



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/44/668
8 de noviembre de 1989
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo cuarto período de sesiones
Tema 109 del programa

APLICACION EFECTIVA DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE
DERECHOS HUMANOS, INCLUIDAS LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE
PRESENTACION DE INFORMES DE CONFORMIDAD CON LOS INSTRUMENTOS
INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Nota del Secretario General

1. En el párrafo 15 a) de su resolución 43/115, de 8 de diciembre de 1988, la Asamblea General pidió al Secretario General "que considere la posibilidad de confiar, dentro de los recursos existentes, a un experto independiente la tarea de preparar un estudio sobre los posibles enfoques a largo plazo para la supervisión de nuevos instrumentos sobre derechos humanos, teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la reunión de las personas que presiden los órganos creados en virtud de tratados, las deliberaciones de la Comisión de Derechos Humanos y otros materiales pertinentes, informe que habrá de presentarse a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones".
2. En cumplimiento de dicha resolución, la Comisión de Derechos Humanos aprobó su resolución 1989/47, en el párrafo 5 de la cual se pedía al Secretario General "que confíe a un experto independiente la tarea de preparar un estudio, dentro de los recursos existentes, sobre los posibles enfoques a largo plazo para aumentar la efectividad del funcionamiento de los órganos existentes y futuros establecidos en virtud de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la reunión de los presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos", y se pedía asimismo que ese informe se sometiera a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones y a la Comisión de Derechos Humanos en su 46° período de sesiones.
3. De conformidad con las resoluciones antedichas, el Secretario General designó al Sr. Philip Alston, Profesor de Derecho Internacional, Director del Centro de Estudios Jurídicos Superiores de la Universidad Nacional de Australia y Relator del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que llevase a cabo el mencionado estudio, que se transmite por medio de la presente a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones y se pondrá a disposición de la Comisión de Derechos Humanos en su 46° período de sesiones.

Anexo

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		4
I. INTRODUCCION	1 - 8	10
A. Mandato	1 - 2	10
B. Criterio adoptado	3 - 8	10
II. VISION DE CONJUNTO DEL MEDIO RAPIDAMENTE CAMBIANTE EN QUE FUNCIONAN LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS	9 - 30	12
A. La evolución histórica del sistema de tratados de derechos humanos	10 - 20	13
B. Consecuencias de la expansión general de las actividades multilaterales de derechos humanos para el sistema de tratados	21 - 25	16
C. El sistema de tratados como piedra angular del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos	26 - 30	18
III. PRESENTACION DE INFORMES POR LOS ESTADOS PARTES	31 - 53	20
A. Importancia y funciones de los procedimientos de presentación de informes	31 - 33	20
B. Problemas actuales de los procedimientos de presentación de informes	34 - 35	22
C. La carga de sistemas de presentación de informes paralelos	36 - 42	23
D. Reducción de la superposición de las exigencias de presentación de informes	43 - 53	25
IV. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS: CUESTIONES FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS .	54 - 107	29
A. Arreglos financieros para órganos creados en virtud de tratados, tanto existentes como futuros	54 - 99	29
B. Duración y frecuencia de los períodos de sesiones de los comités	100 - 105	45

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Condiciones de servicio de los expertos	106	47
D. Servicios que la Secretaría presta a los órganos creados en virtud de tratados	107 - 109	48
V. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS: CUESTIONES SUSTANTIVAS	110 - 136	49
A. Supervisión más eficaz de la aplicación de los tratados	110 - 125	49
B. Promoción de coherencia normativa	126 - 131	55
C. Información pública	132 - 136	57
VI. PERSPECTIVA A LARGO PLAZO EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTO DE NORMAS	137 - 174	58
A. Cuestiones que se plantean	137 - 138	58
B. ¿Hay una tendencia al exceso de normas?	139 - 149	60
C. Medios para la concesión de prioridad a la aplicación de los instrumentos existentes	150 - 160	64
D. Hacia procedimientos más eficaces para el establecimiento de normas	161 - 174	68
VII. OTROS PROBLEMAS A LARGO PLAZO	175 - 197	73
A. Consolidación a largo plazo de la red existente de órganos creados en virtud de los tratados	179 - 183	74
B. Atribución de nuevas funciones a los organos existentes creados en virtud de tratados mediante nuevos tratados	184 - 189	76
C. Atribución de nuevas funciones a los órganos existentes en virtud de tratados mediante protocolos adicionales	190 - 192	78
D. Enmienda a los tratados	193 - 197	79

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El presente estudio aborda una amplia gama de cuestiones relativas al funcionamiento eficaz de los órganos instituidos en virtud de tratados sobre derechos humanos en las Naciones Unidas, tanto existentes como futuros. En términos generales, se basa en las siguientes premisas:

a) La aprobación y ratificación generalizada (que idealmente debería ser universal) de una gran variedad de tratados, es un componente esencial de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos;

b) Las disposiciones sobre aplicación contenidas en los tratados pertinentes deben ser respetadas por los Estados que son partes en ellos y su cumplimiento debe ser objeto de una vigilancia eficaz y eficiente por parte de los órganos internacionales competentes;

c) El régimen establecido en los tratados (junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos) constituye la piedra fundamental de las actividades internacionales en favor de los derechos humanos. Por lo tanto, ninguno de los órganos instituidos en virtud de tratados debe considerarse en forma aislada, ya sea respecto de otros órganos de la misma naturaleza o respecto de una gran variedad de otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos en sentido lato (párrs. 26 a 30);

d) El clima general ha cambiado radicalmente en los dos decenios transcurridos desde que se creó el primero de los principales órganos establecidos en virtud de tratados. Dichos cambios han sido a la vez cuantitativos (en el sentido tanto del gran crecimiento del número de órganos establecidos en virtud de tratados y de otros organismos regionales y de las Naciones Unidas interesados, como del alcance de las actividades que se realizan) y cualitativos (en el sentido del perfeccionamiento y la complejidad cada vez mayores de esas actividades y del alcance de sus ramificaciones) (párrs. 10 a 25);

e) A raíz de esos cambios, se requiere un esfuerzo ininterrumpido de gran entidad para garantizar y promover la integridad del sistema de tratados existente, así como para dar cabida a nuevas normas y a una cantidad limitada de nuevas disposiciones en materia de vigilancia (párrs. 7 y 8).

2. Los procedimientos para la presentación de informes son de importancia decisiva para el régimen internacional establecido en materia de derechos humanos. La presentación de informes debe considerarse como una tarea de múltiples facetas que cumple una gran variedad de objetivos, sea a nivel nacional o internacional (párrs. 31 a 33).

3. Al tratar de reducir el conjunto de informes que deben presentar los Estados, los órganos encargados de formular políticas deberían tener presente la conveniencia de reducir o racionalizar el número y el alcance de las solicitudes de presentación de informes que no se basan en los tratados (párr. 38).

4. La política de extender la periodicidad de la presentación de informes ha producido ya un sistema mejor coordinado y menos oneroso, cuyas ventajas comenzarán a sentirse de inmediato. Al redactar futuros tratados, debería considerarse la posibilidad de otorgar cierto grado de discrecionalidad al órgano instituido en virtud del tratado en cuanto a la periodicidad de la presentación de informes (párrs. 39 y 40).

5. La consolidación de las directrices sobre presentación de informes en torno a una "reseña nacional" es una iniciativa valiosa, pero aborda apenas una parte del problema mucho más general de la superposición de obligaciones de presentar informes (párr. 43).

6. Como consecuencia de la gran (y potencialmente creciente) superposición de las competencias de los distintos órganos establecidos en virtud de los tratados, puede suceder que se exija a los Estados que informen prácticamente sobre la misma cuestión a varios órganos distintos. Para reducir cuanto sea posible dicha superposición, debería alentarse a cada uno de los Estados partes a que determinara, en su propio beneficio, aquellos casos en que al preparar sus informes pudiese utilizar en forma eficaz y adecuada la remisión recíproca. En caso necesario, y cuando existieran recursos disponibles, debería prestarse asistencia a los Estados interesados en esa tarea por conducto del programa de servicios de asesoramiento. Además, cada uno de los órganos establecidos en virtud de los tratados podría examinar la posibilidad de dar cierta orientación a los Estados partes en ese sentido (párrs. 43 a 52).

7. Debería examinarse la posibilidad de pedir a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que examinara la posibilidad de ampliar y actualizar con fines de información el análisis que preparó en 1969, en el cual se comparan las disposiciones de los Convenios pertinentes de la OIT con las normas contenidas en los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos (párr. 53).

8. Desde el punto de vista del principio comprometido, hay varias razones que parecen conformar una potente argumentación contra el establecimiento de arreglos de financiación por los Estados partes respecto de los tratados de derechos humanos. Ellas son, entre otras: a) que la comunidad internacional en su conjunto es la principal beneficiaria de un régimen eficaz de tratados (párrs. 66 y 67); b) que el régimen establecido en virtud de los tratados es un medio importante e incluso indispensable de promover los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas vinculados con los derechos humanos (párr. 68); c) que los órganos establecidos en virtud de tratados cumplen una función respecto de la presentación de informes que anteriormente se financiaba íntegramente con cargo al presupuesto ordinario (párr. 69); d) que el objetivo de propiciar la ratificación universal se ve menoscabado al establecerse una carga financiera como consecuencia de la ratificación (párr. 70); y e) que los órganos establecidos en virtud de los tratados sobre derechos humanos no deberían dejar de funcionar por el hecho de que un número reducido de Estados partes incumpliera sus obligaciones financieras (párrs. 71 y 72).

9. La financiación "voluntaria" de los órganos establecidos en virtud de tratados es pues, tanto en principio como en la práctica, inconveniente como norma general (párr. 77).
10. Si la financiación por los Estados partes se aplica a los organismos que se establezcan en virtud de futuros tratados, sólo resta suponer que los problemas que actualmente enfrentan ciertos órganos ya creados se reproducirán en breve (párr. 80).
11. En la búsqueda de soluciones a los problemas inmediatos que afectan al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y en forma potencial al Comité contra la Tortura, es necesario desplegar los mayores esfuerzos para equilibrar dos aspectos. Es necesario defender y respetar las obligaciones que emanan de los tratados y asegurar el funcionamiento eficaz de los órganos establecidos en virtud de ellos (párrs. 82 a 85). A largo plazo, habría que prever la posibilidad de enmendar los tratados (párr. 84). A corto plazo, es poco probable que la financiación voluntaria sea eficaz, a menos que vaya acompañada de otras iniciativas (párrs. 86 a 88 y 97).
12. El examen de las propuestas consistentes en suspender el derecho al voto o a la presentación de candidaturas de los Estados partes que tengan atrasos importantes en el pago de sus cuotas debería basarse no en una analogía con el Artículo 19 de la Carta, sino en los principios generales del derecho de los tratados que se recogen en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (párrs. 89 y 90). Aunque debería contemplarse dicha opción, ella requeriría un acuerdo unánime (párrs. 91 y 92).
13. La disposición incluida en el artículo 11 de la Convención, sobre comunicaciones entre los Estados, podría probablemente invocarse en contra de los Estados partes que hubieran incumplido sus obligaciones, pero resulta poco claro cuál sería su eficacia en última instancia (párr. 93). La misma reflexión se aplicaría a las propuestas de remitir el asunto a la Corte Internacional de Justicia. Las reservas formuladas al respecto por un gran número de Estados partes plantearían un nuevo problema (párrs. 94 a 95).
14. La solución de corto plazo más apropiada parecería ser la autorización para consignar temporalmente fondos con cargo al presupuesto ordinario, mientras se pone el mayor empeño en buscar otras opciones de corto y largo plazo (párrs. 98 y 99).
15. Los períodos de que disponen algunos de los órganos establecidos en virtud de los tratados para celebrar sus reuniones es evidentemente insuficiente, y será necesario explorar soluciones apropiadas a más largo plazo (párrs. 100 a 103). Hay otras medidas que también sería conveniente adoptar a corto plazo, especialmente en el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (párrs. 104 y 105).
16. A más largo plazo, sería necesario considerar la posibilidad de abonar a los miembros de los comités un estipendio adecuado (párr. 106). Además, la dotación de personal de la Secretaría es claramente insuficiente para las funciones que es necesario cumplir. El Secretario General debería promover iniciativas de corto plazo con consecuencias financieras limitadas (párrs. 107 a 109).

17. La práctica de suministrar por anticipado al representante de un Estado parte una lista de las principales cuestiones que interesan al Comité reviste significativas ventajas, tanto para el órgano establecido en virtud del tratado como para el Estado parte; es necesario alentarla (párrs. 110 a 113).
18. Los órganos establecidos en virtud de los tratados deberían seguir explorando todos los medios posibles de facilitar su acceso a fuentes confiables de información; entre ellas se cuentan, cuando procede, las informaciones emanadas de otros órganos que actúan en la esfera de los derechos humanos, de los organismos especializados, de expertos a título individual y de organizaciones no gubernamentales (párrs. 114 a 122).
19. En el marco de un diálogo constructivo, los comités deberían examinar la posibilidad de alentar a los expertos a título individual a que registraran sus observaciones y conclusiones de manera más precisa, especialmente en aquellas situaciones en que las respuestas que se proporcionen no parezcan ser satisfactorias. Cada uno de los órganos establecidos en virtud de tratados debería examinar si sus procedimientos para el análisis de la información complementaria son adecuados (párrs. 123 a 125).
20. Deberían desplegarse los mayores esfuerzos para maximizar la congruencia normativa. A medida que proliferan las normas y se crean nuevos organismos en virtud de tratados, seguirán aumentando los riesgos de que surjan incongruencias. De ello podrían derivarse confusiones y una disminución de la credibilidad. Es necesario sopesar con gran cuidado las consecuencias a largo plazo de la creación de nuevos organismos en virtud de tratados. A corto plazo, cabe reiterar que es conveniente buscar la congruencia normativa y poner el máximo empeño en garantizar que la Secretaría señale a la atención del órgano interesado cualquier incongruencia potencial (párrs. 126 a 129).
21. El Secretario General podría quizás examinar la posibilidad de revisar o complementar la publicación Actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, a fin de brindar un registro más accesible de la jurisprudencia que van elaborando los distintos órganos. También debería examinarse la posibilidad de perfeccionar los conocimientos de los funcionarios de la Secretaría (párrs. 130 y 131).
22. La clave para ofrecer mejor información al público sobre la labor de los órganos establecidos en virtud de tratados es facilitar el acceso a los informes anuales. Sería necesario examinar su formato y su presentación actuales. Debería procurarse asimismo elaborar síntesis de fácil lectura sobre su labor en forma periódica. También deberían fomentarse las actividades de información pública en los planos nacional y local (párrs. 132 a 136).
23. El conjunto de normas sobre derechos humanos que se establecen y la forma en que ellas se redactan son cuestiones de importancia fundamental para los órganos establecidos en virtud de tratados. La sugerencia de que se están elaborando demasiadas normas internacionales no se limita a la esfera de los derechos humanos, aunque en ella se observa actualmente gran actividad (párrs. 137 a 145).

24. Un ritmo muy activo de establecimiento de normas, sean cuales sean sus méritos, puede también representar una pesada carga para la Secretaría, los representantes diplomáticos, la burocracia nacional y los órganos judiciales y administrativos de los Estados. En el contexto de las Naciones Unidas, dedicar mayores recursos a la elaboración de normas podría significar también que se dispone de menores recursos para otras actividades, incluida la aplicación de dichas normas. Tales factores deben formar parte de la ecuación general cuando se examina la posibilidad de emprender nuevas actividades (párrs. 146 a 149).

25. Se han formulado varias propuestas para asegurar que en el futuro se otorgue prioridad a las actividades de aplicación antes que a las de establecimiento de normas, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 41/120 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986. Una moratoria respecto del establecimiento de nuevas normas es tanto inconveniente como inviable. También parece inapropiado crear un órgano para establecer normas integrado por especialistas. La fijación de prioridades puede ser buena en teoría pero no parece posible en la práctica (párrs. 150 a 159).

26. Sería necesario preparar una lista de todas las actividades de establecimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos, y actualizarla periódicamente, a fin de facilitar la adopción de decisiones mediante el empleo de una mejor información (párr. 160).

27. Aunque cabe reconocer que los procedimientos para el establecimiento de normas deberían seguir siendo flexibles, habría que examinar la posibilidad de introducir reformas de procedimiento que realzaran su eficacia. Quienes propongan nuevos criterios deberían tener plenamente en cuenta los factores enumerados en la resolución 41/120. En general, debería llevarse a cabo un estudio de preiniciación o de viabilidad antes de tomar ninguna decisión formal de emprender el proceso de redacción. Quizás la responsabilidad por esa decisión debería atribuirse a la Comisión de Derechos Humanos. Debería facilitarse siempre a los órganos encargados de establecer normas un compendio amplio y analítico de todas las normas pertinentes que estén en vigor (párrs. 161 a 167).

28. Siempre que sea posible y apropiado, sería preferible elaborar normas no obligatorias antes que nuevos tratados. Al aprobar nuevos instrumentos, sería necesario tener cuidado de no utilizar indebidamente las expresiones "declaración universal" y "declaración" (párrs. 168 a 170).

