



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/85
4 de febrero de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
54º período de sesiones
Tema 14 del programa provisional

BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS ESTABLECIDOS EN VIRTUD DE
LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
II. RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXPERTO INDEPENDIENTE, COMENTARIOS RECIBIDOS Y OPINIONES DEL SECRETARIO GENERAL AL RESPECTO	5 - 133	4
A. La búsqueda de la ratificación universal	5 - 19	4
B. Problema de los informes muy atrasados	20 - 31	8
C. Cómo resolver la cuestión de la presentación puntual de los informes	32 - 34	10
D. Problemas relacionados con la documentación	35 - 45	11
E. El desarrollo y la utilización de bases de datos electrónicas	46 - 49	13
F. Información pública	50 - 57	14
G. Servicios de asesoramiento	58 - 68	17

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
H. Informes especiales	69 - 74	19
I. Consolidación de los informes y los órganos creados en virtud de tratados	75 - 98	21
J. Enmienda de los tratados	99 - 103	27
K. La cuestión lingüística	104 - 108	29
L. Cooperación con los organismos especializados y otros órganos	109 - 112	30
M. La calidad de las observaciones finales	113 - 118	31
N. Otras cuestiones	119 - 133	32

I. INTRODUCCIÓN

1. El estudio original sobre el buen funcionamiento de los órganos existentes y previstos establecidos en virtud de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas iniciado en cumplimiento de la resolución 43/115 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1988, y de la resolución 1989/47 de la Comisión de Derechos Humanos, fue realizado por el Sr. Philip Alston durante el período 1989 a 1992 y remitido a la Asamblea General en el documento A/44/668, anexo.
2. En su resolución 47/111, de 16 de diciembre de 1992, la Asamblea General pidió que se actualizase el informe para presentarlo a la Comisión de Derechos Humanos en su 50° período de sesiones, que se presentase un informe provisional a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones y que se transmitiese ese informe a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que había de celebrarse en junio de 1993. En cumplimiento de esta resolución y de la resolución 1993/16 de la Comisión de Derechos Humanos, de 26 de febrero de 1993, el Sr. Alston emprendió la actualización de su estudio original y presentó un informe provisional sobre este tema en el documento A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1 y un informe final en el documento E/CN.4/1997/74, que se presentó en 1997 a la Comisión de Derechos Humanos en su 53° período de sesiones. Por su decisión 1997/105, la Comisión de Derechos Humanos invitó al Secretario General a que solicitase las opiniones de los órganos de las Naciones Unidas, de gobiernos, organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y personas interesadas sobre el informe del experto independiente y a que presentase un informe sobre ellas, incluidas las opiniones del propio Secretario General sobre las consecuencias jurídicas, administrativas y de otra índole de las recomendaciones hechas a la Comisión de Derechos Humanos en su 54° período de sesiones.
3. El presente informe contiene un resumen de los comentarios y observaciones facilitados por quienes fueron consultados en cumplimiento de la decisión 1997/105, así como las opiniones del propio Secretario General sobre las consecuencias legales, administrativas y de otra índole de las recomendaciones incluidas en el informe, cuando lo estimó pertinente. Al objeto de facilitar los debates, en el presente informe se incluyen las cuestiones suscitadas y las recomendaciones formuladas por el experto independiente y se resumen las respuestas recibidas respecto a cada una.
4. Se recibieron comentarios de los Gobiernos de Australia, el Canadá, Chipre, Finlandia, Israel, Noruega, los Países Bajos y la República de Corea. Los departamentos y organismos especializados de las Naciones Unidas que presentaron comentarios fueron: la División de Prevención del Delito y Justicia Penal, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Presentaron sus opiniones las siguientes organizaciones no gubernamentales: el Inter-Church Committee for Refugees, el Gran Consejo de los Crees (de Quebec), North-South XXI y el Grupo de Organizaciones No Gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño. Se recibieron asimismo comentarios

de varias "personas interesadas", en el sentido de la decisión 1997/105 de la Comisión de Derechos Humanos: el Sr. Leo Zwaak y la Sra. Ineke Boerefijn, ambos investigadores del Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos; el Sr. Michael O'Flaherty, especialista/escritor sobre órganos creados por los tratados de derechos humanos; el Sr. Craig Scott, profesor de derecho en la Universidad de Toronto. Los textos completos de todos los comentarios recibidos se pueden consultar en los archivos de la Secretaría. Además, la séptima reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en septiembre de 1996, examinó detalladamente las mejoras en el funcionamiento de estos órganos. En su octava reunión, celebrada en septiembre de 1997, los presidentes estudiaron las recomendaciones incluidas en el informe final del experto independiente. Sus conclusiones figuran en los anexos de los documentos A/51/482 y A/52/507, respectivamente, y deben leerse junto con el presente informe.

II. RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXPERTO INDEPENDIENTE,
COMENTARIOS RECIBIDOS Y OPINIONES DEL SECRETARIO
GENERAL AL RESPECTO

A. La búsqueda de la ratificación universal

Recomendaciones del experto independiente

5. Según el experto independiente, la ratificación universal de los seis tratados básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas establecería la mejor base posible para las actividades internacionales de promoción del respeto de los derechos humanos. En su informe final, hace cuatro recomendaciones específicas: a) consultas con los principales organismos internacionales para estudiar la posibilidad de que participen en una campaña de ratificación; b) el nombramiento de asesores especiales en materia de ratificación y presentación de informes y la asignación de fondos para estos fines; c) el examen de medidas especiales para racionalizar el proceso de presentación de informes de los Estados con poblaciones pequeñas; y d) el tratamiento con particular atención de otras categorías sustanciales de Estados no partes (E/CN.4/1997/74, párrs. 14, 31 a 35 y 111).

Comentarios de gobiernos

6. El Gobierno de Australia declaró que la prestación de asistencia a los Estados que deseaban ratificar uno o más de los seis tratados básicos era una parte importante en la promoción de la ratificación universal. A este respecto se debían seguir estudiando la función del programa de servicios de asesoramiento de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, medios y arbitrios para aumentar los recursos y la mejor forma de utilizarlos.

7. El Gobierno del Canadá estuvo de acuerdo en que la asistencia a los Estados que quisiesen ratificar instrumentos de derechos humanos pero que encontrasen en la práctica dificultades para hacerlo era un importante elemento para promover la ratificación universal. Se debía continuar

prestando dicha asistencia dentro de los límites de los recursos disponibles. Había que dedicar especial atención a la función del programa de servicios de asesoramiento a ese respecto, debiéndose estudiar caminos que permitieran aprovechar fuentes adicionales para la financiación de dichas actividades. El Canadá estimaba que debía racionalizarse el proceso de presentación de informes de los Estados con poblaciones pequeñas, al objeto de facilitar la ratificación.

8. El Gobierno de Chipre tomó nota de la recomendación del experto independiente de que se adoptaran enfoques más innovadores para tratar las enmiendas existentes y futuras a los tratados de derechos humanos. En espera de la adopción de uno de esos enfoques, Chipre presentó una sugerencia que podría ayudar a los gobiernos que hacen frente a la necesidad de "procesar" constantemente acuerdos internacionales. Cada vez que se aprueba una enmienda o un nuevo protocolo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debería presentar un memorando fundamentado normalizado para uso de los poderes ejecutivo y legislativo de cada Estado, así como un proyecto de modelo de ley para promulgar la correspondiente enmienda o protocolo. Un modelo de este tipo ayudaría a los Estados cuyo ordenamiento jurídico exige la promulgación de una ley específica para que los tratados internacionales entren en vigor; esto facilitaría la ratificación por parte de los pequeños Estados.

9. El Gobierno de Finlandia expresó su preocupación por la disparidad existente entre el establecimiento y la aplicación de las normas en la esfera de los derechos humanos. Los seis tratados básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas y sus protocolos formaban una sólida y exhaustiva base legal para la promoción y protección de los derechos humanos. Era sumamente importante conseguir la aceptación universal de esos tratados, como había recomendado vivamente la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en la Declaración y Programa de Acción de Viena.

10. El Gobierno de los Países Bajos apoyó la recomendación de que se nombraran asesores especiales del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que pudieran facilitar una asistencia inestimable a los Estados que tropezaran con dificultades en materia de ratificación. Los Países Bajos sugirieron el nombramiento asimismo de un experto en cuestiones jurídicas. No bastarían un asesor político y un asesor técnico para abordar las complejas cuestiones jurídicas relacionadas con la adhesión a tratados internacionales o la ratificación de éstos. La inclusión de un asesor jurídico podría aportar el debido apoyo de expertos a los Estados que desearan ratificar las convenciones pero que necesitaran asesoramiento sobre las medidas nacionales para su aplicación.

Comentarios de organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas

11. El UNICEF señaló que, desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por la Asamblea General en 1989, había promovido activamente la ratificación universal de la Convención. Con ese fin, el UNICEF inició una amplia diversidad de actividades a nivel mundial, regional y nacional para generar el apoyo político necesario en favor de la

Convención. Ello suponía colaborar con diversas entidades, especialmente organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales en distintas regiones del mundo, como la Organización de la Unidad Africana, el Commonwealth, la Unión Europea, la Organización de la Conferencia Islámica y otras. Las oficinas por países realizaban actividades de promoción y movilización social con objeto de aumentar el apoyo nacional a la ratificación, procurando llegar a los parlamentarios, los dirigentes religiosos, los alcaldes y dirigentes municipales, los grupos juveniles y muchos otros.

12. La OIT ha coordinado una campaña en favor de la ratificación universal de sus convenios fundamentales sobre derechos humanos. Desde que el Director General hizo un llamamiento en mayo de 1995, se han efectuado 80 ratificaciones de esos 7 convenios, habiendo ratificado todos ellos en la actualidad unos 30 países. Se espera en breve un gran número de nuevas ratificaciones.

13. Además, en su 269º período de sesiones celebrado en junio de 1997, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo decidió examinar la posibilidad de incluir en el programa del 86º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998 -que marca el cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, de la OIT, de 1948 (Nº 87)- un tema adicional relativo a una declaración sobre los derechos fundamentales, con inclusión del pertinente mecanismo de seguimiento. La finalidad de una declaración sobre los derechos fundamentales sería reconocer expresamente, mediante una declaración solemne aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo, el consenso alcanzado por la comunidad internacional respecto a la especial importancia de determinados derechos fundamentales en el actual contexto mundial y expresar la decisión de sus mandantes de fortalecer su aplicación universal por la OIT.

14. El concepto de derechos fundamentales puede encontrarse en la Constitución de la OIT, en la cual las Altas Partes Contratantes afirmaron que existían métodos y principios para regular las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales debían esforzarse por aplicar, en la medida en que lo permitieran sus especiales circunstancias, y que de ellas, algunas parecían ser de especial y urgente importancia.

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

15. North-South XXI señaló que ciertos miembros permanentes del Consejo de Seguridad no eran partes en los principales instrumentos jurídicos, lo que constituía una falta de incentivo para los Estados más pequeños.

