ha sido posteriormente complementado y, si queremos, perfeccionado a través de la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (2011) de y la Decisión 17/119 del Consejo de Derechos Humanos (2011).

² Para completar la evaluación de los 193 países al final de cada ciclo del EPU, se evalúan a 14 países por sesión, esto es, a 42 países al año.

³ Pueden verse los comités y sus respectivos tratados en el siguiente enlace, en la página web de las Naciones Unidas, en ACNUDH (2023). Órganos de Tratados, disponible en: [Órganos de Tratados | OHCHR](#).

En fin, el EPU es llevado a cabo a través de un Grupo de Trabajo conformado por los 47 miembros que integran el CDH. Sin embargo, el EPU da lugar a la participación de diferentes partes en el proceso; por ejemplo, los Estados pueden participar en los debates y en los diálogos, e incluso diferentes grupos de expertos, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y, en definitiva, la sociedad civil tiene la oportunidad de contribuir durante el proceso de evaluación. Fundamentalmente, estos últimos actores o “stakeholders” participan en el examen a través de la presentación de informes que serán tomados en consideración por el Grupo de Trabajo a la hora de presentar sus deliberaciones finales.

1.2. Resultados de los informes:

Tras el examen y la discusión de los informes respectivamente presentados, el Grupo de Trabajo prepara la elaboración de un “informe de resultados” que contendrá, en esencia, un resumen del proceso de evaluación, de las contribuciones realizadas y del diálogo entre las partes. Debemos mencionar, a modo de matiz, que la elaboración del informe no está exclusivamente encargada al Grupo de Trabajo, sino que también participan, asistido por el ACNUDH, el Estado examinado con los Estados relatores (“troika”).

Brevemente, tras la aprobación de los informes en sesión del Grupo de Trabajo, éstos deben ser aprobados en sesión plenaria del CDH. Una vez aprobados los documentos, naturalmente, el Estado examinado contrae la responsabilidad de implementar las recomendaciones previstas en los informes; en un examen posterior se realiza un proceso de evaluación de la implementación aludida. En caso de que el Estado no sea capaz de asumir la responsabilidad, podrá contar con la asistencia de la comunidad internacional para llevar a cabo las reformas necesarias; en caso de que el Estado no quiera asumir su responsabilidad, el CDH cuenta con sus propios mecanismos de sanción en caso de “no cooperación persistente”⁴.

2. La participación de la sociedad civil y los informes especializados de los “stakeholders”.

Como explicábamos con anterioridad, la sociedad civil desempeña un rol determinante en el proceso de evaluación. En este sentido, existen, a grandes rasgos, dos vías de participación en el EPU. Por un lado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general pueden enviar informes especializados sobre el Estado que está siendo evaluado. Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales que tengan estatus consultivo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

⁴ Puede verse, más en detalle, sobre el Examen Periódico Universal y los elementos aludidos en el siguiente enlace, en la página web de las Naciones Unidas, en ACNUDH (2023). Información básica sobre el EPU, disponible en: [Información básica sobre el EPU | OHCHR](#). En cualquier caso, es cierto que ha habido cierta controversia con el Grupo de Trabajo y el CDH, con las NNUU en general, en relación a su capacidad efectiva real de hacer cumplir a los estados las recomendaciones incluidas en los informes de resultados.

(ECOSOC) podrán, en suma, atender a las sesiones del Grupo de Trabajo y a las sesiones plenarias del CDH como observadores⁵.

2.1. Examen Periódico Universal: el caso de España.

Por razones de proximidad, tomemos como ejemplo el caso de España. Naturalmente, España ha participado en los tres ciclos anteriores del EPU, en los años 2010, 2015 y 2020, respectivamente. España volverá a someterse a examen el año 2025, durante el cuarto ciclo del EPU (2022-2027).

2.1.2. Distribución temática de las recomendaciones y mención a la sociedad civil organizada vasca en el proceso de examinación.

Brevemente, podemos extraer algunas consideraciones atendiendo a los informes de resultados de los exámenes realizados a España en los ciclos anteriores. Como habíamos explicado, el examen recoge tres contribuciones o documentos fundamentales: el informe elaborado por el propio Estado dando cuenta de la situación de los DDHH en su país; el informe elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH); y el resumen de las informaciones presentadas por los “stakeholders” y la sociedad civil. En el presente, nos centraremos en las informaciones presentadas por los grupos de interés y la sociedad civil. Además, particularmente, haremos una breve alusión a las principales asociaciones y colectivos de la sociedad civil vasca involucradas en la presentación de los informes de evaluación.