29. Antes de ultimar nuevos instrumentos, sería necesario efectuar corrientemente un examen técnico. Habría que reconocer formalmente el papel vital que cumplen las organizaciones no gubernamentales en el establecimiento de normas. Debería prestarse especial atención a los travaux préparatoires y fomentarse siempre que sea posible la elaboración de guías anotadas (párrs. 171 a 175).

30. Sería necesario comenzar a deliberar cuanto antes sobre los medios de largo plazo para racionalizar el régimen de tratados. La eventual necesidad de dicha racionalización parecería ser una consecuencia inevitable de la forma relativamente ad hoc en que ha evolucionado el régimen. No es conveniente ni practicable establecer una moratoria respecto de la creación de nuevos órganos en virtud de

tratados. La consolidación a largo plazo de los órganos establecidos en virtud de tratados en uno o dos órganos es una opción que merece examinarse, pero que parecería asimismo tener potencialmente muchos inconvenientes (párrs. 174 a 182).

31. En principio quizás sea posible confiar a los órganos ya constituidos en virtud de tratados nuevas funciones emanadas de tratados nuevos, pero para ello sería necesario enmendar los tratados vigentes. La excepción en este sentido la constituye el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al cual el Consejo Económico y Social podría autorizar para que asumiera funciones adicionales (párrs. 183 a 188).

32. Pueden esgrimirse sólidos argumentos en favor de la aprobación de protocolos que se añadan a los tratados vigentes, siempre que ello resulte apropiado. Cabe señalar sin embargo que existen inconvenientes al respecto (párrs. 189 a 192).

33. Quizás sea necesario enmendar algunos de los tratados vigentes. Los procedimientos que han de seguirse no son excesivamente onerosos, pero el proceso requiere inevitablemente mucho tiempo (párrs. 193 a 197).

I. INTRODUCCION

A. Mandato

1. El presente estudio se centra en los enfoques a largo plazo para aumentar la eficacia del funcionamiento de los órganos ya establecidos en virtud de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de los que se establezcan en el futuro. El Secretario General encomendó su preparación a un experto independiente, de conformidad con lo pedido en el párrafo 15 a) de la resolución 43/115 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1988, de que se preparase un estudio sobre los posibles enfoques a largo plazo para la supervisión de nuevos instrumentos sobre derechos humanos y con el párrafo 5 de la resolución 1989/47 de la Comisión de Derechos Humanos, en la cual se pedía la preparación de un estudio sobre los posibles enfoques a largo plazo para aumentar la efectividad del funcionamiento de los órganos existentes y futuros establecidos en virtud de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. En cumplimiento de dichas resoluciones se transmite el presente estudio a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones y a la Comisión de Derechos Humanos en su 46° período de sesiones.

2. El impulso inmediato para el estudio provino de una recomendación formulada a la Asamblea General en la reunión de las personas que presiden los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, que tuvo lugar en Ginebra del 10 al 14 de octubre de 1988 (A/44/98, párr. 84). Al preparar el estudio se pidió al experto que tuviese en cuenta las conclusiones y recomendaciones de esa reunión. Además, se han tomado en cuenta las recientes deliberaciones llevadas a cabo en relación con temas pertinentes del programa de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Se ha hecho asimismo amplia referencia a los informes de los distintos órganos establecidos en virtud de tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas y a una abundante literatura pertinente.

B. Criterio adoptado

3. Cabe suponer que el presente estudio se confió a un experto independiente a fin de facilitar la labor de examen de algunas de las cuestiones más difíciles y a largo alcance que plantean los problemas con que tropiezan actualmente los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, así como algunas de las que se prevé que puedan surgir en un plazo de unos 10 años. Además, el intento de aumentar la eficacia conduce inevitablemente a examinar cuestiones respecto de las que no se vislumbra un consenso inmediato. Por consiguiente, los estudios de expertos constituyen un medio útil para aclarar las cuestiones que requieren constante reflexión y debate. Asimismo, pueden representar un mecanismo apropiado para resolver asuntos relativos al funcionamiento de un conjunto diverso y algo desigual de órganos que no dependen de un órgano general y que no corresponden exactamente a una estructura o jerarquía de organización determinada.

4. El presente estudio se refiere a un gran número de cuestiones planteadas durante las deliberaciones de diversos órganos pertinentes de las Naciones Unidas y de los propios órganos creados en virtud de los tratados. No obstante, no pretende ser un estudio completo ni ocuparse a fondo de todas las cuestiones.

5. Al preparar el estudio el autor tuvo presentes dos objetivos bastante diferentes. El primero consistía en plantear los temas en su contexto más amplio y estimular la reflexión sobre algunos criterios que, a corto plazo, quizá parezcan poco prácticos o incluso innecesarios pero que, a largo plazo, pueden resultar inevitables. Habida cuenta del papel central que, en el conjunto de instrumentos de derechos humanos, tienen los órganos creados en virtud de tratados y de los rápidos cambios que se producen en el medio en que se aplican, es imprescindible que en algún momento se realice el análisis a largo plazo y es evidente que la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos son los órganos más indicados para efectuar tal análisis. Por consiguiente, si bien algunas de las cuestiones que aquí se plantean quizá no revistan un interés inmediato y urgente, conviene sin embargo que se les incluya en todo análisis global actual para que los instrumentos de derechos humanos resulten más eficaces y eficientes en el futuro.

6. El segundo objetivo del estudio es presentar la visión de conjunto y el análisis de varias cuestiones que son de interés muy inmediato e influyen directamente en el eficaz funcionamiento de los órganos existentes creados en virtud de tratados. Tales cuestiones se indican claramente en resoluciones aprobadas por la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos recientemente y también fueron señaladas como problemas por la reunión de 1988 de las personas que presiden los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (véase A/44/98). Incluyen lo siguiente:

a) La persistencia de arreglos financieros que no garantizan que los órganos creados en virtud de tratados se puedan reunir periódicamente en la forma prevista;

b) La carga cada vez mayor que representa para muchos Estados el aumento y la superposición de las obligaciones en materia de presentación de informes;

c) Las demoras excesivas por algunos Estados partes en la presentación de sus informes;

d) Las dificultades con que tropiezan los órganos creados en virtud de tratados cuando intentan motivar a los Estados pertinentes para que presenten sus informes atrasados;

e) El problema de informes completos;

f) La escasez de recursos que permitan a los órganos creados en virtud de tratados desempeñar eficazmente sus funciones;

g) La incapacidad de la secretaría, por razones de personal insuficiente, de proporcionar a los órganos creados en virtud de tratados el apoyo administrativo y técnico que requieren;

h) La necesidad de que se adopten procedimientos más innovadores para que los órganos creados en virtud de tratados, en particular aquellos que cuentan con menos recursos, puedan desempeñar sus funciones eficazmente; e

i) El interés por crear nuevos órganos en virtud de tratados, que agravará los problemas actuales.

7. Se ha observado que todo ello equivale a una situación de crisis y que es posible que se llegue a un "estancamiento inminente que afectará a los procedimientos internacionales de vigilancia de la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos" (A/C.3/43/5, pág. 5). Algunos comentaristas han admitido que es necesario que los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos se organicen según criterios nuevos 1/. Asimismo, un miembro del Comité de Derechos Humanos advirtió recientemente que "en la vida de toda institución internacional cuyas actividades tienen éxito llega un momento crítico en que la institución puede seguir adelante o comenzar a desintegrarse. Pese a las generosas palabras [de alabanza al Comité de Derechos Humanos por los adelantos alcanzados] que se han expresado, me parece que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está en peligro" 2/.

8. Sin embargo, independientemente de la forma en que se describa la situación actual, se suele convenir en que el sistema de vigilancia de la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas de derechos humanos ha llegado a un punto crítico. Su evolución satisfactoria en el futuro exige que se reconozca la gravedad de los problemas actuales que se reafirme la vital importancia del conjunto de tratados y que se prosiga con ahínco y dedicación la búsqueda de soluciones innovadoras y eficaces. Al mismo tiempo, esa búsqueda no ha de iniciarse sin reconocer los progresos muy notables alcanzados hasta la fecha y la importancia de proceder con sensibilidad y tino a fin de garantizar que no se sacrifique la integridad fundamental del sistema, y sobre todo su capacidad para salvaguardar los derechos humanos, ante nociones ilusorias de simplificación y eficiencia. En otras palabras, es preciso considerar que la época de crisis y dificultades también es la época de oportunidades para la reforma constructiva y mejoramiento.

II. VISION DE CONJUNTO DEL MEDIO RAPIDAMENTE CAMBIANTE EN QUE FUNCIONAN LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS

9. Una de las paradojas constantes del sistema de tratados de las Naciones Unidas de derechos humanos es que si bien conviene que se examinen las disposiciones de cada tratado por sí mismas y a la luz de sus normas y procedimientos específicos, para algunos fines no resulta práctico que se estudien los diversos tratados aisladamente o fuera del marco general de derechos humanos del que son parte. De hecho, uno de los problemas con que se ha tropezado algunas veces en el pasado al efectuar los análisis es la tendencia a separar los órganos creados en virtud de tratados como si existiesen en forma exclusivamente independiente. Por consiguiente, a fin de proponer soluciones que puedan resultar eficaces, aceptables y duraderas para algunos de los problemas actuales del sistema de tratados, conviene que se examine (brevemente) la evolución histórica del sistema y que se le estudie en relación con el desarrollo de todo el programa de derechos humanos.

A. La evolución histórica del sistema de tratados de derechos humanos

10. Desde muchos puntos de vista, el sistema actual de tratados de derechos humanos es una creación muy reciente. Hace apenas 20 años no se había establecido órgano alguno en virtud de un tratado. Desde entonces el sistema se ha desarrollado rápidamente y su crecimiento ha traído consigo una variedad de problemas que quizá se hubiesen podido prever sin mayor dificultad. La mejor forma de mostrar el proceso de evolución y crecimiento podría ser comparar en términos generales la situación actual y aquella de hace 10 ó 20 años.

1. El sistema de tratados en 1970

11. En 1970, hace menos de 20 años, había un solo órgano creado en virtud de un tratado de derechos humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Comité se reunió por primera vez en enero de 1970. El primer informe anual que presentó a la Asamblea General era de menos de 40 páginas y se refería en gran medida a cuestiones de procedimiento ^{3/}. La Convención por la que se había establecido el Comité, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General en la resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, sólo había atraído a unos 41 Estados partes y el sistema facultativo de peticiones que estableció la Convención recibió suficientes declaraciones para entrar en vigor recién 13 años después (el 3 de diciembre de 1982). A la sazón, no había ningún otro procedimiento de comunicaciones establecido en virtud de un tratado en la esfera de los derechos humanos. La Asamblea General había aprobado los pactos internacionales de derechos humanos en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, aunque estos no entrarían en vigor hasta 10 años después.

2. El sistema de tratados en 1979

12. Menos de 10 años después, estaban vigentes cuatro órganos distintos creados en virtud de tratados. Además del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, éstos eran el Grupo de los Tres establecido con arreglo a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (resolución 3068 (XXVIII), anexo), el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial preparó un informe de 135 páginas ^{4/} sobre la Convención, que para entonces contaba con 104 Estados partes. El Grupo de los Tres se ocupaba de una Convención que contaba con 49 Estados partes pero que en su período de sesiones de 1979 sólo había recibido cinco informes. El Grupo de los Tres presentó un informe de seis páginas a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1328). El Grupo de Trabajo del período de sesiones, que ayudaba al Consejo Económico y Social a vigilar un Pacto que contaba entonces con 56 Estados partes, se reunió por primera vez en 1979 y presentó al Consejo un informe de seis páginas (E/1979/64).

13. En 1979, el Comité de Derechos Humanos tenía apenas tres años de existencia y se encargaba de vigilar un Pacto que contaba para entonces con 58 Estados partes; de éstos, prácticamente la cuarta parte recién había ratificado el Pacto menos de dos años antes. Sólo 21 Estados habían ratificado el Protocolo Facultativo y 10 Estados habían formulado la declaración prevista en el artículo 41 (sobre las comunicaciones entre Estados). Este último procedimiento había entrado en vigor poco antes (en marzo de 1979) y el Comité sólo había recibido un total de 53 comunicaciones (relativas a nueve Estados) en virtud del Protocolo Facultativo. Más de cuatro quintos (un total de 43) de las comunicaciones se referían a dos Estados únicamente. A fines de 1979, el Comité había aprobado sólo un conjunto de observaciones definitivas con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. No se había iniciado aún la aprobación de las observaciones generales (según lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 40), actividad que ahora se realiza en forma periódica y a la que se le concede gran importancia, ni se había llegado aún a un acuerdo sobre el método que se podría aplicar para ello. El informe del Comité correspondiente a 1979 tenía 130 páginas 5/.

14. Así pues, en 1979 la Asamblea General sólo recibía informes anuales directamente de dos órganos creados en virtud de tratados (los dos comités), aunque en sus resoluciones también tomaban nota de los trabajos de los otros dos órganos (el Grupo de los Tres y el Grupo de Trabajo del período de sesiones). Por consiguiente, examinaba un total de 276 páginas de informes. Los informes no contenían observaciones generales (aprobadas por el Comité de Derechos Humanos) ni decisiones o recomendaciones generales sobre cuestiones que no fuesen de procedimiento (adoptados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial), y sólo incluía un conjunto de observaciones definitivas en respuesta a comunicaciones recibidas de particulares. Había un total de 267 Estados partes en los cuatro tratados, con una media de 67 Estados por instrumento.

3. El sistema de tratados en 1989

15. En 1989, se observa que en los últimos 10 años el sistema de tratados de derechos humanos se ha transformado notablemente. Puesto que la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos tienen ante sí toda la documentación pertinente de interés actual al mismo tiempo que el presente estudio, no es necesario describir la situación en detalle. En resumen, hay ahora seis órganos creados en virtud de tratados, habiéndose añadido desde 1979 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1982) y el Comité contra la Tortura (1988), y habiéndose sustituido el Grupo de Trabajo del período de sesiones por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1987). Hay un total de 533 Estados partes en los seis instrumentos, con una media de casi 90 Estados por tratado. Han ratificado el Protocolo Facultativo un número dos veces mayor de Estados que aquéllos que lo aceptaron 10 años antes. El número total de páginas que tendrán ante sí los delegados si intentan leer los informes anuales de los seis órganos creados en virtud de tratados será de 614 páginas, según el cálculo basado en las cifras correspondientes a 1988.

16. En términos cualitativos, se prevé que en el cuadragésimo cuarto período de sesiones la Asamblea General examine los informes de un 50% más de órganos creados en virtud de tratados (de 4 a 6) que 10 años antes, se ocupe de instrumentos que cuentan con un número dos veces mayor de Estados partes (de 267 a 533) y lea más del doble de documentación (de 276 a 614 páginas).

17. Sin embargo, el cambio ocurrido es mayor en la esfera cualitativa que en la cuantitativa. Los informes anuales se orientan bastante menos a cuestiones de procedimiento que hace 10 años y contienen mucha más información sustantiva que excede las disposiciones del propio tratado. En 1979, ninguno de los órganos creados en virtud de tratados había formulado observaciones generales. Diez años más tarde, el Comité de Derechos Humanos ha aprobado 17 observaciones generales y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aprobado una observación y esbozado algunas otras, el Comité contra la Tortura está facultado por la Convención pertinente para aprobar observaciones generales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha aprobado 13 recomendaciones generales y dos sugerencias, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha aprobado siete recomendaciones generales y un número importante de decisiones. Lo que cabe destacar no es tanto el número total ni la longitud de las declaraciones de este tipo. Su pertinencia radica más bien en la importancia que los comités respectivos les conceden y la medida en que suponen que los Estados partes y otros observadores interesados tomen en consideración su contenido y repercusiones al interpretar o aplicar las disposiciones pertinentes de los tratados. Por lo tanto, su pertinencia es acumulativa en el sentido de que para comprender plenamente en 1989 la labor de determinado comité quizá se requiera comprender todo un conjunto de observaciones generales aprobadas por ese comité en años anteriores pero que no figuran en el informe anual actual.

18. Además de las observaciones generales y otras declaraciones análogas, la mayor parte de los informes anuales de los órganos creados en virtud de tratados consta en resúmenes del examen de los informes de cada Estado parte. Tales resúmenes también han resultado más complejos con la transición del examen de informes iniciales al examen de informes periódicos y conforme los comités han comenzado a formular solicitudes de información detallada más específica y concreta. Asimismo, cada vez más se considera que su pertinencia no se limita al Estado parte interesado. Los observadores que deseen comprender plenamente el criterio de los comités respecto de cuestiones de carácter normativo (sustantivo) y de procedimiento también deben tener en cuenta los resúmenes.