Comentarios de personas interesadas

16. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn señalaron que los recientes anuncios de retirada por parte de la República Popular Democrática de Corea del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por parte de Jamaica del

Protocolo Facultativo de éste eran contrarios a la Declaración y Programa de Acción de Viena y socavaban la totalidad del mecanismo internacional elaborado para la promoción y la protección de los derechos humanos. El Comentario general N° 26 (6) recientemente aprobado por el Comité de Derechos Humanos sobre cuestiones relacionadas con la continuidad de las obligaciones del Pacto constituía la base de futuras acciones por parte de los órganos competentes.

17. En el mismo contexto, el Sr. O'Flaherty sugirió que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos utilizase sus buenos oficios y los recursos destinados a cooperación técnica para ayudar a los Estados a hacer frente a sus preocupaciones por medios distintos de la denuncia. Consideró asimismo que sería útil abordar la relación entre el sistema de tratados y las entidades no estatales, especialmente con respecto a la función y las obligaciones que los órganos creados en virtud de tratados tal vez pudieran asumir en circunstancias apropiadas. En su opinión, la experiencia adquirida con los grupos rebeldes y con las partes de Bosnia y Herzegovina en el Acuerdo de Dayton que habían aceptado el compromiso de respetar las disposiciones sustantivas de los instrumentos de derechos humanos hubiera podido aportar algunas lecciones útiles en el anterior aspecto.

18. El Sr. O'Flaherty llamó asimismo la atención sobre las preocupaciones relativas a la ratificación surgidas en torno a los procedimientos de petición individuales. Los Estados daban algunas veces prueba de una falta de entusiasmo por adherirse al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o a otros procedimientos de denuncia de las Naciones Unidas debido a su participación en los mecanismos establecidos en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Algunos Estados que habían ratificado el Protocolo Facultativo alegaban a veces que la aceptación de los procedimientos de denuncia previstos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes eran también superfluos por la misma razón. Tal vez convenía considerar, respecto a estas cuestiones, la posibilidad de utilizar los recursos de cooperación técnica para hacer ver a los Estados lo equivocado de estas ideas.

Comentarios del Secretario General

19. El Secretario General reafirma su empeño en seguir promoviendo la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos y acoge con satisfacción las recomendaciones del experto independiente encaminadas a ese fin. Se procede a la consulta de los departamentos y organismos especializados de las Naciones Unidas que cooperan con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en actividades relacionadas con el cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el examen quinquenal de la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre su contribución a la promoción de la ratificación universal. Se incluirá información sobre estas iniciativas en el informe sobre el examen quinquenal que ha de presentarse a la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones. Al inaugurar el año del cincuentenario al que la

Alta Comisionada aludió en su informe a la Asamblea General como "Año de los Derechos Humanos", el Secretario General y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos hicieron llamamientos a todos los gobiernos, sugiriendo que examinasen la posibilidad de ratificar los tratados básicos en los que todavía no fuesen parte.

B. Problema de los informes muy atrasados

Recomendaciones del experto independiente

20. El experto independiente señaló que el incumplimiento de la obligación de presentar informes había alcanzado proporciones crónicas. Sugirió que, además de considerar reformas al sistema general, se elaborara y ejecutara un proyecto especialmente dedicado al suministro de servicios de asesoramiento. Se debía instar a todos los órganos creados por los tratados a que, al responder a casos de incumplimiento persistente, adoptaran procedimientos que condujeran al examen de la situación de los distintos países, aun cuando no se hubieran presentado informes. Dicho enfoque debía reflejar una investigación cuidadosa y conducir a observaciones finales detalladas, precisas y cabales (ibíd., párrs. 37 a 45, 47 y 112).

Comentarios de gobiernos

21. El Gobierno del Canadá expresó su apoyo a la adopción, por los órganos creados en virtud de tratados, de procedimientos adecuados que les permitieran examinar la situación de los Estados que estuvieran persistentemente en mora, incluso cuando no se hubieran presentado informes. Sería injusto y contrario a la finalidad básica de las convenciones que los Estados Partes pudieran eludir el escrutinio de los órganos establecidos en virtud de tratados incumpliendo su obligación de presentar informes, mientras que a los Estados que presentan informes se les considera responsables de cumplir sus compromisos.

22. El Gobierno de Finlandia subrayó que todos los Estados Partes debían estar en igualdad de condiciones en lo que hacía a la supervisión periódica. Finlandia apoyaba la elaboración de métodos que permitieran a los órganos creados en virtud de tratados examinar la situación en un Estado Parte incluso en los casos de incumplimiento de su obligación de presentar informes.

23. El Gobierno de Israel estuvo de acuerdo en que la no presentación de informes se debía sea a dificultades técnicas o a una falta de voluntad política, lo cual en ninguno de los dos casos se resolvería con medidas unilaterales o reiterados recordatorios de parte de los órganos creados en virtud de tratados. Una manera más constructiva de abordar el problema sería que el sistema de presentación de informes resultase menos desalentador para los Estados.

24. En opinión de Israel, no había una base jurídica establecida para el examen de la situación en un Estado que no hubiera presentado informes. Si bien reconocía que el examen de una situación en ausencia de un informe

podía servir de incentivo en los casos en que los Estados tuvieran los medios para presentar el informe pero optaron por no hacerlo, la política actual no distinguía entre los casos en que el problema resultaba de una falta de medios antes que de voluntad. Además, Israel consideró que basar todo un examen sobre fuentes no gubernamentales a falta de informes del Gobierno sería contrario a la letra, los propósitos y los principios de los tratados.

25. Israel también observó que, aunque había importantes demoras en la presentación de los informes de los Estados Partes, los órganos creados en virtud de tratados mantenían un calendario estricto para los futuros informes, sin tener en cuenta la fecha de examen de los anteriores. Esta observación era especialmente pertinente cuando se trataba de informes especiales, que a menudo abarcaban las mismas cuestiones que los informes ordinarios. Por lo tanto, al calcular las fechas en que debían presentarse los informes había que tener en cuenta todos los informes presentados, fueran ordinarios o especiales.

Comentarios de organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas

26. El UNICEF declaró que, mediante su presencia en 161 países y en colaboración con sus 38 comités nacionales, seguía periódicamente la presentación de los informes de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño. También alentaba a que los informes se presentasen puntualmente y prestaba asistencia técnica a los gobiernos para su preparación. El UNICEF apoyaba el papel de vigilancia del Comité de los Derechos del Niño y participaba en las reuniones en que éste examinaba los informes de los Estados Partes.

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

27. North-South XXI celebró la práctica desarrollada por el Comité de Derechos Humanos desde 1994, que consistía en identificar a los Estados Partes que no cumplían sus obligaciones en materia de presentación de informes a pesar de numerosos recordatorios, pero el Comité debía cuidar de no penalizar a los Estados Partes que respetaban sus obligaciones y recompensar de hecho a aquellos que no lo hicieran. Era lógico que los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de convenciones, en ausencia de informes del Estado Parte, procedieran a examinar la situación en dicho Estado valiéndose de todos los medios posibles. Las organizaciones no gubernamentales podían participar en dicha actividad.

Comentarios de personas interesadas

28. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn consideraron que era muy importante que se adoptase algún tipo de sanciones para los Estados Partes que incumplieran sus obligaciones de presentar informes. Las llamadas "listas negras" en los informes anuales de los órganos creados en virtud de tratados no parecían persuadir a los Estados de que presentaran los informes atrasados. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn estaban de acuerdo con el experto independiente en que los órganos creados en virtud de tratados no tenían otra opción sino examinar la "situación" en un Estado, a falta de un informe,

en el caso de los Estados Partes en mora. Éste debía constituir el último recurso y en tales casos había que asegurar una difusión particularmente amplia de las observaciones finales.

Comentarios del Secretario General

29. El Secretario General toma nota con profunda preocupación de la grave situación con respecto a los informes atrasados. La existencia de un gran número de Estados que no cumplen sus obligaciones en materia de presentación de informes disminuye considerablemente la capacidad del sistema de tratados de ser útil para la comunidad internacional.

30. Los participantes en los programas relacionados con la preparación de informes de los Estados para los órganos creados en virtud de tratados han expresado constantemente su satisfacción por las aptitudes y conocimientos adquiridos durante esos cursos de capacitación. El Secretario General continuará organizando esos programas y seguirá instando a que los países que envíen participantes den a éstos las oportunidades necesarias para formar a sus colegas al regresar de dichos cursos.

31. El Secretario General exhorta a todos los Estados Partes a que cumplan sus obligaciones en materia de presentación de informes, que constituyen la piedra angular del sistema internacional de órganos creados en virtud de tratados. Alienta a estos órganos a seguir tomando iniciativas creativas para hacer frente a los problemas que se plantean en relación con los Estados Partes que crónicamente presentan sus informes con atraso o que no presentan informes.

C. Cómo resolver la cuestión de la presentación puntual de los informes

Recomendaciones del experto independiente

32. El experto independiente observó que el actual sistema de presentación de informes podía funcionar únicamente debido a los grandes atrasos de los Estados que, o bien no presentaban ningún informe, o lo presentaban mucho después de vencido el plazo. Si muchos Estados presentaran sus informes, se exacerbaría el actual atraso y aumentaría la urgencia de efectuar reformas fundamentales (ibíd., párrs. 48 a 52).

Comentarios de gobiernos

33. El Gobierno de Finlandia observó que, según las estadísticas presentadas en el informe final del experto independiente, el sistema tenía serios fallos. Cuando el examen del informe de un Estado estaba previsto de uno a tres años después de su presentación, gran parte del contenido se volvía obsoleta. Otra consecuencia de esta situación era que los tres órganos creados en virtud de tratados que en la actualidad examinaban denuncias individuales tenían dificultades para encontrar tiempo suficiente que dedicar al examen de las denuncias. Esta situación desafortunada comprometía el entero sistema de vigilancia de la aplicación de los derechos humanos.

Finlandia apoyaba las propuestas de que los procedimientos de denuncia se extendiesen a otras convenciones, aunque el resultado sería incrementar la carga de trabajo existente.

34. El Gobierno de la República de Corea consideró que, dados los atrasos crónicos entre la presentación y el examen de los informes, era preciso reformar el actual mecanismo de examen. El Gobierno apoyaba la segunda opción propuesta por el experto independiente en el párrafo 86 de su informe final, con arreglo a la cual los órganos creados en virtud de tratados debían poner en práctica reformas de gran alcance respecto de sus procedimientos existentes. Se debía delegar en la Secretaría una amplia autoridad para realizar un examen preliminar de los informes de los Estados. El personal de esta última se complementaría con pasantes y oficiales subalternos del cuadro orgánico. Los resultados de ese examen por la Secretaría se comunicarían a pequeños grupos de trabajo compuestos por los distintos miembros de comités, que proporcionarían sus evaluaciones. Las conclusiones a que se llegase en los pequeños grupos serían después respaldadas por el Comité en pleno.

D. Problemas relacionados con la documentación

Recomendaciones del experto independiente

35. El experto independiente sugirió que los límites de documentación propuestos eran impracticables en el contexto de los procedimientos existentes. Expresó la opinión de que esas cuestiones debían tratarse de una manera más transparente que hasta entonces, y se debía proporcionar una justificación plena de cualquier recorte necesario. La Secretaría debía preparar documentos de opciones detallados para que los comités pudieran estudiar medidas apropiadas e innovadoras (ibíd., párrs. 53, 54 y 114).