Es relevante volver a poner de manifiesto que las denuncias o las reclamaciones que se llevan a cabo, también en los informes cualificados que presenta el propio OACDH, están en íntima relación con las obligaciones que el Estado en cuestión ha contraído en materia de DDHH, por ejemplo, en virtud de los tratados de las NNUU que han sido ratificados.

La primera vez que España fue examinada por el EPU fue en el año 2010⁶. Entre otras cosas, podemos destacar diferentes denuncias y reclamaciones que van desde la exigencia de un disfrute igualitario de los DDHH, centrando la cuestión en el trato discriminatorio que sufre la población extranjera en España, hasta la recomendación de modificaciones de la legislativa nacional con miras a homologar la normativa a lo exigido por convenios internacionales que han sido ratificados. Por ejemplo, en el segundo de los casos, se exigía una modificación del Código Penal para adaptarse a lo explicitado

⁵ Para una correcta comprensión de los mecanismos y requisitos de participación de la sociedad civil en el EPU pueden leerse las siguientes resoluciones, además de la anteriormente citada. Naciones Unidas. (2007). Resolución 5/1 (2007) - Human Rights Council. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Resolución 5/1 \(2007\)](#); Naciones Unidas. (2011). Resolución 16/21 (2011) - Human Rights Council. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Resolución 16/21 \(2011\)](#).

⁶ Para ver el informe de los “stakeholders”, véase en Naciones Unidas. (2010). Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos: [Stakeholders: Spain, 2010. UPR.](#)

en la Convención sobre la Tortura (1987)⁷. En este sentido, también se trataba de promocionar la protección de los colectivos LGTB e incluso se llegaba a exigir una normativa nueva en materia de transexualidad⁸. Por último, estas contribuciones también sirven para rendir cuentas a la actuación del Gobierno en un sentido estricto; por ejemplo, se discutía el alcance verdadero del Plan de Derechos Humanos desplegado en 2008⁹, entre otras cosas.

En el año 2015, gran parte de las denuncias presentadas tenían que ver con las devastadoras consecuencias de la crisis económica¹⁰. Entonces, se insistía sobre la necesidad de incrementar los esfuerzos en materia de reducción de las tasas de desempleo y en materia de protección de los menores en situación de riesgo de exclusión¹¹. Por otro lado, la cuestión de género resultaba especialmente relevante, sobre todo, teniendo en cuenta la previa aprobación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género¹². En materia legislativa, también, se mostraba cierta preocupación por la controvertida modificación del Código Penal que introducía la “prisión permanente revisable”¹³, a tenor de que facultaba la cadena perpetua.

En último lugar, el informe de 2020 comienza señalando la preocupación del Defensor del Pueblo por la falta de implementación de medidas derivadas de las recomendaciones aceptadas por España en el anterior EPU¹⁴. En otro lugar, se insistía sobre la necesidad de ratificar diferentes convenios en materia de derechos de los trabajadores migrantes o en materia de prohibición de las armas nucleares¹⁵, entre otros. De nuevo, como en los informes previos, se ponía de manifiesto la desigualdad del disfrute de los derechos por razón de género, etnia o clase, entre muchas otras. Por último, se denunciaba la restricción de libertades que propiciaba la Ley de Seguridad Pública¹⁶ (o “ley mordaza”), además de que se recogía el testigo en relación a las reivindicaciones realizadas en materia de memoria democrática por los crímenes cometidos durante la dictadura.

En fin, como se ha puesto de manifiesto, estos informes sirven para hacer reclamaciones de todo tipo en materia de DDHH. Además, el abanico es bastante amplio, por lo que concede un amplio margen de discrecionalidad a la hora de proponer

⁷ Naciones Unidas. (2010)... *op. cit.*, página 3.

⁸ Naciones Unidas. (2010)... *op. cit.*, página 7.

⁹ Naciones Unidas. (2010)... *op. cit.*, páginas 3 y 4.

¹⁰ Para ver el informe de los “stakeholders” del año 2015, véase en Naciones Unidas. (2015). Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo: [Stakeholders: Spain, 2015. UPR.](#)

¹¹ Naciones Unidas. (2015)... *op. cit.*, página 2.

¹² Naciones Unidas. (2015)... *op. cit.*, página 5.