19. Finalmente, en 1989 la situación difiere drásticamente de aquella de hace 10 años, tanto respecto del volumen propiamente dicho de las comunicaciones individuales que recibe el Comité de Derechos Humanos en particular, cuanto respecto de la importancia desde el punto de vista de la jurisprudencia y la complejidad de muchas de las decisiones pertinentes. En su informe correspondiente a 1988, el Comité observó que había habido "un crecimiento exponencial del número de comunicaciones que se le presentan" y señaló que, si bien al final de 1986 el Comité tenía ante sí 33 casos pendientes, las cifras para los dos años siguientes eran de 49 y 116 casos pendientes, respectivamente 6/. Es más, en los primeros años muchas de las decisiones de fondo del Comité se referían a casos de maltrato físico y psicológico en que la cuestión en disputa eran los hechos más que la ley.

El Comité a menudo se centró más en cuestiones de procedimiento que en cuestiones sustantivas. En los últimos años ha aumentado considerablemente la variedad de las cuestiones examinadas y la importancia de la interpretación de jurisprudencia hecha por el Comité en algunos casos va más allá del caso concreto de que se trata. Por ejemplo, en el informe del Comité correspondiente a 1988, las grandes decisiones en respuesta a comunicaciones se referían a cuestiones como el derecho de extranjeros (o no ciudadanos), el doble procesamiento por un mismo delito, la igualdad ante la ley y el principio de la no discriminación, la protección de la familia y la protección de los hijos en caso de disolución del matrimonio y la protección de las personas que pertenecen a minorías. Por consiguiente, cada una de estas decisiones tiene importancia directa para actividades concretas que realizan otros foros de derechos humanos de las Naciones Unidas.

4. El sistema de tratados en 1994: una mirada hacia el futuro

20. Baste con presentar unos pocos datos para dar una idea de lo que podrá ser el sistema de tratado dentro de cinco años. En primer lugar, es probable que para entonces se hayan llevado a la práctica las propuestas actuales relativas a dos órganos más que se prevé crear en virtud de tratados (relativos a los derechos del niño y a los derechos de los trabajadores migratorios, respectivamente) con lo que el total de tratados llegaría a ocho. Además, es probable que incremente constantemente el número de Estados partes y que se hayan extendido las obligaciones en materia de presentación de informes con la entrada en vigor de los dos tratados nuevos. Probablemente aumente drásticamente el número de comunicaciones que se examinen al conocerse incluso mejor la labor del Comité de Derechos Humanos, cuando los procedimientos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial esbozados en el artículo 14 de la Convención pertinente superen su etapa preliminar y el Comité contra la Tortura atraiga un número importante de comunicaciones. Asimismo, cabe prever que el número de Estados que acepten los procedimientos especiales relacionados con las comunicaciones aumente en los años venideros respecto del decenio transcurrido. Finalmente, parece bastante probable que los diversos órganos creados en virtud de tratados utilicen cada vez la técnica de aprobar observaciones generales y declaraciones análogas. Se puede predecir que si todas esas tendencias se confirman, el volumen total de los ocho informes anuales puede alcanzar fácilmente las 1.000 páginas en algún momento del decenio de 1990.

B. Consecuencias de la expansión general de las actividades multilaterales de derechos humanos para el sistema de tratados

21. En los últimos 20 años se ha observado una ampliación importante no sólo del sistema de tratados de derechos humanos sino también de todo el programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Ha ocurrido también una extensión análoga en el marco de otras agrupaciones multilaterales. Es evidente que tal evolución resulta favorable, aunque también se debe reconocer que ha contribuido a que la labor de los órganos creados en virtud de tratados se vuelva más compleja. En el contexto actual bastará con señalar cuatro esferas en que se ha producido una ampliación especial.

22. La primera esfera es la del establecimiento de normas en materia de derechos humanos, que se suele reconocer como uno de los resultados más impresionantes del programa de las Naciones Unidas de derechos humanos. Tal actividad ha producido no sólo tratados que han servido de base para establecer los diversos órganos de supervisión de los tratados, sino también una amplia serie de normas internacionales de otra índole. Por ejemplo, la Recopilación de instrumentos internacionales de las Naciones Unidas ^{7/} contiene los textos de 65 instrumentos diferentes aprobados entre 1948 y 1986 (así como dos instrumentos más aprobados en 1926 y 1930, respectivamente). La tasa media de aprobación de normas nuevas se ha mantenido relativamente constante durante el período, pero el resultado de 40 años de intensa actividad es una amplia acumulación de normas que, en la mayoría de los casos, se vinculan directamente a la labor de uno o más de los órganos creados en virtud de tratados. Si bien no se espera que los órganos creados en virtud de tratados apliquen, ni mucho menos interpreten, normas que no figuren en sus respectivos instrumentos de constitución, resulta conveniente que los miembros de los comités conozcan todas las normas internacionales pertinentes a fin de que se eviten posibles incongruencias y confusión. Al seguir incrementando el número total de instrumentos, también aumenta la dificultad para conocer a fondo el conjunto de disposiciones jurídicas internacionales pertinentes.

23. La segunda esfera de expansión que guarda una relación directa con la labor de los órganos creados en virtud de tratados incluye todas las actividades que realizan los principales órganos establecidos con arreglo a la Carta y, en particular, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. En el decenio transcurrido ha habido una importante ampliación de la labor de esos órganos, sobre todo en el contexto de procedimientos para examinar temas concretos (relativos a ejecuciones sumarias o arbitrarias, tortura, desapariciones e intolerancia religiosa), procedimientos relacionados con países concretos, actividades de prestación de servicios de asesoramiento y estudios y actividades de establecimiento de normas de importancia general. Al vigilar el cumplimiento por los Estados partes de sus obligaciones con arreglo a los tratados, es evidente que conviene que se informe debidamente a cada comité de la evolución pertinente en esos otros contextos. No obstante, ello entraña el examen continuo de una documentación cada vez más voluminosa. Además, se observa una tendencia creciente a que la Comisión, la Subcomisión y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, así como diversos otros órganos (incluidos naturalmente la Asamblea General y el Consejo Económico y Social), se ocupen directamente en sus resoluciones respectivas de las actividades de los órganos creados en virtud de tratados. Independientemente del carácter oficial que puedan tener tales resoluciones frente a determinados órganos creados en virtud de tratados, es preciso que se tomen en consideración las sugerencias normativas más o menos explícitas que contienen.

24. La tercera esfera de expansión abarca todas las actividades de las Naciones Unidas de las que deben estar plenamente informados los órganos creados en virtud de tratados si han de desempeñar eficazmente su propia labor. Por ejemplo, es evidente que conviene que los miembros de los órganos creados en virtud de tratados conozcan la posición actual respecto de la elaboración de nuevos tratados en materia de derechos humanos, como aquellos que se refieren a los derechos del niño y a los derechos de los trabajadores migratorios. También, cabe señalar que

resulta pertinente para la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por ejemplo, que se tengan en cuenta las actividades de un amplio conjunto de órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones relativas a la mujer. Así pues, en un reciente "análisis de los programas de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas relativos a la promoción de la mujer" preparado por el Secretario General se seleccionaron más de 500 "instrumentos legislativos" (resoluciones, decisiones, etc.) aprobados principalmente durante el período de 1975 a 1988 (E/1989/19, párr. 17). Si bien es evidente que no se requiere que los miembros del comité conozcan a fondo todos esos instrumentos (o los programas a que han dado lugar) a fin de desempeñar las tareas que les ha confiado la Convención, no cabe duda de que conviene que cuenten con un nivel determinado de conocimientos al respecto.

25. La última esfera de expansión se refiere a las actividades de derechos humanos que se realizan en otros contextos multilaterales y en particular en las principales organizaciones regionales. La Asamblea General ha insistido constantemente en la importancia que concede a las iniciativas regionales en materia de derechos humanos como complemento de las actividades de las Naciones Unidas, y la Comisión de Derechos Humanos ha recibido periódicamente informaciones remitidas por el Consejo de Europa, la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), o ha escuchado intervenciones de sus representantes. Conviene destacar que en los últimos 10 años, en particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han contribuido de forma impresionante a la jurisprudencia en materia de derechos humanos al interpretar instrumentos que contenían muchas disposiciones análogas a aquellas que figuran en los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. El establecimiento reciente de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos habrá de contribuir también a la jurisprudencia. Si bien cabe señalar que sería totalmente inapropiado suponer que el criterio adoptado por un órgano regional sobre la base de un tratado regional se pueda simplemente transponer automáticamente a nivel internacional (o viceversa), sí es apropiado y provechoso que los diferentes órganos se mantengan debidamente informados de las actividades de los demás órganos. Fuera de los principales órganos regionales, también conviene referirse a las actividades de los comités de expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que se encargan de vigilar que los Estados partes cumplan todas las obligaciones pertinentes que se desprenden de los tratados sobre derechos humanos.

C. El sistema de tratados como piedra angular del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos

26. Como se señaló anteriormente, en el sentido estrictamente jurídico es cierto que el producto de todo órgano creado en virtud de un tratado es aplicable directamente sólo en relación con el desempeño de tareas concretas confiadas al órgano por el tratado pertinente. Por lo tanto, se puede deducir que los criterios que adopte y la jurisprudencia derivada de sus diversas actividades sólo guardan una pertinencia directa para aquellos Estados que han ratificado el tratado y únicamente en situaciones en que las disposiciones del tratado sean claramente

aplicables. No obstante, una definición tan limitada y legalista de la función de los órganos creados en virtud de tratados resulta artificial en el mejor de los casos y errónea en el peor de éstos. Por ejemplo, llevándola a su extremo lógico se podría utilizar para justificar la conclusión de que el eficaz funcionamiento de determinado órgano creado en virtud de un tratado no interesa mayormente a los órganos normativos o que la interpretación concedida a una norma por el órgano apropiado no debe afectar necesariamente en forma alguna el criterio que adopte otro órgano respecto de una norma idéntica o muy semejante (ya sea un órgano normativo u otro órgano creado en virtud de tratado). Tales proposiciones se han visto contradichas constantemente por la política y la práctica de casi todos los órganos pertinentes.

27. Bastará con algunos ejemplos para demostrar en qué medida se ha llegado a considerar que los órganos creados en virtud de tratados constituyen la piedra angular indispensable de las actividades del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en su totalidad. En cuanto al Comité de Derechos Humanos, en 1986 el Secretario General hizo una declaración ante la Asamblea General con motivo de la conmemoración del vigésimo aniversario de la aprobación de los pactos internacionales de derechos humanos y dijo que el Comité había contribuido apreciablemente a perfeccionar la legislación internacional sobre derechos humanos en esferas fundamentales (A/41/PV.54, págs. 4 y 5). Análogamente, el propio Comité ha definido a los posibles destinatarios de sus decisiones con arreglo al Protocolo Facultativo al señalar en términos generales que el fácil acceso a ellas "había resultado de gran valor para las dependencias gubernamentales, los investigadores y el público en general" 8/. La teoría de que la labor del Comité tiene una pertinencia importante y directa para el programa de las Naciones Unidas en su totalidad queda quizá más claramente expresada en la resolución 1987/4 del Consejo Económico y Social en que, entre otras cosas, el Consejo acogió con satisfacción los constantes esfuerzos del Comité de Derechos Humanos por procurar normas uniformes en la aplicación del Pacto y exhortó a otros órganos que se ocupaban de cuestiones de derechos humanos análogas a que respetasen esas normas uniformes, según lo expresado en las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos. Habida cuenta del mandato concreto de coordinación que tiene el Consejo en la esfera de los derechos humanos, tal expresión normativa es de particular importancia.

28. La labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también ha cobrado una gran importancia que excede los límites inmediatos de las disposiciones del tratado pertinente, en el contexto de una gran variedad de actividades internacionales que se refieren a la cuestión de la no discriminación contra la mujer. Como lo señaló la Directora de la División para el Adelanto de la Mujer en la apertura del octavo período de sesiones del Comité, los trabajos del Comité tienen ahora un importantísimo efecto multiplicador en la definición de las políticas mundiales 9/. Asimismo, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha destacado la importancia de la relación entre la labor del Comité y la de otros órganos pertinentes al declarar en su resolución 33/3 que comparte el deseo expresado por el Comité de que sus recomendaciones sean compatibles con las recomendaciones adoptadas por órganos intergubernamentales que se ocupan de cuestiones relativas al adelanto de la mujer o a los derechos humanos.

29. Cabe señalar dos ejemplos más de la interacción entre los órganos creados en virtud de tratados y los órganos normativos. El primer ejemplo se refiere a la superposición entre las actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el estudio sobre el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano preparado por el Sr. Asbjorn Eide, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (E/CN.4/Sub.2/1987/23). El Consejo Económico y Social señaló el estudio específicamente a la atención del Comité y, en su resolución 1988/33, invitó al Comité a que presentara al Consejo sus observaciones al respecto. Con miras a responder a la solicitud del Consejo, el Comité invitó al Relator Especial a que presentara el estudio que había preparado y participara en un diálogo con el Comité sobre el tema 10/. Asimismo, el Comité decidió en su tercer período de sesiones invitar al Relator Especial de la Subcomisión encargado de preparar un estudio sobre derechos económicos, sociales y culturales a que hablara oportunamente ante el Comité 11/. El segundo ejemplo se refiere a la superposición entre las actividades del Comité contra la Tortura y aquellas del Sr. Kooijmans, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre cuestiones relativas a la tortura. En su segundo período de sesiones, el Comité sostuvo un intercambio de opiniones con el Sr. Kooijmans en que se observó que las funciones y los mandatos respectivos eran distintos, pero complementarios en algunos aspectos. Miembros del Comité llegaron a la conclusión de que era importante mantenerse en contacto para encontrar el mejor medio de coordinarse y complementarse mutuamente 12/.

30. La conclusión que se puede obtener de este examen de la práctica actual es que resulta inevitable que la labor de los órganos creados en virtud de tratados cada vez se vincule más estrechamente al programa general en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ese hecho también se reconoce claramente en el informe sobre la segunda reunión de las personas que presiden los órganos creados en virtud de tratados (A/44/98). El fenómeno tiene diversas consecuencias importantes, que se han de examinar en lo que sigue del presente estudio.

III. PRESENTACION DE INFORMES POR LOS ESTADOS PARTES

A. Importancia y funciones de los procedimientos de presentación de informes

31. El procedimiento de presentación de informes es uno de los elementos esenciales del sistema internacional de promoción y protección del respeto de los derechos humanos. El establecimiento de ese sistema, que está relacionado con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se propuso en el marco de las Naciones Unidas ya en 1951 (véase E/CN.4/517, pág. 2). Posteriormente, en 1956 se creó en el marco de la Comisión de Derechos Humanos, en virtud de su resolución 1 (XII), un sistema global de presentación de informes periódicos. Los objetivos que se trataba de conseguir con este sistema no eran de concepción estrecha sino que, por el contrario, incluían, además de la creación de una forma embrionaria de dación de cuentas por los Estados en relación con sus responsabilidades con arreglo a los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, las metas de proporcionar un incentivo a los esfuerzos de los gobiernos, constituir una fuente de información para las actividades de las

Naciones Unidas relacionadas con los derechos humanos en general, ayudar a los Estados a determinar las esferas en que podrían beneficiarse de la prestación de servicios de asesoramiento por el Secretario General y facilitar un intercambio de información y de ideas en el sector de los derechos humanos.

32. Sin embargo, a pesar del amplio apoyo otorgado en principio al sistema de presentación de informes especiales, este no se destacó en la práctica por su buen funcionamiento. Como consecuencia de ello, el ex Director de la División de Derechos Humanos de las Naciones Unidas llegó con gran pesar a la conclusión, a comienzos del decenio de 1970, de que se había permitido que el sistema de presentación de informes "desapareciera sin darle una justa oportunidad" 13/. En la práctica ese sistema ha sido posteriormente sustituido por los diversos procedimientos de presentación de informes establecidos en el marco de los tratados que han entrado en vigor a partir de finales del decenio de 1960. La Asamblea General ha reiterado la importancia esencial de los nuevos procedimientos repetidas veces, entre otras en su resolución 43/115 recientemente aprobada, en cuyo preámbulo se reconocía que:

"La aplicación efectiva de los instrumentos sobre derechos humanos, que comprende la presentación de informes periódicos por los Estados partes a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y el funcionamiento eficaz de los propios órganos, no solamente aumenta la responsabilidad internacional respecto de la protección y promoción de los derechos humanos, sino que además ofrece a los Estados partes una valiosa oportunidad para examinar las políticas y los programas que afectan a la protección y promoción de los derechos humanos y hacer los ajustes necesarios."

Vale la pena señalar que incluso los Estados partes que han tenido dificultades para cumplir sus obligaciones de presentación de informes han reconocido la utilidad del procedimiento. Como dijo uno de esos gobiernos en el Comité de Derechos Humanos en 1988, el sistema tenía el mérito de incitar a los Estados partes a efectuar "una especie de examen de conciencia impuesto por la comunidad internacional" 14/.