36. Además, el experto independiente señaló a la atención el considerable volumen de la documentación presentada a los órganos creados en virtud de tratados que no quedaba registrada oficialmente y exhortó a que la Secretaría elaborara medidas apropiadas. Consideró que la preparación de actas resumidas era un elemento indispensable del sistema y recomendó que se diese prioridad a su preparación con puntualidad. En un momento de limitaciones financieras era difícil justificar la continuación de la producción de volúmenes editados e impresos de documentos oficiales del Comité de Derechos Humanos (anteriormente conocidos como Anuarios). Se debía dar prioridad a la transferencia de los datos existentes a bases de datos electrónicas y asegurar la publicación oportuna, incluida en forma electrónica, de todas las actas resumidas tan pronto como estuvieran disponibles (ibíd., párrs. 55, 58, 59 y 115).

Comentarios de gobiernos

37. El Gobierno de Australia se felicitó de la creación de la página de entrada de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en la World Wide Web y alentó a que se hiciera amplio uso de formas electrónicas de publicación y difusión de la documentación, aunque reconoció que no todos los Estados podían acceder fácilmente a Internet. El Gobierno de Australia

también alentó a que se hiciera todo lo posible por asegurar que la información sobre los derechos humanos fuese de acceso más generalizado y estuviese mejor focalizada, particularmente a nivel de la comunidad.

38. El Gobierno del Canadá reconoció la importancia de que durante el examen de los informes presentados por los Estados Partes se dispusiese de una documentación suficiente, así como las dificultades que surgían cuando se imponían límites a la extensión de dichos informes. También reconoció la necesidad de respetar las limitaciones financieras y velar por que los miembros del Comité no se vieran sobrecargados de un volumen de documentación mayor de lo que razonablemente podía esperarse que asimilaban. Por consiguiente, apoyó la adopción de un mejor enfoque del proceso de presentación de informes como manera de conciliar esas diferentes prioridades. Con respecto a las actas resumidas, el Canadá consideró que constituían un instrumento importante del seguimiento de los informes de los Estados Partes y alentó a que se publicaran con prontitud en forma electrónica.

39. El Gobierno de Finlandia afirmó que debía garantizarse el acceso a la información procedente de diversas fuentes y la cooperación con otros órganos de las Naciones Unidas.

40. El Gobierno de Israel estuvo de acuerdo en que la imposición de un límite de 50 páginas para un informe era una medida impracticable, dada la gran variedad de cuestiones que tenían que abordar los informes. Además, se producirían situaciones en que se exigiría a un Estado que limitara la información que presenta y más tarde se lo reprendería por no haber informado sobre ciertas cuestiones. La búsqueda de una solución a la dificultad de procesar largos informes no debía comprometer la integridad del informe.

Comentarios de organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas

41. El UNICEF comunicó que difundía con regularidad en todo el mundo una amplia gama de publicaciones y materiales de información acerca de la Convención sobre los Derechos del Niño en numerosos idiomas. También apoyaba los esfuerzos por difundir copias de los informes de los Estados Partes y las observaciones finales en los países interesados.

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

42. El Grupo de Organizaciones No Gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño expresó la opinión de que, a corto plazo, un mejor intercambio de información entre los órganos creados en virtud de tratados podía mejorar el sistema de presentación de informes. Aunque la base de datos de estos órganos había contribuido a asegurar que se compartiese la información oficial de las Naciones Unidas, el sistema de las Naciones Unidas era débil y no había ningún sistema dentro de la comunidad de organizaciones no gubernamentales para asegurar que la información ya existente procedente de organizaciones no gubernamentales se transmitiera a otros órganos creados en virtud de tratados que pudieran tener que examinar la situación en el mismo Estado Parte.

Comentarios de personas interesadas

43. El Sr. O'Flaherty señaló a la atención el importante papel que desempeñaba la práctica de grabar las sesiones de los comités. Citó casos en que las organizaciones no gubernamentales nacionales transcribían las grabaciones y las utilizaban eficazmente como instrumentos de cabildeo después del examen del informe del Estado correspondiente por un órgano creado en virtud de tratados. Sugirió que se mantuviera la práctica de grabar las sesiones y se facilitara el acceso a las grabaciones.

Comentarios del Secretario General

44. La crisis financiera de las Naciones Unidas también ha afectado a la producción de documentación, lo cual a su vez ha afectado al funcionamiento de los órganos creados en virtud de tratados. Las demoras en el procesamiento de los informes, las actas resumidas y otros documentos de los órganos creados en virtud de tratados se deben en gran parte a la excesiva carga de trabajo del Servicio de Idiomas, cuya capacidad se ha reducido drásticamente. La tardía presentación de los documentos y su volumen excesivo han obstaculizado el procesamiento normal de los documentos. Prever el volumen de los informes de los Estados que habrá que procesar supone una dificultad intrínseca, dado lo difícil que es saber cuándo los Estados presentarán sus informes y cuál será la extensión de éstos. Desde 1995 el número de páginas de los informes de países presentados a los cinco órganos creados en virtud de tratados a que se prestan servicios en Ginebra ha aumentado en más del 30%, pasando de 4.512 páginas a 5.926 en 1997.

45. A la vez que se observan las normas establecidas por la Asamblea General para regular el control y la limitación de la documentación, los órganos creados en virtud de tratados deben poder cumplir su función de vigilancia. Solicitando informes más específicos en vez de informes amplios y limitando los temas del programa que abarcar en las actas resumidas se podría contribuir a reducir el volumen de la documentación. Tan pronto como se publican, todos los documentos oficiales son introducidos con regularidad en la base de datos del órgano de que se trate, que está conectada al sitio de las Naciones Unidas en la Web relativo a los derechos humanos.

E. El desarrollo y la utilización de bases de datos electrónicas

Recomendaciones del experto independiente

46. El experto independiente consideró que la nueva página de entrada de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos constituía una novedad indebidamente demorada pero bienvenida. Recomendó que se mantuviera y ampliara y se elaborara una estrategia para aumentar el acceso a esa página. En el futuro desarrollo de la base de datos se debía emplear un proceso más sistemático, consultivo y transparente que hasta entonces. Se debía organizar a tal fin un seminario de expertos y nombrar un grupo consultivo externo. El ACNUR y la OIT debían estudiar la posibilidad de poner a disposición de la comunidad de derechos humanos y otros interesados su muy valiosa base de datos en la Web (ibíd., párrs. 60 a 66 y 116).

Comentarios de organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas

47. El UNICEF celebró el sistema de recuperación de información y de base de datos desarrollado para la Convención sobre los Derechos del Niño y propugnó que se extendiera para incluir a otros órganos que se ocupaban de los derechos humanos. El UNICEF apoyaba y participaba en esas iniciativas en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

48. El ACNUR observó la preocupación del experto independiente por la demora en la disponibilidad de los datos por países y otros datos generados por el ACNUR en Internet. El ACNUR afirmó su política de dar prioridad a la reunión y producción de información jurídica y específica por países para su CD-ROM ("RefWorld"), que se actualizaba cada seis meses. Esa estrategia se había escogido en vista de que el principal auditorio del CD-ROM, es decir las oficinas exteriores del ACNUR, no tenía acceso a Internet o su acceso era tan poco regular que no podía utilizarse de manera fiable como instrumento de investigación. Muchos gobiernos, sistemas judiciales, defensores de los refugiados, bibliotecas y centros de investigación en todo el mundo habían comprado el CD-ROM "RefWorld". Además, algunos expertos de órganos creados en virtud de tratados que habían demostrado interés en utilizar el CD-ROM habían recibido sus propias copias; otros habían indicado que tenían acceso al CD-ROM por medio de una biblioteca o una universidad. Por consiguiente, el ACNUR consideraba que la información sobre "RefWorld" estaba disponible fácilmente para quienes la necesitaban y que el costo no constituía un factor prohibitivo para su uso por el sistema de órganos creados en virtud de tratados.

Comentarios del Secretario General

49. El Secretario General celebra las respuestas positivas recibidas sobre el sitio de las Naciones Unidas en la Web relativo a los derechos humanos, que estaba concebido como una de las fuentes más completas de información pública sobre el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas y ofrecía una base de datos de texto completo que contenía información de fácil recuperación sobre los órganos creados en virtud de tratados. Desde su inauguración el 10 de diciembre de 1996, el sitio en la Web ha sido visitado, en promedio, 3.000 veces por semana y se ha dado a los expertos de los órganos creados en virtud de tratados la oportunidad de informarse sobre la utilización del sitio en la Web y la base de datos. Los comentarios o sugerencias de éstos sobre mejoras seguirán siendo bienvenidos.

F. Información pública

Recomendaciones del experto independiente

50. El experto independiente consideró que los materiales de información pública relativos a la labor de los órganos creados en virtud de tratados eran sumamente inadecuados. Recomendó que los órganos creados en virtud de tratados pudieran hacer contribuciones directas a cualquier decisión que se adoptara en el futuro a ese respecto. Recomendó además que se creara un presupuesto de información pública para apoyar iniciativas populares

concebidas para difundir información sobre los órganos creados en virtud de tratados en medios de difusión y formatos culturalmente apropiados y más populares. Se debería estudiar la posibilidad de establecer asociaciones con instituciones académicas y otras entidades externas para mejorar el programa de publicaciones. Se debería pedir a un grupo consultivo externo que examinara el programa de publicaciones relacionadas con los derechos humanos e hiciera recomendaciones al respecto. El Secretario General debería informar sobre la verdadera disponibilidad, en los centros de información de las Naciones Unidas, de materiales relacionados con los órganos creados en virtud de tratados (ibíd., párrs. 66 a 71 y 117).

Comentarios de los gobiernos

51. El Gobierno del Canadá sugirió que se considerara la posibilidad de lanzar una campaña de información pública para promover el conocimiento de los órganos creados en virtud de tratados como elemento del quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos o como actividad complementaria del mismo.

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

52. North-South XXI expresó su interés por la recomendación de confiar a instituciones académicas y otras instituciones externas la preparación de ciertas publicaciones, con la reserva de que los gobiernos no deberían poder influir en el proceso. Dada la dificultad para escoger universidades realmente "independientes", la mejor alternativa pudiera ser confiar esas mismas funciones a diversas instituciones de países del Sur y del Norte que vinieran de entornos culturales diferentes, como se hacía para la selección de los magistrados de la Corte Internacional de Justicia.

Comentarios de personas interesadas

53. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn convinieron en que había que estudiar el grado en que las publicaciones podían confiarse a otras instituciones. Algunas instituciones, incluido el Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos, ya habían tomado iniciativas para facilitar el acceso al material pertinente. Sin el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos no podía garantizarse la continuidad de esos proyectos. Aunque quizás fuera necesario estudiar los enfoques comerciales de la cuestión, eso nunca debería ir en detrimento de la más amplia difusión posible de los materiales.