¹³ Naciones Unidas. (2015)... *op. cit.*, página 3.

¹⁴ Para ver el informe de los “stakeholders” del año 2020, véase en Naciones Unidas. (2020). Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre España. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Stakeholders: Spain, 2020. UPR.](#)

¹⁵ Naciones Unidas. (2020)... *op. cit.*, página 2.

¹⁶ Naciones Unidas. (2020)... *op. cit.*, página 5.

reformas o de realizar denuncias. Es importante que señalemos, en cualquier caso, que independientemente de la selección y/o distribución que se ha comportado por años, la recurrencia temática es un factor presente en los diferentes informes, además de que resulta necesario, a modo de evaluación constante. Esto sucede, en un sentido parecido, entre los interlocutores identificados. Por ejemplo, nos encontramos con Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Women's International League for Peace and Freedom, ... o incluso con el Consejo de Europa a nivel europeo, o con el Defensor del Pueblo a nivel estatal. En el País Vasco, destacan, entre muchos otros, el Colectivo de Víctimas del Terrorismo, la Fundación para la Libertad, El Observatorio Vasco de Derechos Humanos (Behatokia), ELEAK-Libre Mugimendua, Egiari Zor Fundazioa, etc.

3. Conclusiones.

El Examen Periódico Universal o EPU es, en esencia, uno de los instrumentos más notables con los que cuenta el Consejo de Derechos Humanos. A través de este mecanismo se da cuenta de la situación de los DDHH en 193 países del mundo. Como en el caso propuesto de España, las cuestiones que se analizan resultan de los más transversales. Tanto es así que la capacidad de incidencia de las recomendaciones contempladas en los informes de resultados llega a sugerir desde cambios legislativos por motivos de homologación jurídica, hasta propuestas de innovación legislativa encaminadas a reconocer nuevos derechos y protegerlos, como sucede, entre otros, con la cuestión de la identidad sexual.

Más allá de la singularidad del EPU, lo cierto es que tratamos de contemplarlo a la luz de otros instrumentos igual de relevantes en materia de protección de los DDHH, como son los Órganos de Tratados. Sin embargo, lo cierto es que el EPU ha sido ocasionalmente criticado a consecuencia de la falta de mecanismos efectivos que controlen la implementación de las recomendaciones que se derivan de los informes finales. En definitiva, la crítica parece nacer, en un sentido general, de la crítica hacia el sistema de las NNUU, en tanto en cuanto a pesar de constituirse como una entidad jurídica internacional, solamente dispone de las competencias que los Estados miembros deciden cederle.

En cualquier caso, en el momento actual nos encontramos en el cuarto ciclo del EPU (2022-2027). Como hemos mencionado anteriormente, España volverá a ser examinada el año 2025. Entonces, a pesar de las críticas que puedan realizarse al EPU, debemos poner en valor tanto el instrumento en sí mismo, como el proceso deliberativo y, particularmente, el espacio concedido a la sociedad civil en el mismo. Como sucediera en años anteriores, las contribuciones de la sociedad civil en el examen que se realizará a España, pero también a los demás Estados, será determinante tanto por comportar un ejercicio de participación democrática de la ciudadanía en diferentes instancias del proceso, como por presentar un espacio donde recoger las reclamaciones más actuales en materia de avance de los DDHH.

4. Bibliografía.

4.1. Resoluciones e informes:

Naciones Unidas. (2006). Resolución 60/251 (2006) - Human Rights Council. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Resolución 60/251 \(2006\)](#).

Naciones Unidas. (2007). Resolución 5/1 (2007) - Human Rights Council. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Resolución 5/1 \(2007\)](#).

Naciones Unidas. (2010). Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos: [Stakeholders: Spain, 2010. UPR](#).

Naciones Unidas. (2011). Resolución 16/21 (2011) - Human Rights Council. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Resolución 16/21 \(2011\)](#).

Naciones Unidas. (2015). Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo: [Stakeholders: Spain, 2015. UPR](#).

Naciones Unidas. (2020). Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre España. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [Stakeholders: Spain, 2020. UPR](#).

4.2. Páginas web:

Naciones Unidas, en ACNUDH (2023). Órganos de Tratados, disponible en: [Órganos de Tratados | OHCHR](#).

Naciones Unidas, en ACNUDH (2023). Información básica sobre el EPU, disponible en: [Información básica sobre el EPU | OHCHR](#).