33. En un intento de arrojar luz adicional sobre las diversas funciones que desempeñan los sistemas de presentación de informes, en la observación general No. 1 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se fijan varios objetivos a cuyo logro puede contribuir la presentación de informes, a juicio del Comité 15/. En gran medida esos objetivos parecerían ser aplicables a todos los sistemas de presentación de informes abarcados por el presente estudio. Los extractos que figuran a continuación de la observación general proporcionan una indicación de su contenido:

"2. Un primer objetivo, de especial importancia en el caso del informe inicial que debe presentarse en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Pacto para el Estado parte interesado, es asegurar que se emprenda un examen amplio de la legislación, las normas y procedimientos administrativos y las diversas prácticas nacionales en un esfuerzo por ajustarlas en todo lo posible a las disposiciones del Pacto ...

3. Un segundo objetivo es garantizar que el Estado parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos y, por consiguiente, se mantenga al corriente de la medida en que todos los individuos que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos ...
4. La vigilancia tiene por objeto proporcionar una visión general y detallada de la situación existente, y esta visión resulta importante sobre todo porque proporciona una base para elaborar políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas el establecimiento de prioridades que reflejen las disposiciones del Pacto. En consecuencia, un tercer objetivo del proceso de presentación de informes es permitir al gobierno que demuestre que se ha iniciado esta adopción de políticas en función de los principios ...
5. Un cuarto objetivo del proceso de presentación de informes es facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes ...
6. Un quinto objetivo es proporcionar una base sobre la cual el propio Estado parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva la medida en que se han hecho progresos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto ...
7. Un sexto objetivo es permitir que el propio Estado parte comprenda mejor los problemas y limitaciones que se presenten en sus esfuerzos por alcanzar progresivamente toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales ...
8. Un séptimo objetivo es permitir que el Comité, y los Estados partes en su conjunto, faciliten el intercambio de información entre Estados y lleguen a comprender mejor los problemas comunes a que hacen frente los Estados y apreciar más cabalmente el tipo de medidas que pueden adoptarse con objeto de promover la realización efectiva de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto ..."

B. Problemas actuales de los procedimientos de presentación de informes

34. Como se ha señalado en la introducción del presente estudio, estos últimos años se ha tropezado con diversos problemas en la aplicación de los distintos procedimientos de presentación de informes. Como éstos se han descrito con cierto detalle en el informe sobre la segunda reunión de las personas que presiden los órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos y en los informes de cada uno de los Comités competentes, es innecesario abordar aquí las mismas cuestiones. Baste señalar que las principales manifestaciones de los problemas son la presentación de informes inadecuados o insatisfactorios y la no presentación de informes. Aunque el primer problema es objeto de frecuentes comentarios en los diversos Comités, su magnitud no se puede fácilmente medir. En cambio, el segundo

problema se puede cuantificar. Al 1° de junio de 1988, fecha en que 146 Estados eran partes en uno o más de los seis tratados abarcados por el presente estudio, el número de informes pendientes alcanzaba la cifra de 626 (dejando de lado la Convención contra la Tortura con arreglo a la cual todavía en esa fecha no había informes pendientes). Esa cifra se debe comparar con un total de 460 informes atrasados dos años antes (cuando sólo se trataba de tres Estados menos) 16/. En septiembre de 1989 estaban pendientes de recibirse 195 informes de 87 Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En la misma época quedaban pendientes 44 informes de 37 Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

35. En el examen que se hace a continuación de algunas de las dimensiones de los problemas actuales, parece oportuno tener en cuenta dos factores. El primero es que el sistema de presentación de informes, pese a todos sus defectos y deficiencias, ha progresado muy rápidamente en menos de dos decenios y que, en diversos aspectos, ha superado las esperanzas que podía razonablemente despertar cuando se estableció. Por consiguiente, los principios que sirven de base al sistema siguen siendo válidos. Lo que hace falta no es una amplia revisión, sino un esfuerzo sistemático para responder a las circunstancias cambiantes. El segundo factor es que existen pruebas para apoyar la existencia de una correlación positiva entre la eficiencia y la eficacia de los sistemas de presentación de informes y el grado en que los Estados partes se toman en serio sus obligaciones de transmitir informes. Las consecuencias más importantes de esta afirmación son que los propios órganos creados en virtud de tratados pueden desempeñar una función esencial en la solución de algunos de los problemas existentes y que una de las formas mejores de hacerlo consiste en demostrar que los resultados conseguidos gracias al proceso justifican los esfuerzos hechos por los Estados partes para cumplir plenamente sus obligaciones. Visto desde un ángulo diferente, esto implica también que cualquier medida concebida para que el sistema sea más eficaz al ser menos exigente podrá resultar contraproducente.

C. La carga de sistemas de presentación de informes paralelos

36. En estos últimos años se ha sugerido cada vez con más frecuencia que uno de los problemas más graves que afrontan los Estados partes es el de la acumulación de las exigencias que se les imponen con respecto a la presentación de informes sobre asuntos relacionados con los derechos humanos. Aunque el presente estudio tiene un alcance limitado, se debe señalar que los problemas de la proliferación no se limitan en modo alguno al sector de los derechos humanos 17/.

37. El problema de la proliferación de peticiones de informes sobre derechos humanos tiene múltiples facetas. Desde la perspectiva de un Estado concreto, las solicitudes pueden proceder de todas las fuentes siguientes o de algunas de ellas: a) órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas; b) órganos de adopción de políticas de las Naciones Unidas y en particular la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y sus respectivos órganos subsidiarios; c) órganos especializados, en particular la OIT y la UNESCO; d) órganos creados en virtud de tratados regionales sobre derechos humanos; y e) órganos regionales de adopción de

decisiones sobre derechos humanos. Cabría también citar varias otras fuentes de peticiones menos oficialmente institucionalizadas. Algunos de los procedimientos no basados en tratados son en efecto bastante formales. Sirvan de ejemplo los procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobados por el Consejo Económico y Social en su resolución 1984/47 y hechos suyos por la Asamblea General en la resolución 39/118 de 14 de diciembre de 1984. Con arreglo a estos procedimientos, se pide a los gobiernos, entre otras cosas, que respondan a las solicitudes periódicas de información del Secretario General sobre la aplicación de las Reglas y sobre las dificultades con que han tropezado. Además, se siguen haciendo nuevas propuestas con respecto a procedimientos análogos relativos a normas no obligatorias en diversos contextos. Un ejemplo de ello es la redacción de una declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas en relación con la cual frecuentemente se ha mencionado la necesidad de un mecanismo eficaz de aplicación en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

38. La carga acumulada de los diversos procedimientos (cada uno de los cuales se puede sin duda justificar fácilmente) se ve también fuertemente agravada por el hecho de que los Estados que han ratificado los Pactos Internacionales de Derechos Humanos suelen tender igualmente a tener un índice considerablemente mayor de adhesiones a los tratados sobre derechos humanos en general que los que no lo han hecho. En el contexto presente, apenas es necesario decir que existe una diferencia fundamental entre las obligaciones de presentar informes asumidas en virtud de la ratificación de un tratado (o la adhesión a un tratado) y las peticiones de informes que emanan de otras fuentes. No obstante, esta diferencia podría no ser siempre predominante en las mentes de los funcionarios nacionales que están inundados de peticiones de información. Por consiguiente, una forma de atenuar la presión general a que están sometidas las autoridades responsables nacionales consistiría en tratar de reducir o de racionalizar el número de peticiones especiales de información que tiene su origen en los órganos de formulación de políticas. A este respecto, quizá estos últimos podrían hacer un mayor uso de la información proporcionada por los órganos creados en virtud de tratados (dando por supuesto, desde luego, que se pedirá también a los Estados que no son partes en los tratados pertinentes que proporcionen la información requerida).

39. En general, se han señalado tres medidas para reducir la carga considerable que supone ya para muchos Estados la presentación de informes. La primera consiste en ampliar la periodicidad de la presentación de informes. Así lo ha hecho directamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha pasado de un ciclo de tres años a un ciclo de cinco años (aunque los informes quinquenales son generales, mientras que cada uno de los informes trienales sólo se ocupa de un tercio de los artículos sustantivos de la parte III del Pacto). Por otro lado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha aligerado asimismo la carga de los Estados partes introduciendo, en agosto de 1988, un sistema revisado que prevé la presentación de informes completos cada cuatro años (en lugar de cada dos años) y breves informes de actualización que se proporcionarán en el intervalo. Además, en su cuadragésimo quinto periodo de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una recomendación formulada por el Grupo de los Tres en la que se pedía a los Estados partes en la Convención contra el Apartheid que sometieran sus informes periódicos a intervalos de cuatro años, en la inteligencia de que pueden

presentar información adicional al Grupo en cualquier momento en el período intermedio. Como resultado de esos cambios, la periodicidad con arreglo a todos los instrumentos se ha coordinado considerablemente. Para la presentación de informes en virtud de los dos Pactos se prescriben ahora intervalos de cinco años y en virtud de cada una de las otras cuatro convenciones, intervalos de cuatro años.

40. Con el tiempo es de esperar que se obtengan considerables ventajas con esta periodicidad menos exigente y más estrechamente coordinada. No obstante, al redactar futuros tratados se debería prestar consideración al grado de poder discrecional de que dispone el órgano creado en virtud del tratado en cuanto a la periodicidad de la presentación de informes 18/. Esto garantizaría la incorporación de un elemento de flexibilidad al sistema, al mismo tiempo que no se permite simplemente que los Estados partes determinen por sí mismos en sus reuniones con qué frecuencia (o infrecuencia) desean informar.

41. La segunda medida destinada a reducir la carga impuesta a los Estados, o por lo menos a distribuirla más regularmente a lo largo del tiempo, consiste en lograr que las fechas en que un Estado parte determinado ha de presentar sus informes con arreglo a los diferentes tratados se escalonen lo más posible. Una vez que el sistema del tratado haya comenzado a utilizar con mayor eficacia la computadorización, debería ser relativamente fácil establecer un plan coordinado para cada Estado.

42. La tercera medida estriba en tratar de reducir el grado de superposición de los requisitos de presentación de informes, cuestión que pasamos a analizar a continuación.

D. Reducción de la superposición de las exigencias de presentación de informes

43. Quizás la forma más esencial, pero también la más difícil, de disminuir la carga general de presentación de informes de los Estados sea alentar a los órganos creados en virtud de los tratados respectivos, así como a los propios Estados partes, a que adopten medidas encaminadas a reducir la superposición de las exigencias actuales de presentación de informes. La manera más fácil de lograrlo es mediante la armonización y fusión de las directrices relativas a la presentación de informes. Esto sólo es factible, sin embargo, respecto de lo que se podría designar como las "características del país" o la introducción del informe de cada Estado parte. Este método ha sido aprobado en principio en dos reuniones de las personas que presiden órganos creados en virtud de tratados (véase A/39/484, párr. 29, y A/44/98, párr. 79) y ha sido examinado de manera pormenorizada por cada uno de los comités durante 1989. Se prevé que la aprobación de ese enfoque ahorre tiempo a los Estados que presentan informes y garantice que se proporcione a cada comité una descripción general razonablemente completa del Estado parte. No obstante, no va muy lejos en el tratamiento del problema más amplio de la duplicación.

44. El problema de la coincidencia de competencias entre los diversos órganos creados en virtud de tratados es una consecuencia inevitable del enfoque adoptado por las Naciones Unidas en comparación, por ejemplo, con el del Consejo de Europa.

Mientras que este último comenzó con un único tratado de base (la Convención Europea de Derechos Humanos) y posteriormente ha ampliado su alcance al añadir círculos concéntricos en torno al núcleo central, las Naciones Unidas optaron, en cambio, por complementar sus dos principales Pactos con una serie de instrumentos independientes y centrados en temas cada vez más concretos para abordar con más detalle, o con una mayor especificidad, cuestiones que, en gran medida, se tratan también en los Pactos. Por añadidura, como cada instrumento está concebido de manera que un Estado pueda pasar a ser parte en él sin que tenga que ser forzosamente parte en ninguno de los demás tratados y como el órgano creado en virtud de cada tratado es totalmente independiente de los demás, la superposición de competencias resulta inevitable.

45. Con un ejemplo se puede ilustrar mejor la naturaleza y magnitud del problema. Se podrían utilizar muchos derechos diferentes para este fin, pero el derecho a la libertad de asociación es probablemente tan oportuno como cualquier otro. Ese derecho se reconoce en cinco de los seis tratados abarcados por el presente estudio. Figura asimismo en los proyectos de las convenciones relativas a los derechos del niño y a los de los trabajadores migrantes. Además, los dos principales Convenios de la OIT relativos a ese derecho han sido ratificados (al 1º de enero de 1989) por 99 Estados (en el caso del Convenio No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948) y 115 Estados (en el caso del Convenio No. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949) 19/. Así pues, cualquier Estado que sea parte en todos o en la mayoría de estos tratados está obligado a someter informes periódicos con relación a todos y a cada uno de ellos detallando la situación con respecto, entre otras cosas, al derecho a la libertad de asociación.

46. El principio de no discriminación está recogido en un número cada vez mayor de tratados y da origen a cuestiones cada vez más complejas con respecto a la superposición de competencias de diferentes órganos creados en virtud de tratados. En un análisis llevado a cabo por el Secretario General (E/C.12/1989/3), en respuesta a una petición formulada en 1988 por el Comité de Asuntos Económicos, Sociales y Culturales, respaldada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1988/4, de que "prepare un informe en el que se indique claramente la extensión y la índole de cualquier superposición de las cuestiones objeto de los principales tratados sobre derechos humanos, con miras a reducir, según proceda, la duplicación en los diferentes órganos de supervisión de las cuestiones planteadas con respecto a un Estado parte determinado", se dan algunas indicaciones de la extensión global de la superposición entre los órganos creados en virtud de los seis tratados de las Naciones Unidas.

47. Abordar el problema de la superposición de competencias es, sin embargo, mucho más difícil que determinar su extensión. La principal dificultad estriba en que, formalmente, cada tratado constituye un régimen jurídico independiente con sus propias obligaciones precisas, sus propias formulaciones normativas concretas, su propio conjunto de Estados partes y su propio órgano de vigilancia. Por ejemplo, en respuesta a una sugerencia de que no debería ser necesario proporcionar información al Comité de Derechos Humanos sobre asuntos respecto de los cuales se presentará un informe a un órgano creado en virtud de otro tratado, un miembro del Comité ha escrito recientemente lo siguiente:

"¿Cómo puede ser correcto, como cuestión jurídica o de otro tipo, que Estados que han asumido una obligación de proporcionar información y de someterla a examen con arreglo al tratado A declaren que ello no es necesario en parte debido a nuevos acuerdos concertados con varios otros Estados en virtud del tratado B? Incluso si las disposiciones sobre supervisión y cumplimiento del último tratado son igualmente eficaces (lo que no suele suceder), la sugerencia es inaceptable. Los Estados hallarán una respuesta bastante firme del Comité de Derechos Humanos a esta propuesta sobre cómo se debe plantear en el futuro la presentación de informes: la integridad de los procedimientos de aplicación del Pacto parecen estar en juego." 20/

48. No obstante, esta respuesta parece basarse en una mala interpretación de las propuestas que se han formulado y que parecen brindar, de hecho, la mejor solución a mediano plazo del problema. La propuesta no es que los Estados partes deben quedar exentos de sus obligaciones de presentación de informes con arreglo a un tratado porque ya han presentado un informe en virtud de un tratado diferente. Se trata más bien de que, cuando un Estado ya haya proporcionado a un órgano creado en virtud de un tratado información que se considera debería tener también en cuenta el órgano creado en virtud de otro tratado, la información pertinente no tenga que presentarse y reproducirse dos veces (o hasta varias veces). Debería bastar, por el contrario, una remisión al otro informe. Ese procedimiento no impugna ni socava en modo alguno la autoridad de un órgano creado en virtud de un tratado para pedir cualquier información adicional que necesite, ni el examen de la información por un órgano creado en virtud de un tratado en manera alguna prejuzga el enfoque que pueda adoptar el órgano creado en virtud de otro tratado con respecto a la misma información. Por consiguiente, es plenamente compatible con la preservación de la autonomía de los órganos creados en virtud de cada tratado 21/.

49. Un procedimiento comparable de remisión está expresamente previsto en el párrafo 3 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, anexo) que prescribe que:

"Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma."