54. El Sr. O'Flaherty expresó sus dudas en cuanto a la conveniencia de dar una importancia capital a la participación de miembros de los órganos establecidos en virtud de tratados en el desarrollo de campañas de información pública, porque esa no era la esfera en que estaban especialmente preparados. En cambio, sugirió que se confiara esa labor a especialistas cuidadosamente escogidos. También sugirió que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos preparara materiales de capacitación y

educación que podrían difundirse a través de Internet. Un excelente modelo a ese respecto era el del Consejo de Europa, y muy recientemente la página en la Red de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

Comentarios del Secretario General

55. El Secretario General toma nota de la recomendación de que los órganos establecidos en virtud de tratados puedan hacer contribuciones directas a cualquier decisión que se adopte en el futuro sobre los materiales de información pública relativos a su labor. A ese respecto, hace referencia a la estrecha cooperación que ya existe entre los programas de publicaciones relativos a los derechos humanos y los órganos creados en virtud de tratados. Todas las publicaciones relativas a la labor de esos órganos se preparan en consulta con ellos y son sus propios miembros quienes redactan algunas de las secciones pertinentes, incluidos el Manual de preparación de informes sobre los derechos humanos y la serie de Folletos Informativos sobre los órganos establecidos en virtud de tratados.

56. El Secretario General toma nota de la sugerencia de que se cree un presupuesto de información pública para apoyar iniciativas populares concebidas para difundir información sobre los órganos creados en virtud de tratados en medios de difusión y formatos culturalmente apropiados y más populares y conviene en que la dificultad está en la aplicación a nivel popular. Estos últimos años se han hecho esfuerzos adicionales para conseguir que los Centros de Información de las Naciones Unidas promovieran la labor de los órganos establecidos en virtud de tratados. Esto incluye, cuando el informe de un Estado Parte llega a un órgano establecido en virtud de un tratado, asegurar que el Centro de Información competente reciba una copia del informe, siguiendo con los comunicados de prensa sobre reuniones concretas del órgano de que se trate y transmitiendo al Centro de Información las observaciones finales que se adopten respecto del informe. El éxito de esta estrategia ha dependido de diversos factores. El primero es la capacidad del Centro de Información para hacer frente a la carga de trabajo adicional y la manera en que los medios de difusión locales reciben esa información. Un segundo factor es la pertinencia e interés de los debates del órgano establecido en virtud del tratado. Otro es la calidad de las observaciones finales. Aunque los resultados han sido muy variados, en varios casos los Centros de Información de las Naciones Unidas han podido generar un interés considerable a nivel local por los debates de los órganos creados en virtud de tratado acerca de los países en que están ubicados.

57. El Secretario General insta a los órganos establecidos en virtud de tratados a que reflexionen sobre el modo de presentar sus conclusiones de manera que sean más fácil de comprender por el público no especializado. La creación de un presupuesto de información pública debería acometerse paralelamente a esa reflexión por parte de los órganos creados en virtud de tratado.

G. Servicios de asesoramiento

Recomendaciones del experto independiente

58. El experto independiente consideró que el programa de servicios de asesoramiento no había prestado apoyo suficiente a los estudios que se necesitan antes de la ratificación de tratados de derechos humanos, ni a la preparación de informes por los Estados que necesitan asistencia. Los cursos de capacitación regionales y subregionales relacionados con la presentación de informes probablemente no producirían resultados acordes con su costo. Recomendó que se elaborara un programa especialmente diseñado para satisfacer las necesidades en esta esfera y que se acordara prioridad a dicho programa (ibíd., párrs. 72 a 77 y 118).

Comentarios de organismos y órganos de las Naciones Unidas

59. La Convención sobre los Derechos del Niño asignaba al UNICEF una obligación jurídica en la promoción y protección de los derechos de los niños. En el artículo 45 se hace una referencia explícita a la función del UNICEF en lo que se refiere a participar en el examen de los informes de los Estados Partes, proporcionar asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención, presentar al Comité de los Derechos del Niño informes sobre la aplicación de la Convención, y responder a las solicitudes que le presente el Comité para que preste asesoramiento o asistencia técnica a un Estado Parte. El proceso de presentación de informes ofrece al UNICEF una ocasión especial de apoyar los esfuerzos que se hacen a nivel nacional y local para aplicar la Convención. El UNICEF propugnó un proceso de presentación de informes que tenía carácter participativo y transparente y que promovía el interés de la sociedad por los derechos del niño. Esta era una iniciativa importante para promover el aumento de la capacidad de los funcionarios públicos, las organizaciones no gubernamentales y el personal del UNICEF.

60. El UNICEF organizó diversos seminarios nacionales y regionales para familiarizar al personal antes mencionado con el proceso de presentación de informes relativos a la Convención sobre los Derechos del Niño y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Los programas incluían información sobre los tratados de derechos humanos y los órganos creados en virtud de tratados. En particular, en 1997 se celebraron seminarios en Swazilandia, la República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Côte d'Ivoire y Turquía.

Comentarios del Secretario General

61. Estos últimos años se ha hecho un esfuerzo continuado para reforzar la capacidad nacional en la esfera de la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados. Desde 1993 se ha pedido a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que dé capacitación a unos 134 funcionarios de más de 81 Estados Miembros. Las sugerencias aportadas por el experto independiente brindan una buena ocasión para reflexionar sobre las enseñanzas que cabe sacar de esa experiencia.

62. Uno de los más importantes progresos realizados últimamente es la preparación de un conjunto completo de documentos para la presentación de informes en el sistema de los tratados, que comprende el Manual de preparación de informes sobre derechos humanos, una Guía para instructores en preparación de informes sobre derechos humanos y una Guía de bolsillo sobre los instrumentos básicos de derechos humanos. Esos documentos fueron preparados en cooperación con el proyecto de Escuela Superior para el Personal de las Naciones Unidas en Turín, y ahora están a la disposición de todos los Estados Miembros.

63. Se organizan regularmente actividades de capacitación tanto a nivel regional como a nivel nacional. En lo que respecta a las primeras, el enfoque y la metodología de la capacitación se centran en la "formación de instructores", a fin de permitirles diseñar y poner en práctica programas de capacitación a nivel nacional. Este enfoque insiste en el fomento de la capacidad nacional en lugar de la asistencia directa y tiene en cuenta el seguimiento efectivo a nivel nacional por los participantes. La capacitación intensiva de los instructores se ha diseñado de modo que se forme a los funcionarios que preparan los informes para realizar actividades de capacitación a nivel nacional después de haber seguido el curso, recurriendo a la experiencia de funcionarios experimentados sobre el terreno. Antes de volver a sus países, los participantes preparan un plan de acción, lo que les permite reflexionar sobre la organización de las actividades de capacitación a nivel nacional de modo que tengan un "efecto multiplicador". Lo que hay que hacer a nivel nacional, es decir, asegurar el efecto multiplicador, incumbe a los gobiernos interesados. Muchas de las observaciones constructivas hechas por los participantes durante las sesiones de capacitación pusieron de relieve la necesidad de un seguimiento a nivel nacional por parte del instructor de la Oficina. En vista de las actuales limitaciones financieras, las necesidades posteriores a la capacitación habrán de financiarse con cargo a recursos extrapresupuestarios.

64. La "capacitación cooperativa" con el proyecto de Escuela Superior para el Personal de las Naciones Unidas de Turín tiene carácter permanente. Desde 1994 se han organizado tres programas de capacitación con el apoyo de la Escuela y además se celebraron actividades de capacitación en Addis Abeba en julio de 1997 y en Antananarivo en diciembre de 1997, financiadas con recursos del proyecto de Escuela Superior para el Personal de las Naciones Unidas.

65. El número de informes presentados por los Estados Partes que han participado en un programa de capacitación sobre presentación de informes puede ser un buen indicador de la eficacia de esos programas. En 1994 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos impartió a representantes de 19 países capacitación sobre la preparación de los informes de los Estados correspondientes. Hasta diciembre de 1997, 12 de esos países habían presentado en total 27 informes. Asistieron al programa de capacitación de 1995 representantes de 28 países ¹, 18 de los cuales presentaron ulteriormente un total de 38 informes que les correspondía presentar en virtud de los tratados. En 1996, asistieron al programa de capacitación representantes de 13 países ², de los cuales 4 países presentaron

5 informes. En 1997 representantes de otros 26 países ³ participaron en una de las reuniones de capacitación organizadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos o por el proyecto de Escuela Superior para el Personal de las Naciones Unidas.

66. A nivel nacional se han organizado varios cursos de capacitación en países donde hay una notable falta de capacidad en la esfera de la presentación de informes. Según la experiencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los programas nacionales de capacitación requieren un seguimiento después de la capacitación propiamente dicha, lo mismo que los programas regionales o subregionales, lo que también supone que se necesitan recursos. Si los recursos fueran muy abundantes los programas nacionales de capacitación a los que asiste una amplia gama de funcionarios nacionales serían sin duda alguna más eficaces que los programas regionales, a los que sólo asisten uno o dos funcionarios nacionales de cada país participante. Sin embargo, con los mismos recursos disponibles la asistencia continuada no satisfaría las necesidades del mismo número de países que el actual sistema de programas regionales y subregionales.

67. La idea de los asesores regionales, inspirada en el modelo de la OIT, que se cita en el párrafo 75 del informe del experto independiente merece consideración. El PNUD también ha establecido programas en los que participan asesores regionales para prestar sobre el terreno apoyo constante y permanente en las esferas prioritarias del PNUD. También en este caso el principal problema será la disponibilidad de recursos; por lo menos habría que crear cuatro puestos para esta función. Los Estados podrían examinar el modo de aplicar esta recomendación.

68. Cabe señalar que en África meridional se llevará a la práctica en 1998 un proyecto conjunto PNUD-Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados que prevé el establecimiento de un puesto de asesor regional. Un asesor del programa regional de derechos humanos trabajará en estrecha cooperación con los gobiernos y los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas en la subregión para facilitar apoyo, asesoramiento y asistencia sobre el terreno en cuestiones relacionadas con los derechos humanos, incluida la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados.

H. Informes especiales

Recomendaciones del experto independiente

69. El experto independiente recomendó que los comités interesados evaluaran cuidadosamente la eficacia de los "informes especiales" y los "procedimientos de urgencia". En la actualidad el valor que añaden parecía bajo. En general, se debería mantener la división del trabajo entre los órganos creados en virtud de tratados y los mecanismos especiales (ibíd., párrs. 78, 79 y 119).

Comentarios de los gobiernos

70. Aun reconociendo que los órganos creados en virtud de tratados no debieran tratar de duplicar la labor de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, el Gobierno del Canadá seguía creyendo que esos órganos pueden desempeñar un papel y prestar de manera oportuna su atención especializada a los problemas que fueran surgiendo. Gracias a su examen periódico de los resultados obtenidos por los Estados Partes, los órganos creados en virtud de tratados estaban en condiciones de seguir unas tendencias que podían presagiar un deterioro de una determinada situación de derechos humanos. También estaban bien situados para seguir los problemas de derechos humanos identificados por los procedimientos especiales de las Naciones Unidas. El Canadá atribuía especial importancia a alentar a los organismos de las Naciones Unidas a hacer un uso más amplio de los informes presentados por los órganos creados en virtud de tratados.

71. El Gobierno de Chipre reconoció las dificultades que entrañaba para el experto independiente examinar con cierto detalle la relación entre el sistema de tratados sobre derechos humanos y el sistema de relatores especiales, representantes y expertos de la Comisión de Derechos Humanos. No obstante, señaló que si ha de mantenerse la "división del trabajo" entre los dos sistemas en relación con los llamamientos urgentes, la Comisión de Derechos Humanos debería prever procedimientos para examinar a fondo los informes recibidos de sus relatores especiales, etc. También debería estudiar procedimientos para ver el mejor modo de encauzar los informes que recojan llamamientos urgentes.