Los derechos del niño pueden ilustrar la conveniencia de pasar a un sistema de referencias más concertado. Una vez que el proyecto de convención sobre los derechos del niño (E/CN.4/1989/29) se haya aprobado y haya entrado en vigor, los Estados partes en esa convención que sean también partes en los dos Pactos se prevé que informarán a tres órganos creados en virtud de tratados diferentes sobre cuestiones muy semejantes. De hecho, el comentario general No. 17 (35) recientemente aprobado por el Comité de Derechos Humanos respecto del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos plantea muchas de las mismas cuestiones que se abordan específicamente en el proyecto de convención (véase CCPR/C/21/Add.7). En estas circunstancias, parece innecesario, después de haberle pedido primero que informe de manera muy pormenorizada al Comité de los Derechos del Niño cuyo establecimiento se propone pedir a un Estado que reproduzca

gran parte de la misma información en un informe diferente dirigido al Comité de Derechos Humanos. Por añadidura, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podría también pedir una información análoga con arreglo al artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

50. La misma cuestión de la duplicación se plantea también en relación con algunos de los tratados sobre derechos humanos aprobados bajo los auspicios de la OIT. Buen ejemplo de ello es la reciente recomendación general No. 13 (octavo período de sesiones, 1989) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en cuyo párrafo 1 recomienda que:

"Se aliente a los Estados partes que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el Convenio No. 100 de la OIT, a fin de aplicar plenamente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer." 22/

Al haber fomentado, por lo tanto, la ratificación del Convenio No. 100 de la OIT (que se refiere a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor), podría razonablemente esperarse que el Comité examinará la conveniencia de permitir a los Estados partes que han ratificado ambos convenios que se remitan a la información ya facilitada a la OIT en las partes de sus informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que se ocupan de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podría también tomar en consideración un criterio análogo con respecto a los convenios de la OIT que guardan relación directa con los derechos contenidos en los artículos 6 a 9 del Pacto (relativos al derecho a trabajar, las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y la seguridad social, así como los derechos sindicales).

51. La dificultad de esta propuesta de alentar la remisión a otra información consiste en saber cómo facilitar su aplicación. Se pueden hacer esfuerzos en este sentido a tres niveles diferentes. Probablemente el más importante es el de los propios Estados partes. Cada Estado debe, sobre la base de los instrumentos que ha ratificado o que se propone ratificar en el próximo futuro, tratar de determinar los casos en que se pueden utilizar de manera eficaz y apropiada las remisiones y establecer sus informes en consecuencia 23/. Aunque algunos Estados ya han comenzado a hacerlo, va a resultar inevitablemente difícil lograr que lo apliquen los Estados que pueden dedicar recursos muy limitados a la presentación de informes. Por consiguiente, este podría ser un sector en que los servicios de asesoramiento proporcionados por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas podrían resultar particularmente pertinentes. En general, el principio de que "lo concreto tiene prioridad sobre lo general" (A/C.3/43/5, anexo, pág. 12) es una norma práctica apropiada para orientar los esfuerzos destinados a reducir la duplicación. No obstante, se debe poner cuidado en evitar que se considere esa norma práctica como una norma rígida. Además, como se ha señalado más arriba, el empleo de las remisiones no debe interpretarse que elimina la necesidad (es decir, la obligación) de informar a un órgano particular, sino simplemente que proporciona un medio menos gravoso de hacerlo.

52. El segundo nivel en el que se deben adoptar medidas es el de los órganos creados en virtud de un tratado. Se podría pedir a cada comité que examinara la conveniencia de proporcionar cierta orientación a los Estados partes sobre los casos apropiados de remisión a otras informaciones que se pudieran tomar en consideración. A este respecto, la posible computadorización del trabajo de los órganos creados en virtud de un tratado facilitaría sin duda enormemente los esfuerzos realizados con este fin.

53. El tercer nivel es el de los organismos especializados y, en particular, la OIT. En 1969 la Oficina Internacional del Trabajo emprendió un detallado y preciso "análisis comparativo de los Pactos internacionales de derechos humanos y los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo" 24/. Ese análisis podría ser de gran ayuda para orientar el enfoque adoptado por cada uno de los órganos creados en virtud de tratados con respecto al empleo de las normas de la OIT y la información proporcionada por los Estados partes al respecto. Se debe, por lo tanto, alentar a la Oficina a que estudie la posibilidad de preparar un análisis actualizado y ampliado que tenga en cuenta los seis tratados de las Naciones Unidas a los que se refiere el presente estudio. Otros organismos competentes podrían efectuar análisis análogos en la medida en que se considere que la duplicación de la presentación de informes podría finalmente reducirse como resultado de ello.

IV. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS: CUESTIONES FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS

A. Arreglos financieros para órganos creados en virtud de tratados, tanto existentes como futuros

1. Tipología de los arreglos

54. En una nota del Secretario General al Consejo Económico y Social (E/1988/85) se han descrito detalladamente los métodos aplicados en relación con diferentes instrumentos de derechos humanos para financiar las actividades de los órganos creados en virtud de tratados (E/1988/85). Esencialmente, se han adoptado tres tipos diferentes de arreglos:

a) Financiación totalmente con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Este es el caso del Comité de Derechos Humanos (con una muy pequeña excepción) 25/, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, y el Grupo de los Tres 26/;

b) Financiación parcialmente con cargo al presupuesto ordinario y parcialmente por los Estados partes. Este es el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, aun cuando se requiere que los Estados partes sufraguen sólo los gastos de viaje y dietas de los miembros del Comité, lo cual representa aproximadamente el 10% del total de los gastos;

c) Financiación total por los Estados partes. Este es el caso del Comité contra la Tortura y también una de las dos opciones que permanecen entre corchetes en los dos proyectos de convención que tratan, respectivamente, de los derechos del niño y de los trabajadores migratorios. En la misma categoría está la Comisión contra el Apartheid en los Deportes, que pronto será establecida en cumplimiento del artículo 11 de la Convención internacional contra el apartheid en los deportes (resolución 40/64 E, anexo, de 10 de diciembre de 1985), que entró en vigor el 3 de abril de 1988. El futuro órgano que se creará en virtud de ese tratado no fue incluido en el mandato para realizar el presente estudio y, por ende, no se trata concretamente sobre él.

2. Problemas con los que se tropezó en los últimos años

55. Hay tres distintos factores que en los últimos años han contribuido a los problemas financieros experimentados por los órganos creados en virtud de tratados. El primer factor es la crisis financiera general de las Naciones Unidas, que ha reducido en gran medida el nivel de la financiación disponible y ha requerido economías que, entre otras cosas han afectado a los órganos creados en virtud de tratados. El segundo factor es que algunos Estados partes no han pagado las cuotas prorrateadas que adeudaban, de conformidad con las obligaciones contraídas a raíz de los tratados. El tercer factor, estrechamente relacionado con los dos precedentes, es el relativo a las crecientes necesidades de los órganos creados en virtud de tratados para poder realizar un volumen de trabajo cada vez más grande. Como resultado de esos factores, los órganos creados en virtud de tratados, en su mayoría, han sido muy afectados, de una manera u otra.

56. Fue así como el Comité de Derechos Humanos tuvo que cancelar su período de sesiones del otoño de 1986 y sólo pudo convocar la reunión de uno de sus dos grupos de trabajo anteriores al período de sesiones, en correspondencia con sus períodos de sesiones 29°, 30° y 31°. En su informe correspondiente a 1988, el Comité informa que "un solo grupo de trabajo no podía atender satisfactoriamente al gran volumen de labor preparatoria anterior al período de sesiones" 27/.

57. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no sufrió reducciones pero no accedió a sus solicitudes de celebrar períodos de sesiones más prolongados o un período extraordinario de sesiones, en razón de las limitaciones financieras. En forma similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer no ha podido reunirse por períodos tan prolongados como los que hubiera deseado. Así, por ejemplo, no se adoptó ninguna medida en respuesta a su solicitud de celebrar ocho reuniones adicionales (cuatro días) en su período de sesiones de 1989. Sus problemas de dotación de personal también motivaron que, en su octavo período de sesiones, apoyara firmemente la propuesta de que se hicieran arreglos financieros que posibilitaran su funcionamiento con eficacia. El Grupo de los Tres no ha sido afectado directamente por la crisis financiera.

58. En 1988, el Comité contra la Tortura no pudo celebrar un segundo período de sesiones y la duración de su primer período de sesiones fue de sólo una semana. Como resultado de ello, los informes presentados por los Estados partes en junio de 1988 no pudieron ser examinados por el Comité hasta abril de 1989.

El Presidente del Comité observó que, sin la cooperación de los Estados partes "mediante el fiel cumplimiento de sus obligaciones financieras, la viabilidad a largo plazo de todas las actividades previstas en la Convención, incluidos sus procedimientos de presentación de informes, no podía garantizarse" (A/44/98, párr. 45). Habida cuenta de las graves y persistentes dificultades que experimenta el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre esta cuestión, sería sorprendente que no surgieran problemas de este tipo dentro de un futuro previsible.

59. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha padecido desde hace largo tiempo de incertidumbres financieras debidas a que algunos Estados partes no abonaban sus contribuciones, pero hasta fines de 1985 se soslayaron los problemas mediante la práctica de que las Naciones Unidas adelantaran fondos con cargo a Fondo General, a la espera de la recepción de las cuotas pendientes. La crisis financiera puso fin a esa práctica y, como resultado de ello, el período de sesiones de verano de 1986 del Comité tuvo que ser cancelado. En consecuencia, el Comité no pudo informar a la Asamblea General sobre sus actividades correspondientes a ese año, como lo estipula la Convención. Merced a urgentes llamamientos realizados por la reunión de los Estados partes en la Convención, así como por la Asamblea General, se pudo reducir el déficit de 262.611 dólares (al 16 de junio de 1986) a 159.319 dólares (al 31 de julio de 1987). Pese a esa reducción, el Secretario General anunció que a fines de junio de 1987 los fondos disponibles eran muy inferiores a los necesarios para convocar el próximo período de sesiones del Comité. No obstante, tras celebrar varias consultas y habida cuenta de algunas promesas de pago anticipado, el Secretario General autorizó que en agosto de 1987, se celebrara un período de sesiones con una duración reducida a una semana, para posibilitar que el Comité aprobara su informe correspondiente a 1986-1987 28/.

60. En ese período de sesiones, el Comité también aprobó una decisión en la que expresaba su grave preocupación por el hecho de que "pese a todos los llamamientos urgentes hechos por la Asamblea General, las reuniones de los Estados partes, el Secretario General y el propio Comité, para el pago de las contribuciones fijadas en virtud de la Convención, continúe empeorando la situación que impide que el Comité funcione como es debido" 29/. En consecuencia, recomendó a la Asamblea General que, "en espera de que se encuentre una solución plenamente satisfactoria a las actuales dificultades, considere la posibilidad de autorizar al Secretario General a que siga sufragando los gastos de los miembros del Comité, como se ha hecho en el pasado" 29/. La Asamblea no hizo suya esa recomendación y, al 1º de septiembre de 1988, las cuotas pendientes de pago ascendían a 149.328 dólares. Ese año, el Comité sólo pudo celebrar un período de sesiones reducido a dos semanas de duración. En aquel momento, el Secretario General puso en conocimiento del Comité de que en lo sucesivo "la convocación y la duración efectivas" de los períodos de sesiones previstos para el futuro "dependería de la recepción y de la disponibilidad de contribuciones suficientes de los Estados partes" 30/. En su informe correspondiente a 1988 el Comité reiteró su llamamiento a la Asamblea General para que autorizara al Secretario General a asegurar su financiación en forma temporal hasta el momento en que se encontrara una solución más permanente 31/. Posteriormente, en la 12a. reunión de los Estados partes en la Convención se decidió que, como medida de carácter excepcional, el Comité celebrara en 1989 un período de sesiones prolongado, si se podía 32/. Este enfoque fue

reiterado por la Asamblea General en el párrafo 8 de su resolución 43/96 de 8 de diciembre de 1988. En consecuencia, se celebró un período de sesiones de cuatro semanas de duración pese a que, al 14 de agosto de 1989, el total de las cuotas pendientes de pago había superado el nivel del año anterior y había llegado a 172:560 dólares.

61. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en consecuencia, ha sido afectado en mucho mayor medida que cualquiera de los demás órganos creados en virtud de tratados, como resultado del sistema de financiación establecido por la Convención y de la omisión por parte de un gran número de Estados partes de abonar sus cuotas prorrateadas. Las repercusiones han sido considerables. Todo el sistema de supervisión previsto en la Convención ha pasado a estar en la incertidumbre: ni los Estados partes ni los miembros del Comité saben exactamente si los períodos de sesiones previstos realmente se celebrarán y, en caso afirmativo, cuál será su duración. Hacia fines de 1988 el Comité había acumulado un retraso de 84 informes (de 54 Estados partes) y los representantes de muchos Estados habían tenido que aplazar la presentación de los informes ante el Comité. Además, el Comité se vio obligado a dedicar mucho tiempo a las cuestiones de financiación, a expensas de los debates sustantivos, y el examen de su informe por la Asamblea General fue dominado por el mismo problema.

62. Tras varios años sucesivos en que se han lanzado en vano varios llamamientos, tanto directamente como por conducto de diversos intermediarios, parecería evidente que el sistema existente no tiene probabilidades de ser viable en los próximos años. No están claras las razones por las cuales los Estados partes interesados no abonan sus cuotas, aun cuando se han propuesto varias teorías. La sugerencia de que hay una correlación significativa entre los Estados partes que no han abonado sus cuotas prorrateadas y los que no han presentado informes es confirmada sólo parcialmente por una cuidadosa comparación de las correspondientes listas. Empero, en la lista de cuotas pendientes hay una clara preponderancia de países en desarrollo y esto podría sugerir que las condiciones financieras internacionales, incluida la crisis de la deuda, constituyen un factor importante. Pero esa explicación también es sólo parcialmente satisfactoria, habida cuenta de la muy pequeña magnitud de los importes (inferiores a unos pocos cientos de dólares anuales) de que se trata en la gran mayoría de los casos. Pero sea cual fuere la combinación de razones que pueda detectarse, la realidad sigue siendo que los recursos existentes han fallado y que el Comité sigue en una situación extremadamente precaria.

63. En consecuencia, el enfoque más constructivo parecería ser analizar medidas jurídicas y administrativas alternativas, como lo reconoció la Asamblea General en el párrafo 10 de su resolución 43/96. Pero un estudio de ese tipo sólo sería útil si se lo realizara como parte de un conjunto general de soluciones a los problemas, estrechamente relacionados entre sí, que enfrenta la totalidad del sistema de vigilancia del cumplimiento de tratados.

64. Antes de examinar las diversas opciones de que podría disponerse al respecto, es apropiado completar el cuadro general señalando que ya se está pidiendo a la Asamblea General, en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, que determine si debería crearse un nuevo órgano en virtud de un tratado (un comité sobre los derechos del niño) y, en caso afirmativo, sobre la base de qué arreglos financieros.

Las dos alternativas que figuran en el proyecto de convención reflejan, respectivamente, el modelo del Comité de Derechos Humanos (financiación total con cargo al presupuesto ordinario) o la del Comité contra la Tortura (financiación total por los Estados partes). Además, parece probable que las mismas opciones se planteen en la redacción de la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias, cuya versión definitiva tal vez sea presentada a la Asamblea General en su cuadragésimo quinto período de sesiones. En consecuencia, toda solución a los problemas financieros de los órganos existentes creados por tratados debería tener en cuenta también esos factores.

3. Financiación con cargo al presupuesto ordinario en comparación con la financiación a cargo de los Estados partes: algunas cuestiones de principio

65. Prescindiendo momentáneamente de las características concretas de la situación actual, parecería útil analizar algunos de los principales argumentos que se han aducido a favor de los dos principales enfoques alternativos de la financiación. En términos generales, se han aducido a favor de la financiación por los Estados partes al menos tres tipos de razones. Ellas son: a) que, como cuestión de principio, sólo los beneficiarios del régimen de un tratado (es decir, las partes) deberían sufragar su aplicación; b) que las metas de reducir los costos y aumentar la eficiencia se alcanzan mejor si la financiación corre por cuenta de los Estados partes en lugar de hacerse con cargo al presupuesto ordinario; y c) que la financiación con cargo al presupuesto ordinario constituye un compromiso presupuestario ilimitado y establece un precedente para que cada uno de los futuros órganos creados por tratados sean financiados por las Naciones Unidas.

a) El principio de que pague el usuario

66. El primero de esos argumentos refleja, en parte, una opinión compartida por un número cada vez mayor de economistas, en el sentido de que el usuario debe pagar el costo de cualquier servicio o actividad a fin de asegurar que no se menoscaben los incentivos apropiados para promover la eficiencia. En materia de tratados sobre derechos humanos, se parte de la hipótesis de que los Estados que voluntariamente han pasado a ser partes de un determinado tratado deberían prever automáticamente que habían de asumir la carga de la financiación de los costos del órgano pertinente creado por el tratado. No obstante, cabe observar que todo intento de establecer analogías directas entre la esfera de los derechos humanos y otras, como las de la contaminación, las comunicaciones, el comercio, la agricultura y otras, está sembrado de peligros. La dinámica política es muy diferente, por razones que no requieren mayor explicación, y el elemento de interés propio por parte de un determinado Estado es marcadamente menos importante.

67. No obstante, a condición de que el principio se enuncie en forma suficientemente amplia, es aplicable en verdad a la esfera de los derechos humanos. Por otra parte, es indispensable reconocer que los beneficiarios principales del régimen establecido por un tratado sobre derechos humanos es en primer lugar la comunidad internacional en su conjunto y, en segundo lugar, las personas y grupos cuyos derechos humanos son promovidos y protegidos como resultado

de dicho régimen. En consecuencia, es el beneficiario principal - la comunidad internacional - el que debe sufragar los gastos del caso. Esta propuesta puede fundamentarse según varias líneas de razonamiento. La primera es que, según ya se indicó, los tratados principales y los órganos creados por tratados, cuando se los considera en su conjunto, son la piedra angular del sistema internacional de derechos humanos. La labor de los órganos creados en virtud de tratados es directa y continuamente beneficiosa para los órganos rectores de las Naciones Unidas y para todos los Estados que traten seriamente de asegurar el respeto a los derechos humanos (independientemente de si han optado o no por ratificar, o acceder, a los instrumentos pertinentes).

68. La segunda, e igualmente importante, línea de razonamiento es que la Carta de las Naciones Unidas (y en especial los artículos 1, 55 y 56) estipulan que uno de los principales propósitos de la Organización es la formulación de un enfoque efectivo y amplio de los derechos humanos. La propia Carta (Artículo 13) establece claramente que impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación es uno de los medios más apropiados para alcanzar esa meta 33/. En consecuencia, debería considerarse que los tratados concretos (junto con los arreglos institucionales apropiados, como los órganos creados por esos tratados, a fin de promover el cumplimiento de sus normas) son parte integrante e inseparable del sistema general de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esta expectativa fue expresada con frecuencia en San Francisco cuando fue aprobada la Carta, en 1945, y en París, tres años después, cuando se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Desde aquel momento, los órganos rectores pertinentes de las Naciones Unidas han reiterado en forma continua y coherente, una visión coherente con aquella.

69. Además, como se subrayó en la reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos, celebrada en 1988, la Asamblea General tiene una responsabilidad muy especial en cuanto al funcionamiento correcto de sus órganos debido a que éstos fueron establecidos para vigilar la aplicación de instrumentos aprobados por la propia Asamblea (véase A/44/98, párrs. 70 y 83). También podría aducirse que los órganos creados en virtud de tratados están desempeñando una importante función de la que anteriormente se encargaban la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social, los cuales, durante casi un cuarto de siglo, examinaron los informes periódicos presentados por los Estados Miembros sobre cuestiones de derechos humanos 34/. Este arreglo fue interrumpido posteriormente, poco después de que hubieron entrado en vigor los pactos y después de que los órganos pertinentes hubieron comenzado a recibir informes de los Estados partes en dichos instrumentos. Mientras ese arreglo estuvo en funcionamiento, la totalidad de los costos del examen de los informes periódicos por parte de la Comisión se sufragaba con cargo al presupuesto ordinario. Pese a que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1074 C (XXXIX) consideró que el sistema había proporcionado tanto una importante "fuente de información" como un "incentivo valioso para la acción de los gobiernos encaminados a proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales", posteriormente se puso en evidencia que los órganos de expertos creados en virtud de tratados podían desempeñar las mismas funciones y otras adicionales con mucho mayor eficacia y en forma mucho más sistemática que la Comisión 35/. Al respecto, puede considerarse

que la creación de órganos en virtud de tratados ha asegurado la realización de tareas que el Consejo y la Comisión consideraban de importancia y ha causado que en el presupuesto ordinario se economizaran los importes que anteriormente se habían gastado en la aplicación del sistema preexistente de informes periódicos.

70. Otra importante línea de razonamiento a favor de la financiación con cargo al presupuesto ordinario es que todo arreglo que imponga grandes gastos a los Estados que pasan a ser partes en un tratado de derechos humanos entraña un desincentivo a la ratificación y, por ende, entra directamente en conflicto con la meta a menudo declarada de lograr la ratificación universal de los principales tratados. Los arreglos de financiación por los Estados partes producen como resultado incongruente que aquellos Estados que con su ratificación fortalecen el sistema general son castigados financieramente mientras que los Estados que no participan resultan, en realidad, beneficiados. Además, estos últimos pueden utilizar el argumento del costo para justificar la no ratificación. En este caso también hay un elemento de "oportunismo", dado que los nacionales de Estados que no ratifican el tratado pueden, sin ningún gasto para su propio Estado, gozar de la protección ofrecida por los diversos tratados cuandoquiera estén en el territorio de un Estado que es parte en el tratado. Habida cuenta de la importancia que la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han asignado sostenidamente a la meta de la ratificación universal, parecería totalmente incoherente establecer arreglos financieros para órganos creados por tratados nuevos y existentes que claramente no contribuirán a dicha meta y que, en verdad, podrían socavar directamente su logro.

71. Un aspecto final en este contexto es que la aceptación de que algunos órganos creados en virtud de tratados se financien con cargo al presupuesto ordinario, sumada a la insistencia en que los demás órganos sean financiados por los Estados partes tiene la consecuencia, presumiblemente no intencional, de establecer distinciones injustas entre los diferentes órganos y, por ende, reflejar implícitamente que se otorga prioridad a determinadas cuestiones a expensas de las demás. Por ejemplo, es difícil comprender, en lo que respecta a los principios del caso, por qué causa el presupuesto ordinario debe utilizarse para posibilitar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reúna regularmente y funcione eficazmente, pero no para contribuir de alguna manera a las actividades del Comité contra la Tortura o del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. En teoría, sería posible plantear el caso de tratados que se ocupan de cuestiones de importancia evidentemente secundaria y que se formulan esencialmente en beneficio de un limitado número de Estados, de los que puede esperarse razonablemente que sufraguen los gastos resultantes. Pero resulta claro que la tortura y la discriminación racial no podrían encuadrar en esa categoría. La vulnerabilidad de unos pocos órganos entre los que han sido creados en virtud de tratados, a raíz de que un limitado número de Estados partes no cumplen con sus obligaciones financieras es, por ende, extremadamente difícil de defender como cuestión de principio, particularmente en momentos en que la Asamblea General sigue asignando gran importancia a las funciones que esos órganos cumplen en el programa general de las Naciones Unidas relativo a los derechos humanos.

b) El argumento relativo a la eficiencia

72. El segundo argumento utilizado con frecuencia es que es preferible la financiación por parte de los Estados partes por razones de eficiencia y como parte del esfuerzo general de reducción de gastos. El argumento se basa evidentemente en las siguientes suposiciones: a) permitir que operen las leyes naturales de la oferta y la demanda es el mejor medio de asegurar la eficiencia; y b) los Estados partes en un tratado están en mejores condiciones que la Asamblea General de asegurar que el órgano pertinente creado por dicho tratado funcione eficientemente. La primera de esas hipótesis se basa en la convicción de que si los Estados partes valoran el producto en cuestión (el órgano creado en virtud del tratado), sufragarán su funcionamiento. Si no pagan, el producto debe tener algún defecto. Pero este razonamiento es solapado debido a que no sólo pasa por alto las numerosas razones por las que un determinado Estado parte puede verse en la imposibilidad de pagar o puede dejar de pagar por error, sino que, lo que es más importante, deja de lado la realidad de que se confiere un derecho de veto de facto a un pequeño grupo de Estados partes que tal vez perciban que tienen un intenso interés en evitar el funcionamiento (o al menos el funcionamiento efectivo) del órgano pertinente creado por el tratado. En síntesis, las leyes de la oferta y la demanda tienden a funcionar inversamente (e incluso perversamente) en el caso de los órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos. Si el lado de la oferta es fuerte (es decir, si el Comité está funcionando con eficacia) es bien posible que la demanda sea débil (es decir, algunos Estados partes tal vez no aprecien la labor del Comité). Inversamente, si la demanda por parte de los Estados es fuerte, existe al menos la posibilidad de que ello se deba a que el Comité es percibido como inocuo e inoperante. No obstante, el aspecto importante es simplemente que un órgano encargado de vigilar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones respecto de los derechos humanos no puede mantener su independencia e imparcialidad si está sujeto a un control directo, inmediato y exclusivo por parte de los Estados cuyo cumplimiento trata de vigilar. (En verdad, en el pasado los comités han llegado incluso a objetar el alto grado de dependencia de los órganos creados en virtud de tratados respecto de las decisiones de financiación de la Asamblea General, debido a que el arreglo no es realmente compatible con su condición independiente.)

73. La segunda suposición en apoyo del argumento relativo a la eficiencia es que los Estados partes están en mejores condiciones que la Asamblea General para promover la eficiencia. Pero la experiencia de los últimos años no confirma esta suposición. Por una parte, los Estados partes disponen sólo de un arma extremadamente tosca, en la forma de abstenerse de pagar o retener las cuotas prorrateadas. Aparte del hecho de que dicha arma sólo puede utilizarse si hay incumplimiento de la obligación de pagar dimanada del tratado, no posibilita que los Estados promuevan o alienten innovaciones concretas de los procedimientos encaminadas a asegurar la utilización más eficiente de los recursos disponibles. Por otra parte, los propios comités, en parte respondiendo a exhortaciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, ya han introducido en los últimos años una amplia gama de medidas encaminadas a promover la eficiencia manteniendo o incluso aumentando al mismo tiempo la eficacia. Al respecto, puede señalarse que si la reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados ha de transformarse en un acontecimiento periódico, puede pasar a ser un importante vehículo para la reflexión permanente y la promoción de medidas e innovaciones apropiadas.

74. En situaciones donde parece no haber otra alternativa sino la imposición de limitaciones presupuestarias, la Asamblea General es el órgano que está en mejores condiciones de asegurar que las medidas adoptadas se basen en cuestiones de principio y tengan aplicabilidad general. Es debatible que la otra opción, o sea dejar el destino de todos los órganos creados por tratados librado al azar, es el medio menos eficiente de promover la independencia, la predictibilidad e incluso beneficios que justifiquen el dinero que se gasta.

c) Preocupación acerca de asumir compromisos ilimitados

75. Un argumento que reiteradamente se ha utilizado contra la financiación con cargo al presupuesto ordinario de los órganos creados por tratados sobre derechos humanos, es que esa política entraña la asunción por parte de la Asamblea General de un compromiso ilimitado de financiar un número no determinado de nuevos órganos en el futuro. Si bien este temor puede ser fácilmente exagerado, parecería no obstante tener alguna validez. El costo de proporcionar financiación con cargo al presupuesto ordinario por lo que, en un lapso de unos cinco años, podría llegar a ser ocho distintos órganos creados por tratados, constituye una considerable carga presupuestaria. Además, a menos que se modificaran sustancialmente las hipótesis que se ha tendido a utilizar hasta ahora, hay muchas razones para prever que en el próximo decenio o en los dos decenios próximos, se propondrán varios nuevos órganos creados por tratados (y que esos órganos tal vez serán establecidos). En consecuencia, la preocupación acerca de los gastos generales sirve para reforzar la sugerencia ya formulada en este estudio acerca de que hay razones de eficiencia, coherencia, manejabilidad y transparencia que favorecen que se trate de limitar la creación de nuevos órganos por tratados. Habida cuenta de que el presupuesto total de las Naciones Unidas en lo que concierne a los derechos humanos es limitado, hay casi certidumbre de que la adición de nuevos órganos disminuirá los recursos financieros y de personal disponibles para todos los comités, incluidos los existentes.

76. Si se aceptara la validez de esta línea de razonamiento, sería conveniente que la Asamblea General comenzara a considerar los medios por los cuales se pueden limitar o, tal vez más exactamente, impedir la creación de nuevos órganos, aparte de los que ya están en trámite. En este estudio se sugieren algunos medios por los cuales podría llegarse a ese objetivo sin limitar la eficacia del sistema existente. Lo que se requiere es un enfoque que asegure tanto el funcionamiento efectivo de los órganos existentes (así como los que se ocupan de los derechos del niño y de los trabajadores migratorios) como que se promueva la limitación de la creación de nuevos órganos por tratados, órganos para los cuales se pediría financiación con cargo al presupuesto ordinario. Ese enfoque ofrece una capacidad potencial tanto de limitar el monto general de los recursos gastados como de abordar más directa y abiertamente los problemas existentes. En contraste, el enfoque existente, dado que permite que las actividades de algunos de los comités continúen rodeadas de incertidumbre, mientras permite que otros operen a niveles que dificultan su funcionamiento efectivo y crea nuevos comités cuyas bases financieras son intrínsecamente inestables, no hace nada para resolver los problemas básicos de fondo. En consecuencia, se requiere una solución integral a fin de asegurar la integración de un sistema de vigilancia de los derechos humanos que sea duradero, estable, independiente y efectivo, de conformidad con el compromiso de larga data y frecuentemente declarado por las Naciones Unidas.

4. Contribuciones voluntarias

77. A veces se ha sugerido que debería estudiarse una tercera alternativa, distinta de la financiación por los Estados partes o con cargo al presupuesto ordinario. Esta tercera alternativa consistiría esencialmente en contribuciones voluntarias ya sea por los Estados (Estados partes o no en el tratado en cuestión) o por organismos internacionales con especial interés en una cuestión (como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el caso del propuesto comité sobre los derechos del niño, o incluso la OIT en el caso del comité propuesto en el proyecto de convención sobre los trabajadores migratorios). Pero esta solución no resiste un análisis serio y hay pocas razones para recomendarla. En primer lugar, es sumamente improbable que se disponga del dinero necesario, por diversas razones que no es preciso detallar aquí. En segundo lugar, ese enfoque dejaría a los respectivos comités totalmente a merced de los vaivenes de consideraciones políticas y presupuestarias nacionales en los Estados u organismos donantes. En tercer lugar, depender de la generosidad de determinados Estados u organismos sería patentemente incompatible con la noción de un órgano independiente e imparcial creado por un tratado y que trascienda determinados intereses nacionales. Esencialmente, entonces, la opción de la contribución voluntaria equivaldría a una negación de los principios básicos subyacentes a la creación de órganos de vigilancia compuestos por expertos y equivaldría a una abdicación de sus responsabilidades por parte de la Asamblea General (órgano responsable de la formulación de los arreglos incluidos en el tratado pertinente).

5. Consecuencias prácticas de la financiación con cargo al presupuesto ordinario

78. En varias ocasiones, la Asamblea General ha expresado su preocupación respecto de la naturaleza precaria e insatisfactoria de la situación financiera de algunos de los órganos creados por tratados. El análisis que figura en la sección precedente ha sugerido que la financiación con cargo al presupuesto ordinario para todos los órganos creados en virtud de tratados, es, como cuestión de principio, el medio más conveniente para evitar o resolver esos problemas en el futuro. En la práctica, sin embargo, la situación es más complicada y todo análisis requiere que se tengan en cuenta las diferentes situaciones de los diversos órganos creados por tratados. Con estos fines, pueden determinarse tres categorías: a) órganos existentes creados por tratados, que son financiados totalmente con cargo al presupuesto ordinario; b) órganos existentes creados por tratados, que son financiados al menos en parte por los Estados partes; y c) nuevos órganos creados por tratados.

79. En la primera categoría no hay problemas de principio con respecto a la financiación, al menos en la medida en que la Asamblea General siga asegurando que se disponga de financiación adecuada. En esta categoría quedan incluidos: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Grupo de los Tres creado por la Convención contra el Apartheid.

80. La tercera categoría tampoco presenta problemas de naturaleza jurídica en este momento. Si la Asamblea General deseara hacer suyo el principio de la financiación con cargo al presupuesto ordinario cuando examine los proyectos de convenciones relativas a los derechos del niño y a los trabajadores migratorios, no hay obstáculo al respecto. El desafío correspondiente, que será conseguir la financiación necesaria dentro de los límites de un presupuesto ya sobrecargado, excede el alcance del presente estudio. También podría observarse que si se escogiera el método de financiación por los Estados partes para esos nuevos instrumentos, parecería que hubiera grandes probabilidades de que dentro de unos pocos años, la Asamblea se enfrente nuevamente con problemas de financiación como los que ya han figurado en forma prominente en su programa en los últimos años.

81. Con respecto a la segunda categoría, hay ya considerables problemas implícitos en cualquier sugerencia de que, en principio, se proporcione financiación con cargo al presupuesto ordinario. Pertenecen a esta categoría dos órganos creados por tratados: el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Si bien los problemas del primero aún no se han manifestado en forma aguda, los del segundo son inmediatos y urgentes. En consecuencia, en el párrafo 10 de su resolución 43/96, la Asamblea General reconoció expresamente la necesidad de estudiar "las posibles medidas de carácter administrativo y jurídico que pudieran adoptarse para mejorar la situación" con que se enfrenta el Comité.

82. Si pueden aceptarse, en términos generales, las conclusiones a que se llegó en la parte precedente del presente estudio, en las que se señala que es muy conveniente la financiación con cargo al presupuesto ordinario para los principales órganos creados por tratados, esos dos comités deberían evidentemente financiarse en virtud de arreglos de ese tipo. Cada uno de ellos se ocupa de un tema (tortura y discriminación racial, respectivamente) clasificado por virtualmente todas las autoridades como tema de derecho internacional general vinculante para todos los Estados 36/. En verdad, la mayoría de las autoridades van incluso más allá y caracterizan las prohibiciones contra la tortura y la discriminación racial como normas perentorias (jus cogens) respecto de las cuales no cabe ninguna derogación. Además, en una opinión que se cita con frecuencia, la Corte Internacional de Justicia, en el caso de la Barcelona Traction (segunda fase), indicaba que determinadas obligaciones de derechos humanos eran de importancia tan fundamental que "puede considerarse que todos los Estados tienen interés jurídico en su protección; se trata de obligaciones erga omnes" 37/. La Corte se refería concretamente a la discriminación racial y la esclavitud, pero no cabe duda de que actualmente la tortura figuraría en la misma categoría. Así pues, el interés jurídico internacional generalmente reconocido que tienen todos los Estados en prohibir la tortura y la discriminación racial constituye un poderosísimo argumento a favor de la tesis según la cual todos los Estados también tienen interés en garantizar el funcionamiento eficaz de los distintos órganos establecidos en virtud de tratados.