72. Israel opinaba que debería haber una distinción clara entre las funciones de los órganos establecidos por tratado y los informes especiales. En primer lugar, los órganos establecidos por tratado no podían ofrecer un marco eficiente para tratar situaciones de extrema urgencia. En segundo lugar, el examen de los informes especiales se haría a expensas de los informes periódicos de los Estados. Por último, la vaguedad de los criterios aplicables a los procedimientos de urgencia abría la posibilidad de manipulación por parte de los órganos creados por tratado, que podrían recurrir a ellos siempre que no estuvieran satisfechos con un Estado. Los órganos creados en virtud de tratados deberían justificar por escrito y de manera detallada la razón para recurrir al mecanismo de procedimientos de urgencia.

Comentarios de personas interesadas

73. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn convinieron con el experto independiente en que habría que hacer un examen de los resultados que había dado en los últimos cinco años la práctica de pedir informes especiales por parte de los órganos establecidos en virtud de tratado. Observaron que, para un observador exterior, no estaba claro en absoluto cuáles eran los criterios para pedir un informe especial. No se entendía, por ejemplo, si la proclamación de un estado de emergencia, o la existencia de facto de un estado de emergencia, desempeñaba un papel a ese respecto. Muchos relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos veían con preocupación el caso

de países que eran Estados Partes, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; no estaba claro si la existencia de esos mandatos tenía alguna importancia. Habría que examinar qué valor complementario dimanaba de un informe especial y del examen de ese informe. Los Estados Partes podían considerar que la posibilidad de presentar informes especiales era la única manera de presentar ante un foro internacional su versión del problema. También podría atribuirse su cooperación al hecho de que los órganos creados por tratado, en términos generales, se consideraban no politizados y, por consiguiente, los Estados podían esperar que fueran imparciales.

74. El Sr. O'Flaherty expresó su desacuerdo en lo relativo al papel de los órganos creados por tratado respecto de las situaciones complejas de emergencia. Señaló que el informe final del experto independiente no contenía indicadores verificables en apoyo de la conclusión de que la intervención de los órganos creados por tratado sólo tenía una utilidad marginal, y tampoco hacía una distinción entre los procedimientos basados en los informes y otros procedimientos especiales. Las referencias al papel de los mecanismos dimanados de la Carta, en un contexto en que fuera urgentemente necesario establecer una relación de comunidad eficaz entre ellos y los órganos creados por tratado, deberían centrarse más en los medios de colaboración y cooperación que en la "división del trabajo". También señaló que en el Acuerdo de Dayton (anexo 6, art. XIII; véase también la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina, que figura en el Acuerdo de Washington de marzo de 1994), se había atribuido un papel destacado a los órganos creados en virtud de un tratado. La invitación que figuraba en esos textos para que los órganos creados por tratado tuvieran una participación permanente en la aplicación del Acuerdo de Paz era una oportunidad excepcional para hacer progresar la práctica del Comité.

I. Consolidación de los informes y los órganos creados en virtud de tratados

Recomendaciones del experto independiente

75. El experto independiente afirmaba que en vista de las tendencias actuales el sistema de presentación de informes existente era insostenible. Presentó cuatro opciones que se ofrecían a los Estados: a) considerar que las preocupaciones son alarmistas y no tomar ninguna medida; b) instar a los órganos creados en virtud de tratados a que realicen reformas de gran alcance y se adapten a la necesidad de hacer frente a las demandas existentes y nuevas con los recursos existentes; c) proporcionar recursos presupuestarios muy superiores para mantener el statu quo; d) combinar algunos elementos de b) y c) con la adopción de algunas reformas de gran alcance. Esta última opción podría incluir: la preparación de "informes consolidados"; la eliminación de los informes periódicos amplios en su forma actual y su sustitución por directrices para la presentación de informes específicos de la situación existente en cada Estado; y una consolidación (reducción) del número de órganos creados por tratado. Si existiese voluntad política

respecto de esta última recomendación, se podría organizar un pequeño grupo de expertos que examinara sus posibles modalidades (ibíd., párrs. 81 a 97 y 120).

Comentarios de los gobiernos

76. El Gobierno de Australia apoyaba las reformas de los procedimientos de presentación de informes, a fin de simplificar las obligaciones que imponía a los Estados Partes la presentación de informes, preparar informes más breves y mejor centrados y fomentar una mayor coordinación entre los órganos creados por tratado que compartirían las informaciones. Australia veía muchas posibilidades para simplificar los informes. De las dos opciones presentadas por el experto independiente -consolidación de los informes en virtud de todos los tratados en un solo informe o supresión de la exigencia de presentar informes periódicos amplios- Australia apoyaba la segunda opción. Aunque el informe inicial debería ser amplio, los informes periódicos ulteriores deberían centrarse en un número limitado de cuestiones identificadas de antemano y específicas de la situación de cada Estado Parte.

77. Otro posible enfoque sería redactar informes centrados sobre determinadas cuestiones. Esas cuestiones se identificarían en relación con los comentarios y observaciones finales sobre un informe anterior formulados por un comité. Un Estado Parte también podría proporcionar información al comité sobre los acontecimientos importantes sobrevenidos durante el período objeto del informe. Las remisiones al material pertinente contenido en otros informes periódicos evitarían duplicaciones innecesarias.

78. Según el Gobierno australiano, convenía seguir estudiando cuidadosamente la sugerencia de consolidar en uno solo los seis órganos creados en virtud de tratados. Debería darse prioridad a las reformas del sistema de tratados que pudieran llevarse a cabo a plazo corto a medio.

79. El Gobierno del Canadá dijo que había que tener cuidado con cualquier sugerencia de consolidar los órganos creados en virtud de tratados. El hecho de que no todos los Estados hubieran ratificado la misma serie de convenciones sólo era la más aparente de toda una serie de dificultades prácticas con que tropezaría esa consolidación. También plantearía dificultades la posibilidad de que determinadas cuestiones, tales como los derechos de los niños o de las mujeres, no recibieran suficiente atención en un informe amplio. Lo que es más importante, el Canadá no confiaba en que la consolidación fuera a reducir apreciablemente la carga que suponía para los Estados Partes la preparación de informes. El Canadá consideraba que los informes consolidados, que aportarían de una sola vez información a más de un órgano creado en virtud de un tratado, plantearían dificultades de orden práctico, aunque no insuperables. Si bien los Estados interesados debían tener la posibilidad de desarrollar ese enfoque si lo considerasen apropiado para su caso concreto, el Canadá dudaba que los informes consolidados redundaran en la mejora espectacular de la eficiencia que se necesita para la buena salud del sistema de órganos creados en virtud de tratados.

80. A juicio del Canadá, la medida más importante que podía tomarse para mejorar el funcionamiento del sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas sería abandonar la práctica de presentar informes amplios, en favor de unos informes centrados en cuestiones de interés concreto. Aunque esto no sería de aconsejar tratándose de los informes iniciales de los Estados Partes, en el caso de los informes periódicos posteriores permitiría aumentar radicalmente la eficiencia y eficacia del sistema de presentación de informes. Si se organizaba debidamente, la presentación de informes sobre temas concretos permitiría alcanzar diversos objetivos: reduciría el volumen de trabajo necesario para preparar los informes, disminuiría las duplicaciones entre los informes e identificaría con más precisión los puntos que requieren un seguimiento de los Estados Partes. El Canadá creía que cada órgano creado en virtud de un tratado debería estudiar el mejor medio de aplicar ese sistema.

81. Los factores que el Canadá consideraba los elementos esenciales de un sistema de presentación de informes sobre cuestiones concretas eran los siguientes: a) las cuestiones que tendría que tratar un Estado en su informe se elegirían utilizando todas las fuentes de información disponibles pero, prestando especial atención a las recomendaciones formuladas anteriormente por el órgano creado por tratado; b) la lista de cuestiones debería precisarse claramente y no tratar de cubrir más que un número limitado de temas o esferas prioritarios; c) se comunicarían al Estado Parte las cuestiones que se plantearían bastante antes de las fechas de examen propuestas, de modo que tuviera tiempo suficiente para preparar un informe escrito; y d) el Estado Parte tendría la responsabilidad de facilitar su informe al órgano creado por tratado con una antelación mínima especificada antes de su examen por el Comité, a fin de que los miembros del Comité dispusieran de tiempo suficiente para preparar ese examen.

82. El Canadá alentaba a todos los órganos creados por tratados a elaborar enfoques o políticas flexibles para la presentación de informes sobre temas concretos y a mantener a los Estados Partes al corriente de sus decisiones a este respecto. Incluso en ausencia de esa política, el Canadá opinaba que la presentación de informes sobre temas concretos podía empezar en los casos en que el órgano creado por tratado y el Estado Parte interesado estuvieran de acuerdo sobre el procedimiento que debía seguirse. En los casos en que no se hubiera presentado ningún informe en los últimos años, los órganos creados por tratado podrían, como en el caso de los informes iniciales, preferir que se presentara un informe amplio.

83. El Gobierno de Chipre manifestó su apoyo a la recomendación contenida en el párrafo 120 de organizar un pequeño grupo de expertos para examinar las posibles modalidades de una consolidación de los órganos creados en virtud de tratados. También estaba de acuerdo con que podría haber informes consolidados, incluso antes de que se tomaran otras medidas. Esos informes aliviarían la pesada carga que suponía para los pequeños Estados la preparación de seis informes, que en muchos aspectos eran coincidentes. Si, debido a las diferencias de fechas en que habían de presentarse los informes a los diversos órganos creados por tratado, el informe consolidado se presentaba más de 18 meses antes de la fecha prevista para la presentación

de un informe al correspondiente órgano creado por tratado, debería alentarse a los Estados a presentar un breve informe de actualización sobre cuestiones relacionadas concretamente con el ámbito de competencia de ese órgano creado por tratado.

84. El Gobierno de Finlandia convino con la opinión del experto independiente de que el sistema actual era insostenible y que hacía falta introducir reformas importantes. Un número considerable de informes de los Estados llevaba retraso, en parte porque muchos Estados carecían de los recursos necesarios para prepararlos. La preparación de informes y su examen por los órganos creados por tratado suponía un trabajo considerable. En el informe definitivo del experto independiente se proponían diversas medidas que podrían contribuir a solucionar el problema. Finlandia consideraba especialmente valiosa, en particular, la flexibilización de las exigencias en cuanto a la presentación de informes. Un enfoque más adaptado y flexible de la presentación de informes, incluida la sustitución de informes extensos por informes sobre una gama limitada de cuestiones, basada posiblemente en las observaciones finales sobre el informe anterior, podría ser una solución.

85. El Gobierno de Israel apoyaba la consolidación de los informes preparados para los diferentes órganos creados por tratado. Un solo informe amplio sería más coherente que una serie de informes distintos separados artificialmente. Observó que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ya había introducido una reforma en el contenido de sus informes periódicos, gracias a la cual uno de cada dos informes podía limitarse a una actualización. Ampliando ese concepto se podría aliviar la situación actual, especialmente si se daban orientaciones claras en cuanto a la diferencia de alcance entre los informes amplios y las actualizaciones. Israel acogía favorablemente la propuesta del experto independiente de organizar un pequeño grupo de expertos para examinar las modalidades de la consolidación de los órganos creados en virtud de tratados.