83. Sin embargo, las disposiciones en materia de financiación que figuran en los tratados correspondientes son un importante obstáculo para la aplicación de una política de esa naturaleza. El principio jurídico internacional básico de que pacta sunt servanda 38/, enunciado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el que se establece que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe" se refiere tanto a

las disposiciones de un tratado relativas a la aplicación como a las disposiciones sustantivas o normativas. Por lo tanto, no puede recurrirse a medidas unilaterales o a la adopción de medidas por la Asamblea General a fin de eximir a los Estados de las obligaciones financieras contraídas en virtud de los tratados pertinentes.

84. Así pues, la solución a largo plazo parecería ser valerse de las disposiciones sobre enmiendas de los dos tratados a fin de establecer que se confiera a las Naciones Unidas la responsabilidad de suministrar fondos. En la sección final del presente estudio se consideran las medidas necesarias para proponer y aprobar esa clase de enmiendas.

85. En toda solución apropiada a corto plazo de los problemas que nos ocupan habría que lograr un equilibrio entre dos objetivos igualmente importantes. El primero de ellos, al que volveremos más adelante, consiste en garantizar el funcionamiento eficaz de los órganos establecidos en virtud de tratados. El segundo consiste en velar por que se haga todo lo posible a fin de promover el respeto del principio de que pacata sunt servanda, insistiendo en que los Estados partes cumplan todas las obligaciones que han contraído en virtud de los tratados correspondientes, incluidas las relativas a la financiación. La Asamblea General y otros órganos pertinentes (incluidas las reuniones de los Estados partes en distintos tratados) deberían seguir destacando la importancia del pago puntual de las sumas prorrateadas y deberían señalar que no hacerlo constituye una forma de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados pertinentes. Sin embargo, en vista del éxito muy limitado de las medidas concretas de esta naturaleza adoptadas hasta la fecha a fin de alentar los pagos, tal vez sea necesario estudiar otras opciones.

86. Una medida positiva que se ha sugerido es la de solicitar contribuciones voluntarias para compensar la falta de pago de las cuotas prorrateadas. Es probable que ello fuese financieramente viable en el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, pues el costo de saldar todas las sumas adeudadas actualmente sería inferior a los 200.000 dólares. No obstante, esa clase de solución sería mucho menos viable en el caso de la Convención contra la Tortura si el número de Estados en mora fuese considerable. Así, por ejemplo, en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991 se calcula que se necesitarán 3,5 millones de dólares para financiar las actividades del Comité contra la Tortura durante el bienio 39/.

87. La objeción más evidente a las contribuciones voluntarias en este contexto es que los Estados partes en mora no serían los que pagarían las sumas adeudadas. Sin embargo, esta formalidad jurídica podría obviarse fácilmente si los Estados donantes proporcionasen fondos a los Estados en mora con la condición de que los usasen únicamente para el pago de las sumas adeudadas a las Naciones Unidas. Otra objeción es que el principio de las contribuciones voluntarias, tal como se ha descrito precedentemente, no es directamente compatible con la independencia ni la imparcialidad del órgano establecido en virtud de un tratado. Sin embargo, incluso podría atenderse parcialmente a esta objeción si los fondos fuesen aportados por un número considerable de Estados (con lo cual disminuiría el riesgo de que se considerase al Comité endeudado con un Estado en particular) y si ello se hiciese con carácter excepcional a fin de que no diese lugar a insinuaciones de qui pro quo.

88. Sin embargo, subsisten dos importantes objeciones. En primer lugar, una medida de esa naturaleza sentaría un desafortunado precedente, ya que, de hecho, se estaría premiando financieramente a los Estados en mora; además, probablemente no faltarían quienes considerasen que podían recurrir a esa clase de expediente según fuese necesario. En segundo lugar, y lo que tiene máxima importancia desde el punto de vista práctico, un enfoque de esa naturaleza sólo constituiría un paliativo temporal, que estaría muy lejos de proporcionar una solución a largo plazo. Nada impediría a los Estados en mora hacer lo mismo a la vez siguiente, con lo cual se crearía exactamente el mismo dilema en el lapso de uno o dos años.

89. Tal vez por los motivos que acaban de exponerse también se han sugerido varias medidas negativas. La más importante de ellas es la propuesta de que en la reunión de los Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se considere la posibilidad de suspender el derecho de voto de los Estados que no hayan pagado las sumas que adeudan. Al respecto, a veces se establece una analogía con la disposición contenida en el Artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas, que dice lo siguiente:

"El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegase a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro."

Sin embargo, a primera vista la analogía no parece ser plenamente convincente. Así, por ejemplo, cabe cuestionar la comparación entre un tratado concretamente sobre derechos humanos, con un número limitado de objetivos, y un instrumento de importancia tan fundamental y perdurable como la Carta, uno de cuyos principales propósitos es el establecimiento de una organización internacional. Sea como fuere, el problema principal es que, mientras que la suspensión del derecho de voto en la Carta se basa directamente en una disposición expresa de dicho instrumento, en la Convención no existe una disposición de esa naturaleza. Para poder invocar esa clase de sanción habría que basarse en el derecho de los tratados y no en una simple analogía con la Carta.

90. Si bien un análisis jurídico completo de esta cuestión excede el alcance del presente estudio, tal vez convenga hacer una evaluación preliminar de la cuestión. En general, puede usarse como punto de referencia la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 40/, si bien jurídicamente, no es aplicable a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que se aprobó mucho antes de que la Convención de Viena entrara en vigor el 27 de enero de 1980 41/. Sin embargo, actualmente existe la opinión generalizada de que la Convención de Viena refleja normas del derecho internacional consuetudinario que pueden considerarse aplicables a los tratados aquí considerados 42/.

91. Fundamentalmente, de lo que podría acusarse a los Estados partes en mora o que no pagan sus contribuciones y adeudan sumas considerables es de violación grave del tratado correspondiente. En otras palabras, en el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, se han violado las disposiciones del párrafo 6 del artículo 8, en el que se dispone que "los Estados partes sufragarán los gastos de los miembros del Comité mientras éstos desempeñen sus funciones". En tal caso parecerían ser aplicables ^{43/} las disposiciones del artículo 60 de la Convención de Viena. En cuyo artículo 60 (párrafo 2, inciso a) se dispone lo siguiente:

"2. Una violación grave de un tratado multilateral por una parte facultará:

a) A las otras partes, procediendo por acuerdo unánime, para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente o darlo por terminado ...:

i) En las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación."

En la reunión de los Estados partes en la Convención Internacional podría, pues, decidirse la adopción de esa clase de procedimiento a fin de dejar en suspenso la aplicación de las partes pertinentes del párrafo 1 del artículo 8, en el que se dispone que los miembros del Comité serán "elegidos por los Estados partes entre sus nacionales", y del párrafo 4 del artículo 8, sobre la votación en la reunión de los Estados partes, con respecto a los Estados que no han pagado las respectivas cuotas prorrateadas. (La reunión podría decidir si esta norma se aplicaría por igual a todos los Estados en mora, independientemente de las sumas en juego o del tiempo que hace que no pagan, o bien para establecer criterios como el siguiente: la suma de 1.000 o más dólares por un período de dos o más años.) La principal objeción jurídica a esta clase de procedimiento podría fundarse en el párrafo 5 del artículo 60 de la Convención de Viena, en el que se dispone que lo previsto en el párrafo 2 de dicho artículo, entre otras cosas, "no se aplicará a las disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalias con respecto a las personas protegidas por tales tratados". Sin embargo, en respuesta a ello podría aducirse que esa disposición sólo se aplicaría si se intentase dejar en suspenso una de las disposiciones sustantivas de la Convención encaminadas a promover el respeto de los derechos humanos, pero no en el caso de una disposición exclusivamente de procedimiento.

92. El principal problema práctico que plantea dicha propuesta es que la suspensión de los derechos de voto de un Estado (junto, tal vez, con la suspensión del derecho a designar un candidato para el Comité) requeriría el acuerdo unánime de todos los demás Estados partes. Otra dificultad que se plantea es que la imposición de una sanción de esa naturaleza tal vez no bastase para persuadir al Estado en mora a que pagase las sumas adeudadas. En cambio, es posible que la amenaza de esa clase de sanción sirviese para poner de relieve la gravedad de la situación y, así bastase para generar el cumplimiento.

93. Otra sanción negativa que se ha mencionado es la de invocar el artículo 11 de la Convención, en el que se dispone que "si un Estado parte considera que otro Estado parte no cumple las disposiciones de la presente Convención, podrá señalar el asunto a la atención del Comité". Si bien los autores de la Convención

probablemente no previeron la posibilidad de que se invocase esta disposición en una situación de esa naturaleza, no parece haber motivo valedero alguno para que ello no pueda hacerse, siempre y cuando haya un Estado parte que esté dispuesto a transmitir la comunicación oficial requerida. La principal consideración a favor de este procedimiento parecería ser la posibilidad de poner en evidencia al Estado parte en mora. Por otro lado, habría que tener en cuenta que es poco probable que se presenten quejas contra un elevado número de Estados partes en mora; que los dos Estados involucrados en cada controversia deberían compartir por igual todos los gastos incurridos (lo cual, en virtud del párrafo 6 del artículo 12, probablemente superase con creces las sumas adeudadas); y que, aun así, tal vez resultase difícil inducir al Estado correspondiente, incluso después de terminado el procedimiento pertinente, a acatar una recomendación encaminada al pago de las sumas adeudadas junto con los gastos incurridos.

94. Muchas de las consideraciones que se han hecho en el párrafo precedente también serían válidas en relación con la proyectada aplicación del artículo 22 de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en el que se dispone lo siguiente:

"Toda controversia entre dos o más Estados partes con respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a instancia de cualquiera de las partes en la controversia, a menos que éstas convengan en otro modo de solucionarla."

El párrafo 1 del artículo 30 de la Convención contra la Tortura contiene una disposición semejante, pero en modo alguno idéntica, según la cual las controversias que surjan con respecto a la interpretación o aplicación de la Convención, que no puedan solucionarse mediante negociaciones o arbitraje podrán ser remitidas a la Corte Internacional de Justicia de conformidad con el Estatuto de la Corte.

95. El principal problema que se plantea cuando se invoca esa disposición es que, al 1° de septiembre de 1987, 29 Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial habían formulado sendas declaraciones o reservas en las que indicaban que no aceptaban el artículo 22, o que lo aceptaban sólo en los casos en que todas las partes interesadas estuviesen de acuerdo en su aplicación. En el caso de la Convención contra la Tortura, para la misma fecha 13 Estados habían formulado declaraciones similares, ya sea al firmar o al ratificar la Convención.

96. En este contexto cabe señalar que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en una carta de fecha 28 de febrero de 1989, (A/44/171, anexo), notificó al Secretario General que proyectaba aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia respecto de cualesquiera casos que pudieran plantearse en el futuro en relación con un total de seis convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, incluidas las dos convenciones que son objeto del presente análisis. Si bien la notificación no modifica la situación general, representa una saludable confirmación del principio de que las controversias que puedan surgir en relación con esas convenciones deberían

resolverse, en la medida de lo posible y según procediese, mediante los procedimientos jurídicos disponibles. Con igual propósito, la Asamblea General tal vez desee seguir considerando la posibilidad de remitir a la Corte las controversias que surjan en el futuro en relación con la falta de pago de sumas adeudadas. Además, tal vez desee estudiar la posibilidad de hacer un llamamiento a los Estados partes interesados para que reconsideren las reservas que han hecho con respecto al artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el párrafo 1 del artículo 30 de la Convención contra la Tortura. Si fuese necesario, podría acordarse que se reconsiderasen únicamente las reservas relativas a las controversias sobre, por ejemplo, el cumplimiento de las obligaciones financieras.

97. Al concluir el análisis de esta cuestión cabe señalar en primer lugar que la situación en relación con la Convención contra la Tortura difiere en varios aspectos importantes de la situación en relación con la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Así, distintas medidas a las que tal vez pudiese recurrirse con arreglo a las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial no están disponibles con arreglo a la Convención contra la Tortura. En el primer caso parecería haber varias opciones a disposición de la Asamblea General, además de las consideradas precedentemente. Una de ellas consistiría en tratar de enmendar el tratado a fin de prever la suspensión de los derechos de designación y voto, así como de otros derechos, en caso de no pagarse las sumas adeudadas. Otra opción, considerablemente menos compleja, consistiría en elaborar nuevos medios de ejercer presión sobre los Estados partes actualmente en mora para que pagasen las contribuciones que adeudan. Así, podrían establecerse criterios en cuanto a la suma adeudada y al período por el que se adeuda. Dichos criterios se utilizarían como base para determinar cuáles son los Estados partes en mora; luego, en una resolución de la Asamblea General se individualizaría a los Estados partes que se hubiese determinado que estaban en mora. Otra opción consistiría en combinar varias medidas, como, por ejemplo, solicitar contribuciones voluntarias por una única vez y llegar un entendimiento o acuerdo en la reunión de los Estados partes en el sentido de que, en el futuro, toda deuda que supere una cantidad determinada se considerará por unanimidad una violación grave de la Convención y redundará en la suspensión de los derechos de voto del Estado en mora.

98. Las distintas opciones consideradas en el análisis precedente resultarían medidas apropiadas para la consecución del segundo objetivo indicado en el párrafo 85 *supra*. Sin embargo, al mismo tiempo deberían adoptarse medidas encaminadas a la consecución del primer objetivo: la necesidad de hallar una solución viable y apropiada a corto plazo. En efecto, es necesario que también se adopten medidas con miras a garantizar el funcionamiento eficaz a corto plazo de los órganos establecidos en virtud de tratados, hasta que se supere la crisis actual. La más apropiada de las medidas de esa naturaleza parecería ser que la Asamblea General autorizase, con cargo al presupuesto ordinario y con carácter temporal, los fondos necesarios para cubrir el déficit, a fin de que los órganos establecidos en virtud de tratados pudiesen seguir cumpliendo sus funciones. Esa clase de apoyo temporal se proporcionaría en la inteligencia de que, al mismo tiempo, se desplegarían esfuerzos para atender al problema a corto plazo de desalentar los casos de incumplimiento y la necesidad a largo plazo de garantizar la viabilidad de los arreglos financieros.

99. Toda objeción en el sentido de que esa clase de financiación temporal no está prevista expresamente en los tratados mismos parecería quedar desvirtuada por el hecho de que, al menos en el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, todos los Estados Miembros aceptaron la práctica comparable seguida por el Secretario General hasta 1986, año en que se desencadenó la actual crisis financiera. Asimismo, parecería difícil, de buena fe, utilizar como argumento contra esa clase de medidas temporales la sugerencia de que hay que respetar la letra del tratado, cuando la consecuencia inevitable de esa clase de posición formalista es comprometer la integridad del propio régimen del tratado. Cuando se hallan en juego cuestiones tan fundamentales para la razón de ser de las Naciones Unidas como la eliminación de la discriminación racial y la tortura, la adopción de una posición sobre la base de consideraciones puramente formales parecería ser, en el mejor de los casos, una decisión inadecuada.

B. Duración y frecuencia de los períodos de sesiones de los comités

100. Una cuestión a la que la segunda reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados prestó considerable atención es la que se refiere a la validez de los arreglos vigentes respecto de la duración y frecuencia de los períodos de sesiones de los diversos órganos. Hay actualmente diferencias importantes en la materia, según el órgano de que se trate. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos se reúne durante nueve semanas por año a las que se deben sumar otras tres reuniones de los grupos de trabajo, mientras que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reúne por un período exactamente igual a un tercio de ese lapso (es decir, tres semanas más una semana de un solo grupo de trabajo). El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, según se estipula en el artículo 20 de la Convención pertinente, "se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas". Sólo a título excepcional, la Asamblea General autorizó en una ocasión al Comité a celebrar 8 sesiones adicionales (4 días).