86. El Gobierno de los Países Bajos indicó que los informes nacionales tendían a revelar sólo la información que el Estado Parte interesado estaba dispuesto a divulgar, sobre la base del principio de que los propios Estados proporcionaban información sobre las medidas que adoptaban para aplicar las normas de derechos humanos. Esto conducía con frecuencia a la paradójica situación en la que algunos Estados en que ocurrían muy pocas, por no decir ninguna, violaciones de los derechos humanos presentaban informes críticos de los problemas que sí existían, mientras que otros Estados en que las violaciones de los derechos humanos eran más frecuentes se sentían menos inclinados a presentar informes amplios. Los Países Bajos sugirieron, para corregir esta situación, que se distribuyeran cuestionarios a los Estados, que contuvieran preguntas específicas ajustadas a la situación de cada uno. Se podrían presentar informes específicos sobre la base de esas preguntas. Así, los Estados Partes podrían empezar a vincular las obligaciones contraídas en virtud de tratados con la práctica nacional, lo que en última instancia podría conducir a un mejoramiento de la situación en materia de los derechos humanos.

87. El Gobierno de la República de Corea observó que la proliferación de peticiones de informes en virtud de un número creciente de instrumentos de derechos humanos representaba una carga cada vez más pesada para los Estados Partes en general, y para los países en desarrollo en particular. La República de Corea creía que esas cargas se habían acrecentado por la duplicación y la falta de coordinación entre los diferentes procedimientos y mecanismos de los diversos órganos establecidos en virtud de tratados. La República de Corea convenía en que el sistema actual de presentación de informes era insostenible, debido al gran número de informes muy atrasados y a las considerables demoras entre su presentación y su examen.

88. Habida cuenta de estos importantes problemas, la República de Corea estimaba inevitable la reducción de las cargas administrativas que para los Estados entrañaba la presentación de informes, tanto los Estados Partes como los órganos creados en virtud de tratados. La República de Corea apoyaba las reformas que simplificaran el proceso y observaba que el informe único consolidado propuesto por el experto independiente podría ser una solución práctica. Habida cuenta de que los informes que debían presentarse en virtud de los distintos órganos establecidos por instrumentos de derechos humanos solían requerir elementos similares, la República de Corea opinaba que esos informes podrían integrarse en uno solo, con un ciclo de presentación de cinco años, eliminándose así la duplicación de cargas administrativas para los Estados Partes.

89. La República de Corea sugirió que los órganos establecidos en virtud de tratados, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, elaborasen un conjunto de directrices para la preparación de un informe consolidado. El informe podría categorizarse en dos partes: en la primera se describirían los elementos comunes y universales aplicables a todos los Estados Partes, y en la segunda se abordarían temas específicos adaptados especialmente a los diferentes Estados Partes.

Comentarios de organismos y órganos de las Naciones Unidas

90. En relación con la propuesta de que los Estados Partes presentasen un solo informe consolidado, el UNICEF sostenía que se necesitaba información específica sobre diversas esferas, en particular los niños. Con la presentación de un solo informe se corría el riesgo de diluir algunas cuestiones importantes y descuidar tanto su examen como la formulación de recomendaciones concretas.

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

91. El Grupo de las organizaciones no gubernamentales sobre la Convención sobre los Derechos del Niño expuso sus observaciones sobre los problemas con que tropezaba el sistema de presentación de informes. El cúmulo de informes atrasados era de dos años para la Convención sobre los Derechos del Niño, y otros órganos establecidos en virtud de tratados tenían atrasos similares. Para cuando se examinaba el informe de un Estado, no sólo había perdido actualidad, sino que las organizaciones no gubernamentales también tendían a presentar información anticuada y se perdía el impulso del proceso de

presentación de informes. Se necesitaban soluciones radicales para hacer frente a estos problemas y la única opción viable a largo plazo parecía ser la consolidación de los órganos establecidos en virtud de tratados o la consolidación de los informes correspondientes. Las duplicaciones en el sistema eran evidentes y creaban una carga tanto para los Estados Partes como para quienes contribuían a vigilar la aplicación de los tratados.

92. El Comité Interiglesias para los Refugiados se refirió a la recomendación de que se estableciese un solo órgano de vigilancia de aplicación de los tratados, con personal profesional remunerado. Habida cuenta de los problemas de la "coherencia normativa" y de las relaciones con los mecanismos regionales de derechos humanos, según lo expuesto en el informe provisional del experto independiente, el Comité Interiglesias para los Refugiados estimaba útil la existencia de un mecanismo único para la presentación de denuncias. Ese mecanismo parecía viable y deseable a corto plazo. También se inclinaba a favor del establecimiento de un tribunal de derechos humanos de jurisdicción "consultiva" no conminatoria. Esa jurisdicción ha resultado útil para la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

93. El Comité Interiglesias para los Refugiados dudaba que los tratados se aplicaran mejor consolidando en uno solo los diversos exámenes de informes de los Estados por los distintos órganos establecidos en virtud de esos tratados. Aunque reconocía los problemas que planteaba la coordinación de las reuniones para expertos que trabajaban esencialmente a título voluntario, no parecía que se hubiesen agotado otras formas de trabajar. Era difícil imaginar las perspectivas propias de las mujeres, los niños, la prevención de la tortura, etc., sin órganos especializados establecidos en virtud de tratados.

94. El Comité Interiglesias para los Refugiados acogía favorablemente la propuesta de un informe consolidado de los Estados. No consideraba que la recomendación fuese incompatible con la sugerencia de mantener procesos de examen distintos desde las perspectivas mencionadas más arriba. Un informe general podría servir de base firme para el examen por parte de los diversos órganos establecidos en virtud de tratados de sus respectivas esferas de interés.

Comentarios de personas interesadas

95. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn señalaron que aunque los informes de los Estados Partes eran la base principal de su diálogo con los órganos establecidos en virtud de tratados, todos esos órganos utilizaban información adicional de fuentes oficiales y oficiosas. Así, los informes de los Estados ya no eran la única fuente de información y en su momento tal vez no serían siquiera la más importante. Además, en muchos informes rara vez se proporcionaba información más allá de las medidas legislativas. Los informes casi nunca contenían información sobre la práctica, aunque algunas veces se tenía más acceso a ella en diálogos con representantes de los Estados Partes.

96. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn sugirieron que tal vez sería conveniente ver si no deberían reorientarse los esfuerzos de los Estados Partes. Éstos podrían preparar un informe compuesto de varias secciones relativas a los

diversos tratados en que eran Partes. Esto sólo podría funcionar si los gobiernos enviaran delegaciones bien preparadas a los comités cuando se examinaran sus informes. Luego habría que estudiar mejor la posibilidad de modificar las directrices para la presentación de informes para asegurar que no se perdiera la información que debía presentarse conforme a los tratados especializados, es decir, el informe consolidado no debía reducirse a un mero informe combinado con arreglo a los dos Pactos sino que deberían tener plenamente en cuenta todos los aspectos de los demás tratados pertinentes. Un efecto secundario importante de los informes consolidados podría ser el fortalecimiento de la interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales.

97. El Sr. Craig Scott observó que, pensándolo bien, la recomendación de estudiar distintas modalidades para la consolidación, incluida la posible reducción del número de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, tal vez no resultaría conveniente en el contexto de la evolución de la situación financiera. En particular, la consolidación de los órganos de tratados podría poner en peligro el principio de la diversidad interactiva de los conocimientos especializados, de la experiencia y del foco normativo, cuyo mantenimiento era esencial para el buen funcionamiento de órganos colectivos de decisión. El Sr. Scott también propuso el establecimiento de un proceso internacional para buscar candidatos que se pudiese poner en marcha antes de la elección de los candidatos en reuniones de los Estados Partes.

Comentarios del Secretario General

98. Aun reconociendo la necesidad de simplificar el proceso de presentación de informes y apoyando el debate sobre este crítico problema, el Secretario General destacó la necesidad de que los órganos creados en virtud de tratados analizaran más a fondo el objetivo de preparar informes temáticos y cómo podrían seleccionarse los temas principales en relación con cada Estado Parte. Se invita a los órganos creados en virtud de tratados a que analicen cuidadosamente el objetivo de la preparación de informes temáticos y a que propongan modalidades concretas para la selección de los temas.

J. Enmienda de los tratados

Recomendaciones del experto independiente

99. El experto independiente destacó la necesidad de adoptar disposiciones de procedimiento para que los tratados de derechos humanos fueran más susceptibles de enmienda. Sus recomendaciones fueron las siguientes (ibíd., párrs. 101 y 121):

- a) En todos los futuros tratados de derechos humanos se debe prever un proceso simplificado para enmendar las disposiciones de procedimiento pertinentes. Si bien el respaldo específico de esta propuesta por la Comisión de Derechos Humanos no sería vinculante en

el contexto de cualquier negociación futura, constituiría una clara directiva de política y facilitaría la adopción de esa flexibilidad en el futuro.

- b) Se debe pedir al Asesor Jurídico un informe que comprenda un estudio de la viabilidad de diseñar enfoques más innovadores para tratar las enmiendas existentes y futuras a los tratados de derechos humanos.
- c) La Asamblea General debería pedir a las reuniones de Estados Partes en los tratados pertinentes que examinaran medios para alentar a los Estados interesados a otorgar una prioridad más alta a la ratificación de las enmiendas ya aprobadas.
- d) Se deberían estudiar también en forma inmediata las enmiendas a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de conformidad con las recomendaciones que se hacen más adelante.
- e) En vista del acuerdo a que se llegó en la reunión de Estados Partes y en la Asamblea General en 1992 para la enmienda del párrafo 6 del artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, a fin de eliminar la responsabilidad de los Estados Partes respecto de los gastos de los miembros del Comité, se deberían adoptar medidas para cancelar el atraso permanente de las contribuciones debidas a tal fin. Se debería llegar a un acuerdo para cubrir la cantidad pendiente con cargo al presupuesto ordinario y cerrar el expediente. Por cuestiones de política y jurídicas, habría que indicar que esto no constituye un precedente de aplicación más general.

100. Los arreglos de cooperación existentes con los organismos especializados y otras entidades habían mejorado en algunos aspectos, pero seguían siendo muy inadecuados. El Alto Comisionado debía convocar a una reunión de alto nivel para estudiar mejores formas de cooperación con los órganos creados en virtud de tratados (ibíd., párrs. 108 y 121).

Comentarios de gobiernos

101. El Gobierno de Australia convino en que debían adoptarse medidas para simplificar el procedimiento de enmienda de las disposiciones técnicas o de procedimiento en relación con los tratados presentes y futuros. Hizo suya la recomendación de que debía pedirse al Asesor Jurídico una opinión sobre enfoques más innovadores para tratar las enmiendas existentes y futuras a las disposiciones técnicas o de procedimiento de los tratados de derechos humanos.

102. El Gobierno del Canadá convino en que el proceso de enmienda de las disposiciones de procedimiento de los tratados de derechos humanos debía simplificarse y que a ese respecto convendría examinar las posibles opciones.

Comentarios de organismos y órganos de las Naciones Unidas

103. El UNICEF expresó su apoyo a la enmienda propuesta a la Convención sobre los Derechos del Niño por la que se ampliaría de 10 a 18 expertos la composición del Comité de los Derechos del Niño.

K. La cuestión lingüística

Recomendaciones del experto independiente

104. El experto independiente estimó que en el contexto de los órganos de tratados, y por muchas razones, estaba fuera de duda la importancia de mantener la diversidad lingüística. Sin embargo, en ausencia de un aumento sustancial de los fondos para servicios de interpretación, estaba claro que los distintos comités deberían estudiar medios para que los grupos de trabajo y otras reuniones no plenarias se pudieran celebrar sin traducción oficial. Sugirió que se diera más importancia a la capacidad de los candidatos a miembros de órganos de tratados, para trabajar por lo menos en uno, y de preferencia en dos, de los tres idiomas oficiales: inglés, francés y español. Habría que encontrar medios para que el comité en su conjunto pudiera aprovechar en forma más eficiente el contenido de los documentos que se encontraran sólo en un idioma. Habría que estudiar la posibilidad de delegar ciertas responsabilidades a grupos de trabajo que pudieran prescindir de servicios de traducción (ibíd., párr. 106).

Comentarios de gobiernos

105. El Gobierno de Finlandia indicó que los miembros de los órganos creados por tratados debían disponer de los informes oportunamente, pero señaló que no siempre era así, puesto que no podía distribuirse un informe antes de que se hubiese traducido a todos los idiomas oficiales.

106. El Gobierno de la República de Corea estimaba que la sugerencia de que se usara el inglés como único idioma de trabajo de los órganos de tratados era una sugerencia constructiva para reducir el volumen de trabajo de la Secretaría. Sin embargo, opinaba que deberían seguir publicándose los documentos oficiales definitivos en inglés, francés y los demás idiomas oficiales de las Naciones Unidas a solicitud de los Estados Partes interesados, como se hacía actualmente.

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

107. El Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño señaló que no tenía capacidad para traducir los documentos de las organizaciones no gubernamentales, y que las Naciones Unidas tampoco lo harían. Así, el Comité no tenía plenamente en cuenta los documentos de organizaciones no gubernamentales que no fueran presentados en inglés. Para corregir esas deficiencias, el Grupo de organizaciones no gubernamentales recomendaba que las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajaban a nivel nacional tradujeran sus documentos al inglés, o que proporcionaran fondos para traducirlos.

108. North-South XXI lamentaba que las restricciones presupuestarias dieran lugar a que no se respetara el principio de la diversidad lingüística. El predominio del idioma inglés no era más que una de las formas de dominación ejercida en todo el mundo en la esfera de la ciencia y estaba estrechamente vinculado a la cuestión de la dominación económica. En la esfera de los derechos humanos la dominación lingüística llevaba consigo conceptos conflictivos de los derechos humanos. En ciertos idiomas no existía el vocabulario de "las grandes Potencias en materia de derechos humanos", mientras que, en cambio, en algunos idiomas del Sur había ciertos conceptos humanistas que eran desconocidos en los idiomas de los países del Norte. Esta diversidad reflejaba culturas y valores diferentes que las Naciones Unidas debían respetar. Muchas organizaciones no gubernamentales, entre ellas North-South XXI, apoyaban activamente la reafirmación por la Asamblea General de la importancia de la diversidad lingüística.

L. Cooperación con los organismos especializados
y otros órganos

Recomendaciones del experto independiente

109. El experto independiente recomendó que la Comisión de Derechos Humanos pidiera al Alto Comisionado que organizara una reunión de alto nivel, de dos días de duración, entre representantes superiores de los principales organismos especializados y otros órganos (incluidos la OIT, la OMS, la FAO, la UNESCO, el UNICEF, el ACNUR, el PNUD, el FNUAP y el Banco Mundial), funcionarios superiores del Centro y los presidentes de los seis órganos creados en virtud de tratados. A fin de reducir al mínimo los costos y aprovechar otras actividades de coordinación, la reunión debería celebrarse inmediatamente antes o después de una de las reuniones anuales de los presidentes. Se trataría de estudiar las formas más constructivas, apropiadas, eficaces en función de los costos y mutuamente beneficiosas de la cooperación entre estos órganos y los comités de derechos humanos (ibíd., párr. 108).

Comentarios de organismos y órganos de las Naciones Unidas

110. El UNICEF destacó su estrecha relación con el Comité de los Derechos del Niño. Apoyaba la labor del Comité de varias formas, incluso prestando asistencia técnica y asegurando que los miembros del Comité tuvieran ocasión, mediante visitas sobre el terreno, de consultar con diversos agentes a nivel de los países. El UNICEF también apoyaba habitualmente la participación de miembros del Comité en conferencias, seminarios y cursillos pertinentes a nivel mundial, regional y nacional. Promovía continuamente esfuerzos de cooperación destinados a hacer participar a los organismos especializados en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y a apoyar la función de vigilancia del Comité de los Derechos del Niño, en particular en relación con el seguimiento de las observaciones finales a nivel nacional.

111. El UNICEF alentaba a los demás organismos de las Naciones Unidas a que apoyaran la labor de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos como medio para lograr una aplicación más eficaz de esos tratados y para promover un diálogo constructivo sobre los derechos humanos entre los órganos creados en virtud de tratados y los Estados Partes.

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

112. North-South XXI estimaba juiciosa la recomendación de que se fortaleciera la cooperación con la OIT.

M. La calidad de las observaciones finales

Recomendaciones del experto independiente

113. El experto independiente recomendó que los órganos creados en virtud de tratados se esforzaran en mejorar la calidad de sus observaciones finales en términos de claridad, grado de detalle, nivel de exactitud y especificidad (ibíd., párrs. 109 y 122).

Comentarios del Gobierno

114. El Gobierno de Australia se mostró de acuerdo en la necesidad de mejorar la calidad de las observaciones finales de modo que fueran precisas, claras y detalladas, lo que sería aún más importante si los informes periódicos hubieran de basarse fundamentalmente en los comentarios y observaciones finales de un comité.

Comentarios de órganos y organismos de las Naciones Unidas

115. El UNICEF coincidía en que las observaciones finales debían basarse en la información más exacta y completa disponible sobre la situación de la infancia en cada país. Para que las recomendaciones pudieran aplicarse eficazmente a nivel nacional y se promoviera el diálogo con los Estados Partes era fundamental que las observaciones finales fueran de calidad. Los órganos creados en virtud de tratados debían esforzarse por mejorar la calidad de las observaciones finales en cuanto a claridad, detalle, exactitud y especificidad, lo que permitiría un seguimiento más eficaz a nivel nacional por todos los interesados.

Comentarios de personas interesadas

116. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn señalaron que los últimos acontecimientos relativos a la aprobación de observaciones finales basadas en los países había fortalecido el procedimiento de presentación de informes como método de supervisión, especialmente porque permitía la adopción de medidas de seguimiento a nivel nacional e internacional. El seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados tenía que incorporarse de manera más íntima en la práctica de los órganos creados en virtud de tratados y de los Estados. Especialmente cuando el ciclo de presentación de los informes era relativamente largo, los órganos creados en

virtud de tratados debían adoptar medidas adicionales para vigilar el cumplimiento de las recomendaciones, lo que podía hacerse, por ejemplo, pidiendo un breve informe provisional sobre las medidas adoptadas, comparable a la práctica seguida por el Comité de Derechos Humanos en el seguimiento de los puntos de vista expresados en el marco del Protocolo Facultativo. Las organizaciones no gubernamentales nacionales también disponían de un importante instrumento para exigir responsabilidades a los gobiernos por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados y se sentirían más dispuestas a participar en el procedimiento de presentación de informes si sus resultados fueran tangibles.

117. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn señalaron que en las observaciones finales se trataba de las violaciones de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados, tanto de los motivos de preocupación como de los aspectos positivos, y de las sugerencias y las recomendaciones. Así, los órganos creados en virtud de tratados mantenían intacto un aspecto fundamental del procedimiento de presentación de informes, que era el carácter constructivo, al tiempo que añadían un nuevo componente, a saber, la expresión de lo que preocupaba al órgano en su conjunto. Era muy importante que las observaciones finales recibieran amplia publicidad, y que se pusieran a disposición de los Estados Partes interesados en las lenguas nacionales y que se distribuyeran a las autoridades nacionales competentes. Las organizaciones no gubernamentales también podían desempeñar su papel a ese respecto. Estaban de acuerdo con la recomendación del experto independiente de que las observaciones finales fueran detalladas, exactas y completas.

118. El Sr. O'Flaherty señaló la necesidad de elaborar métodos eficaces de seguimiento de las observaciones finales. Una cuestión que podría abordarse en ese contexto era la manera de vincular mejor la programación de las actividades de cooperación técnica con el contenido de las observaciones finales y su aplicación. A ese respecto, opinaba que sería útil evaluar la experiencia que habían ido adquiriendo el Comité de los Derechos del Niño y el UNICEF.

N. Otras cuestiones

119. En algunas respuestas se plantearon cuestiones sobre las que no se recomendaba nada en el informe final del experto independiente. Esos puntos de vista se resumen en la presente sección.

1. El papel de las organizaciones no gubernamentales

Comentarios de organizaciones no gubernamentales

120. El Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño subrayó la necesidad de elaborar métodos para una buena vigilancia nacional a fin de sentar una base lo más sólida posible para una vigilancia internacional eficaz. Aunque la responsabilidad primordial de aplicar los tratados de derechos humanos recaía en los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales tenían un importante papel que desempeñar

en vigilar hasta qué punto se aplicaban realmente. Para desempeñar ese papel las organizaciones no gubernamentales tenían que estar asociadas desde el principio al proceso de vigilancia.

121. El Grupo de organizaciones no gubernamentales explicó la manera en que se había ido configurando el papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de presentación de informes. Los informes los solían preparar en los países uno o varios funcionarios, habitualmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin consultar o consultando poco con otras instancias del Estado o con las organizaciones no gubernamentales directamente implicadas en la aplicación del tratado correspondiente. La sociedad civil no solía estar al corriente de cuándo correspondía a un órgano creado en virtud de un tratado examinar los informes, cuándo lo había hecho o cuándo se habían aprobado sus conclusiones.

122. El Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño señaló que el Comité de los Derechos del Niño había dado entrada a las organizaciones no gubernamentales en el proceso de presentación de informes y de vigilancia, lo que había redundado en beneficio del Comité y de la comunidad de organizaciones no gubernamentales. La relación positiva entre el Comité y las organizaciones no gubernamentales había contado con el apoyo del Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño. Era objetivo del Grupo facilitar la corriente de información entre el Comité y las organizaciones no gubernamentales y promover la aplicación plena de la Convención. En un momento en el que se limitaba el nivel de servicios a los órganos creados en virtud de tratados, al tiempo que aumentaba su volumen de trabajo, la cooperación de las organizaciones no gubernamentales con los órganos creados en virtud de tratados debía servir para descargar a la Secretaría y no para darle más trabajo. Por ejemplo, la petición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de que se enviasen copias de los informes pendientes de examen a una serie de organizaciones no gubernamentales nacionales de cada Estado Parte supondría una carga excesiva para la Secretaría.

123. Una de las cosas que más preocupaba a todos los órganos creados en virtud de tratados era el modo de asegurarse de que la información con que contaban fuese objetiva y fiable. El Grupo de organizaciones no gubernamentales había promovido la creación de coaliciones nacionales de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la infancia, en las que estaba presente toda la serie de cuestiones que se plantean en la Convención. Gracias a los conocimientos especializados de sus miembros y a la diversidad de perspectivas que se hacían confluír, las coaliciones permitían una vigilancia efectiva de la aplicación de la Convención a nivel nacional. Aunque se reconoce la necesidad de mejorarla, cabe decir que la cooperación lograda entre el Comité de los Derechos del Niño y las organizaciones no gubernamentales podría servir de modelo a otros órganos creados en virtud de tratados.

124. El Comité Interiglesias para los Refugiados manifestó su firme apoyo al mantenimiento del papel que se había permitido desempeñar a las organizaciones no gubernamentales presentando información con respecto al proceso de presentación de informes de los Estados. No ocultó su preocupación por la manera en que podría hacerse mal uso de la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales y sugirió, por ejemplo, que si un gobierno repudiaba la información proporcionada por una organización no gubernamental, la organización no gubernamental pudiera defenderse. Además de esos reajustes técnicos del procedimiento, debía buscarse la forma de hacer participar a las organizaciones no gubernamentales de manera útil en las cuestiones de interés común para ellas y para los expertos de los órganos creados en virtud de tratados. A este respecto, el Comité Interiglesias para los Refugiados sugirió que podría organizarse un proceso de consulta a nivel mundial entre miembros y personal de los órganos creados en virtud de tratados y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales sobre temas de interés nacional actual. El proyecto PARINAC (Asociación para la Acción) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados era un buen ejemplo de abordar la cuestión. El Comité sugirió además que se organizaran audiencias generales a nivel de un país o región, o cuestiones específicas de modo que los órganos creados en virtud de tratados y las organizaciones no gubernamentales pudieran compartir información y conocimientos. El Comité había participado en una audiencia general de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre un país, en la que se invitó a participar al gobierno interesado. Ese tipo de actividades podría resultar útil a los órganos creados en virtud de tratados a la hora de preparar los comentarios generales.

125. El Comité Interiglesias para los Refugiados señaló que las organizaciones no gubernamentales nacionales podían desempeñar un papel alentando a los Estados a asumir sus responsabilidades en la promoción de los derechos garantizados por los tratados a nivel nacional. En consecuencia, debía recurrirse a las organizaciones no gubernamentales como agentes de promoción de los derechos garantizados por los tratados en los Estados Partes. También podía ser útil la creación de un organismo nacional independiente para promover y articular de manera creíble los derechos y la jurisprudencia entre los grupos profesionales interesados del país, como funcionarios, abogados y jueces. Otra manera interesante para que los Estados promovieran los derechos garantizados por los tratados sería una comisión nacional de derechos humanos o un defensor del pueblo conformes a los principios relativos a la condición de las instituciones nacionales ("Principios de París"). Esas instituciones complementarían y aprovecharían la labor de las organizaciones no gubernamentales nacionales en materia de derechos humanos.

126. El Gran Consejo de los Crees (de Quebec) expresó su preocupación respecto del proceso de examen de los informes de los Estados, en el que no se preveía que las poblaciones indígenas de esos países u otros grupos mencionados en los informes examinaran su contenido antes de presentarlos a las Naciones Unidas. El Gran Consejo de los Crees proponía que se sugiriera a los países que enviaban informes periódicos sobre la aplicación de los instrumentos de derechos humanos que examinaran el contenido de los informes con las partes interesadas, inclusive organizaciones de mujeres, poblaciones

indígenas, etc., y que sus observaciones se reflejaran en el contenido de los informes. Las secretarías de los órganos creados en virtud de tratados deberían esforzarse especialmente por oír a los grupos interesados cuando se examinasen los informes. De ese modo, el proceso de presentación de informes cumpliría mejor su propósito original, a saber, determinar en qué medida se cumplen las disposiciones de los instrumentos y corregir los problemas que se detectasen. De momento, la presentación de informes por parte de los Estados no es más que una demostración de autocomplacencia y confusión.

Comentarios de personas interesadas

127. El Sr. Zwaak y la Sra. Boerefijn sugirieron que se alentase a los Estados Partes a poner sus informes a la disposición de las organizaciones no gubernamentales inmediatamente después de presentarlos al Secretario General, de forma que la organización no gubernamental tuviera tiempo suficiente para preparar sus comentarios. Para las organizaciones no gubernamentales sería alentador que los órganos creados en virtud de tratados dejaran claro que utilizaban información presentada por las organizaciones no gubernamentales. Como a menudo no estaba claro qué información utilizaban de hecho los miembros, valdría la pena que los órganos creados en virtud de tratados adjuntaran también una lista de los informes de organizaciones no gubernamentales que hubieran recibido o consultado en relación con el examen de los informes de los Estados. Aunque era de celebrar la franqueza con las organizaciones no gubernamentales de que daban muestra actualmente los órganos creados en virtud de tratados, todavía se podía mejorar. Las organizaciones no gubernamentales también tenían un papel importante que desempeñar en el procedimiento de presentación de informes. No obstante, debían mantener su distancia respecto del gobierno. No debían participar en la redacción del informe del Estado Parte, que debía seguir siendo responsabilidad exclusiva del gobierno.

128. El Sr. O'Flaherty señaló que aunque en el informe provisional del experto independiente se aludía al papel de las organizaciones no gubernamentales, en su informe final no se trataba el tema. Sería útil aclarar los continuos avances logrados en la práctica de los órganos creados en virtud de tratados, tales como el desarrollo del excelente y modélico apoyo de las organizaciones no gubernamentales a la labor del Comité de los Derechos del Niño, y volver a plantear la cuestión de si debería regularse el acceso de las organizaciones no gubernamentales al sistema de los órganos creados en virtud de tratados.

2. Otros comentarios

Comentarios de los gobiernos

129. El Gobierno de Australia señaló que en el informe se prestaba poca atención a los procedimientos de las comunicaciones, a pesar de su importancia y del aumento del volumen de trabajo que las comunicaciones representaban para el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y a las propuestas de protocolos facultativos para prever los distintos procedimientos de presentación de comunicaciones con arreglo al Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Podrían mejorarse las decisiones adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados respecto de las distintas comunicaciones. Era frecuente que las cuestiones que se planteaban en una comunicación no se trataran o se despacharan como de mero trámite y en ocasiones, no se razonaba o justificaba debidamente la opinión a que llegaba el Comité. La falta de fundamento o justificación hacía difícil para los Estados Partes revisar sus leyes y prácticas. El Gobierno de Australia celebraba los esfuerzos de los comités para mejorar métodos de trabajo en cuanto a los procedimientos seguidos con las distintas comunicaciones. También querría seguir adelante con las propuestas de reforma de los procedimientos mediante un diálogo directo con los comités pertinentes.

130. El Gobierno de Australia declaró también que era fundamental contar con recursos suficientes si se quería que el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos funcionara eficazmente y se pretendía mejorar los procedimientos y prácticas actuales de esos órganos.

131. El Gobierno del Canadá consideraba que cualquier mejora importante del sistema de órganos creados en virtud de tratados debía ir acompañado del compromiso por parte de esos órganos de adoptar métodos de trabajo más flexibles y eficaces. Entre los aspectos que el Canadá consideraba que valía la pena estudiar figuraban los siguientes:

- a) Recurrir más a los grupos de trabajo o salas, de forma que cada órgano creado en virtud de un tratado pudiera celebrar sesiones paralelas;
- b) Mejorar la lista de las cuestiones que se distribuía a cada Estado Parte antes de la presentación de su informe. En ese momento las listas eran prolijas e ineficaces y pocas cuestiones planteadas podían tratarse durante la presentación;
- c) Adoptar directrices sobre prácticas que ahorrasen tiempo, tales como las que se sugerían en el informe de la octava reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos; y
- d) Aumentar la coordinación entre los órganos creados en virtud de tratados de forma que cuando una situación específica la examinase más de un órgano, los exámenes sucesivos de la cuestión fuesen complementarios y se apoyasen mutuamente.

132. El Gobierno de Israel señaló que, en ocasiones, los órganos creados en virtud de tratados daban interpretaciones de las diversas convenciones que no coincidían con las de los Estados Partes. Esas diferencias de opinión se referían a menudo a cuestiones de ámbito y competencia, aunque también podían referirse a cuestiones de principio, a menudo con repercusiones de gran alcance. Los órganos creados en virtud de tratados tendían a interpretar las convenciones de manera interesada. Respecto del método actual de examinar los informes, el Gobierno de Israel recomendaría que todos los órganos

creados en virtud de tratados adoptasen la práctica que ya siguen algunos de ellos de facilitar a los Estados una lista detallada de las cuestiones bastante antes del examen de sus informes.

Comentarios de personas interesadas

133. El Sr. O'Flaherty planteó diversas cuestiones que no se habían tratado en el informe final del experto independiente, pero que sería útil examinar más a fondo, entre otras, la cuestión fundamental de si los órganos creados en virtud de tratados eran de hecho eficaces a la hora de mejorar la protección de los derechos humanos. Cualquier reflexión a fondo sobre su orientación futura había de ir necesariamente precedida de una evaluación de ese aspecto. Se necesitaba con urgencia una visión general y sistemática. En segundo lugar, en cuanto a la función del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no parecía que se hubiese reflexionado de manera concertada sobre las repercusiones que podía tener en la práctica de los órganos creados en virtud de tratados la naturaleza del mandato del Alto Comisionado. Aunque abundaban las referencias a la necesidad de cooperación, esas referencias no se situaban en el contexto fundamentalmente diferente que se había creado tras la publicación del informe provisional. En tercer lugar, el proceso por el que se elegía a los miembros de los órganos creados en virtud de tratados no era satisfactorio y con no poca frecuencia llevaba a designar a expertos que no eran idóneos. Además, las reuniones de los presidentes eran un cauce de comunicación que podía ser útil, pero que apenas se había desarrollado. Entre las cuestiones que debían examinarse figuraba el grado en que se aplicaban de hecho las recomendaciones de las reuniones. En quinto lugar, sería útil reflexionar sobre lo adecuado de la decisión preliminar del Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una corte penal internacional de excluir de la jurisdicción de la propuesta corte los delitos derivado de los tratados de derechos humanos como, por ejemplo, los que se derivaban de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. La redacción del estatuto de la corte planteaba también problemas que resultaban familiares y que se suscitaban cuando se resolvían cuestiones relativas a tratados de derechos humanos sin contar con el aporte de los propios órganos creados en virtud de tratados.

1.No incluidos tres países del programa de 1994 que también participaron en el programa de 1995. El número total de países participantes en 1995 fue de 31.

2.No incluidos ocho países de los programas de 1994 ó 1995 que también participaron en el programa de 1996. El número total de países participantes en 1995 fue de 21.

3.No incluidos 19 países de los programas de 1994, 1995 ó 1996 que también participaron en uno de los programas de 1997. El número total de países participantes en 1997 fue de 45.