101. El resultado principal de tales discrepancias es que el tiempo disponible para el examen de cada informe de cada Estado Parte varía considerablemente según el órgano de que se trate. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos dedica en general 4 sesiones (2 días) al examen de un informe, mientras que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en general apenas pueden consagrar poco más que una sola sesión (esto es, unas tres horas) a la consideración de cada informe. En su trigésimo cuarto período de sesiones, este último Comité realizó una hazaña sin precedentes, pues examinó 26 informes en 14 días de trabajo 44/. El tiempo de que dispone el Comité de Derechos Humanos le permite, desde luego, llevar a cabo un examen mucho más pormenorizado y riguroso de los casos presentados. Un Miembro de ese Comité ha escrito recientemente que "aunque la verbosidad no es garantía de calidad, un informe serio debe necesariamente tener determinada extensión; así como un examen serio debe tener una determinada duración. Diez páginas de informe y dos horas de examen son sencillamente insustanciales" 45/. Análogamente, en la segunda reunión de presidentes se señaló que "un examen a fondo de un informe y un diálogo auténticamente constructivo con un Estado parte requerían por lo menos dos sesiones del Comité" (A/44/98, párr. 40). Aunque es imposible subestimar las dificultades

que presenta llevar a cabo un examen amplio en el espacio de tres horas, la realidad imperante es que a varios órganos creados en virtud de tratados no les cabe otra posibilidad que intentarlo. Cada uno de esos órganos ha expresado en distintas ocasiones la opinión de que sería conveniente disponer de más tiempo pero, por una variedad de razones, principalmente de orden financiero (y jurídico, en el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), esa posibilidad no se ha podido todavía concretar.

102. En los últimos años, los comités interesados han reconocido los problemas que acarrea la falta de tiempo y han pensado en encararlos mediante la innovación de los procedimientos para maximizar el empleo eficaz del tiempo disponible. En el párrafo 4 de su resolución 43/115, la Asamblea General ha acogido con satisfacción esos esfuerzos "por simplificar y racionalizar los procedimientos de presentación de informes, especialmente mediante la ampliación de los plazos de presentación, el mejoramiento de la eficacia de los métodos de trabajo y la armonización y simplificación de las directrices en materia de presentación de informes". No obstante, el grado de la simplificación y racionalización que pueden llevarse a cabo tiene límites si se desea evitar que se perjudique y aun anule la eficacia del sistema de presentación de informes.

103. A mediano plazo, especialmente una vez que los esfuerzos de simplificación hayan dado su fruto, será necesario prestar una atención más sistemática a la necesidad de prolongar o celebrar con más frecuencia los períodos de sesiones (o ambas cosas) de algunos de los órganos creados en virtud de tratados. Habida cuenta de que aumenta el número de Estados partes en los instrumentos pertinentes, que las directrices para la presentación de informes son cada vez más precisas y complejas (y probablemente más exigentes) y que mejora la calidad de los informes, la necesidad de disponer de más tiempo será tan acuciante como imposible de ignorar. Con esto no se desea sugerir que todos los órganos creados en virtud de tratados deben emular al Comité de Derechos Humanos en todos los aspectos de su labor o que hay que concederles exactamente el mismo tiempo de reunión de que dicho Comité dispone. En realidad debería haber, y hay, una posibilidad no desdeñable de modificar el procedimiento y el alcance de cada órgano creado en virtud de los tratados. La búsqueda de una uniformidad total podría debilitar la aptitud de cada órgano de evolucionar de modo que refleje adecuadamente el contexto inherente a su funcionamiento.

104. No obstante, y por la misma razón, parece razonable sugerir que también podrían adoptarse medidas a corto plazo. Ello es particularmente cierto en cuanto a la situación que atraviesa el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Debido a las limitaciones impuestas por el artículo 20 de la Convención, hay tres soluciones posibles, que se refuerzan mutuamente y que también podrían adoptar, en diverso grado, algunos de los otros comités. La primera solución, tal como se propusiera específicamente en la segunda reunión de presidentes, es alentar a "cada uno de los órganos creados en virtud de tratados ... [a] estudiar la mejor manera de utilizar la capacidad de sus miembros durante el tiempo transcurrido durante los períodos de sesiones" (A/44/98, párr. 100). Esa técnica es particularmente aplicable a la preparación de observaciones generales o de análisis comparables, así como al análisis de las cuestiones de interés general para el comité. La segunda solución consiste en que el comité no se atenga al período de sesiones "normal" cuando es desusado el número de informes que esperan

ser examinados. Por ende, si ese número excede un umbral máximo previamente fijado, la Asamblea General podría, en realidad, autorizar la celebración de un período de sesiones extraordinario con miras a que la situación recobre su normalidad. La tercera solución es proporcionar los recursos que permitan a un grupo o varios grupos de trabajo del Comité que se reúnan entre los períodos de sesiones o inmediatamente antes a su celebración.

105. Los órganos creados en virtud de tratados están ya aplicando esas prácticas en diversa medida. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial indica en su último informe anual que ha comenzado a "utilizar relatores por países para preparar análisis de los informes de los Estados partes" y considera que ese sistema ha contribuido a reducir el lapso necesario para el examen de cada informe y a fortalecer el diálogo con los representantes de los Estados partes 46/. Empero, es importante que se garantice el acceso a los limitados recursos financieros que se requieren para utilizar esas técnicas.

C. Condiciones de servicio de los expertos

106. En momentos en que todo el sistema de las Naciones Unidas atraviesa una situación económica apurada tal vez no sea oportuno plantear cuestiones relativas a las condiciones de servicio de los expertos que son miembros de los diversos órganos creados en virtud de tratados. No obstante, el presente estudio pecaría de incompleto si no planteara, al menos de paso, algunas cuestiones pertinentes. La primera atañe al pago de honorarios. Para los 18 miembros del Comité de Derechos Humanos no ha variado su monto (5.000 y 3.000 dólares anuales para el Presidente y para los demás miembros, respectivamente) desde 1981 47/. Cuando se propuso ese pago fue por analogía con la Comisión de Derecho Internacional, cuyos miembros también perciben un honorario. Esa práctica suscita dos preguntas. La primera es por qué los miembros de otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos no reciben una suma semejante. Una respuesta es que en el artículo 35 del Pacto se permite expresamente el pago de emolumentos, y lo mismo se estipula en el párrafo 8 del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. No obstante, no está claro cuáles son las distinciones que se deberían establecer entre los diversos comités encargados de labores comparables. La segunda pregunta es por qué los honorarios son tan reducidos, habida cuenta de que cada miembro del Comité dedica unos dos meses y medio cada año a las reuniones del Comité, siendo que la suma recibida por esa labor es inferior al salario mensual que percibe en el sistema de las Naciones Unidas un funcionario del cuadro orgánico de nivel relativamente bajo. Una respuesta que surge fácilmente es que la mayoría, si no todos, los miembros de los comités ya perciben un salario anual de sus empleadores habituales. Pero esto es dar por sentado que no existe otra alternativa al problema inherente al sistema actual, es decir, que pocos expertos, aparte de funcionarios gubernamentales, profesores universitarios o personas jubiladas, podrían permitirse dedicar tanto tiempo a la labor de un órgano creado en virtud de tratados sin recibir la condigna remuneración. La situación se tornaría especialmente crítica si se prorrogara el mandato de los miembros del Comité de Derechos Humanos o se prolongara la duración de sus períodos de sesiones. Cabe notar que los expertos que son miembros de la Comisión Europea de Derechos Humanos (quienes actualmente se reúnen 14 semanas

por año, es decir, sólo 2 semanas más que la mayoría de sus homólogos del Comité de Derechos Humanos) serán próximamente nombrados al servicio del Consejo de Europa como si cumplieran funciones durante los dos tercios de su año laboral 48/. Otra cuestión, de importancia menor pero asimismo pertinente, atañe a la conveniencia de garantizar que se le ofrezca a cada experto miembro de cada uno de los órganos creados en virtud de tratados la posibilidad de tomar un seguro contra accidentes que cubriría los períodos en que el experto estuviera contratado para realizar trabajos relacionados con las Naciones Unidas.

D. Servicios que la Secretaría presta a los órganos creados en virtud de tratados

107. Un tema de peso que dimana de los últimos informes sobre los diversos órganos creados en virtud de tratados es la necesidad de contar con servicios más completos y sostenidos de la secretaría. La reunión de presidentes observó que el nivel y el volumen de tales servicios es "un importante factor determinante de la eficiencia y la efectividad" con que los diversos comités podrían funcionar (A/44/98, párr. 72). Sin embargo, la situación a ese respecto ha sido insatisfactoria en los últimos años. En un informe sobre su octavo período de sesiones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que había tenido que aprobar el informe de su séptimo período de sesiones por correspondencia debido a la insuficiencia de los servicios de secretaría, pidió que se proporcionaran de inmediato más recursos de personal 49/. El Comité precisó que se requería el personal necesario para redactar informes preliminares, proporcionar servicios adecuados de traducción y permitir que se llevara a cabo la labor básica de investigación que el Comité solicitara. Es igualmente digno de mención el hecho de que el Comité de Derechos Humanos, que en comparación con el resto de los órganos creados en virtud de tratados recibe actualmente el nivel de servicios más elevado, haya observado en su informe de 1988 que era necesario reforzar la secretaría del Comité a fin de que pudiera hacer frente adecuadamente a su creciente carga de trabajo 50/. La asistencia que se presta a la mayoría de los demás órganos, incluido, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prácticamente no incluye la que requieren las actividades de investigación o la realización de otros trabajos de análisis relacionados con el proceso de presentación de informes. Esta situación contrasta abiertamente con la opinión expresada en un informe presentado a la Tercera Comisión de la Asamblea General en el que se indicaba que "la preparación de listas de problemas y la compilación de la demás documentación de antecedentes por una secretaría competente y dotada de suficiente personal, son esenciales si los órganos han de funcionar en forma óptima" 51/.

108. Aunque las comparaciones deben manejarse con suma precaución (habida cuenta de la diferencia de mandatos y de estructuras de cada comité), en el mismo informe se señala que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT recibe la ayuda de una secretaría con un personal de 20 a 25 personas dotadas de capacitación jurídica. Del mismo modo, la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tienen a su disposición, respectivamente 51/. En cambio, la dependencia de instrumentos internacionales del Centro de Derechos Humanos consta de sólo seis funcionarios para desempeñar todas las tareas relativas a la presentación de informes en

virtud de los dos Pactos Internacionales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. En realidad, la dotación de personal ha disminuido de manera considerable en los últimos años, precisamente cuando la carga de trabajo aumentaba dramáticamente.

109. Habida cuenta de que la situación financiera que actualmente atraviesan las Naciones Unidas probablemente impida un incremento importante de los recursos disponibles de personal, no deberían escatimarse los esfuerzos encaminados a explorar otras iniciativas que podrían, por lo menos, mitigar las consecuencias negativas que conlleva la insuficiencia de personal. A ese respecto, sería provechosa la creación de un grupo de tareas encargado de examinar los usos potenciales de la computadorización en lo que hace a facilitar la labor de los órganos creados en virtud de tratados. El Secretario General debería asimismo acordar una atención prioritaria a la propuesta que se recoge en el informe de la segunda reunión de presidentes en el sentido de establecer en Ginebra un "despacho de recursos de los comités" a fin de que sus miembros tengan acceso a una documentación de base que es hoy difícilmente asequible.

V. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD
DE TRATADOS: CUESTIONES SUSTANTIVAS

A. Supervisión más eficaz de la aplicación de los tratados

110. En un discurso pronunciado ante la Asamblea General se ha señalado correctamente que "determinar normas no puede proteger los derechos humanos si las normas estipuladas son menospreciadas en forma flagrante ... La ratificación no es suficiente. La aplicación es la tarea esencial que tenemos ante nosotros" (A/41/PV.54, pág. 11). Huelga decir que, a ese respecto, la acción que se despliegue en el plano nacional es de capital importancia. Al mismo tiempo, sin embargo, a los distintos órganos creados en virtud de tratados les cabe desempeñar un papel vital en cuanto a dotar de sustancia al concepto de responsabilidad internacional, cuya importancia fue concretamente señalada por la Asamblea General en el preámbulo de la resolución 43/115 en la que se pidió la preparación del presente informe. La clave de esa responsabilidad radica en la definición y aplicación de procedimientos eficaces que permitan supervisar en qué medida los Estados partes cumplen con sus obligaciones contraídas en virtud de los tratados. El presente estudio sería por ende incompleto si sólo se limitara a explorar los medios para facilitar que el sistema siga funcionando sin encarar al mismo tiempo la cuestión de cómo proceder para que funcione con eficacia.

111. La tarea de establecer un sistema de supervisión eficaz y de procurar la identificación de todas las mejoras necesarias incumbe esencialmente a cada uno de los respectivos órganos creados en virtud de tratados. Empero, cabe a los órganos normativos desempeñar un papel capital en la supervisión del desarrollo global del programa de derechos humanos y, en ese contexto, han demostrado que no decae su interés por los problemas atinentes a la efectividad de los órganos creados en virtud de tratados. En el presente estudio sólo se abordará un corto número de cuestiones de particular pertinencia en estos momentos.

1. Prestar asistencia a la labor de los representantes de los Estados partes

112. Cada uno de los seis órganos creados en virtud de tratados ha desarrollado un sistema inspirado en buena medida en el que creara a comienzos del decenio de 1970 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el sistema consiste en que se invita a uno o a más representantes del Estado que presenta un informe a que lo hagan oralmente ante el Comité y entablen un diálogo constructivo respondiendo a las preguntas formuladas por cada uno de sus miembros. Este sistema ha resultado satisfactorio en general, pero algunos de los órganos creados en virtud de tratados podrían sin duda mejorar su práctica. Una de las formas de hacerlo es aplicada ya por algunos comités y ha recibido el respaldo de la segunda reunión de presidentes; consiste en el uso eficaz "de los servicios de relatores o coordinadores individuales y de grupos de trabajo a fin de acelerar el examen oportuno y efectivo de los informes periódicos" (A/44/98, párr. 91). Desde la perspectiva del Estado parte, la ventaja potencial que entraña recibir (preferiblemente con mucha antelación) una lista en la que se enumeran algunos de los temas fundamentales que los miembros del Comité probablemente han de plantear, facilita la preparación de respuestas escrupulosas y precisas. Disminuiría así el número de situaciones - que aún se producen - en las que el representante debe hacer frente a una avalancha de extensas y complejas peticiones de información a las que se espera que responda en pocas horas o, en el mejor de los casos, en el plazo de un día o dos. Es un procedimiento excesivamente comprimido desde el punto de vista tanto de las preguntas que se pudieran formular como de las respuestas que podrían idealmente obtenerse. Desde la perspectiva del órgano creado en virtud de tratados, la preparación anticipada de una lista de las preguntas más importantes permitiría formularlas de manera más sucinta y precisa, ayudaría a otros miembros del comité a evitar la repetición de preguntas dirigidas al representante y mucho acrecentaría la posibilidad de que las respuestas sean meditadas y oportunas.

113. Cabe señalar que ese procedimiento en modo alguno limita la posibilidad de que un experto formule otras preguntas o plantee otras cuestiones. Además, puede partirse del supuesto de que el relator o el grupo de trabajo procurará incluir preguntas que reflejen en todo lo posible los elementos más generales que preocupan al comité respecto del informe en cuestión y no aquéllas que probablemente interesan a un solo experto.

2. Mejorar el acceso a la información

114. Cuando empezaba a aplicarse el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas, se aducía en ocasiones que la única información que debía tenerse en cuenta era la emanada directamente (y aún oficialmente) del gobierno interesado. Empero, esa propuesta ha sido tan vigorosamente rechazada en la práctica por todos y cada uno de los órganos de derechos humanos que rara vez hoy se la vuelva a formular. No obstante, parece razonable sugerir que una cierta reticencia o timidez ha caracterizado a veces la concepción de algunos de los órganos creados en virtud de tratados en lo que respecta a las fuentes de información a las que se hace referencia. Esa concepción pareciera estar totalmente a la zaga de la evolución de la práctica internacional en general; por otra parte, conduce a la aplicación de una política de abstención innecesaria

que priva al órgano creado en virtud de tratados de informaciones indispensables para lograr un panorama equilibrado y global de la situación imperante en el territorio de un determinado Estado parte. Como cuestión de principio, la adopción de procedimientos que contribuyan a que cada órgano creado en virtud de tratados tenga acceso a fuentes diversas pero bien informadas puede facilitar sus esfuerzos encaminados a que el proceso de supervisión sea eficaz.

115. Otra medida importante en la misma dirección, que han apoyado tanto la Asamblea General, en el párrafo 7 de su resolución 43/115, como la segunda reunión de presidentes, consiste en garantizar el acceso a una compilación de estadísticas "en relación con el examen por los órganos creados en virtud de tratados de los informes de los Estados partes". A ese respecto, la reunión de presidentes sugirió concretamente que "los miembros de los comités deben tener acceso por lo menos a un ejemplar del Anuario Estadístico de las Naciones Unidas y del informe estadístico anual del Fondo Monetario Internacional ... y deben recibir cada uno anualmente un ejemplar de los cuadros estadísticos que se adjuntan al Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial y al Estado Mundial de la Infancia del UNICEF" (A/44/98, párr. 86). Análogamente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado recientemente "que la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en cada uno de los Estados partes en la Convención" 52/. En consecuencia, el Comité solicitó a los propios Estados partes que hicieran todo lo posible para acopiar y proporcionar datos apropiados que puedan descomponerse según el sexo 52/ y pidió asimismo a la Secretaría que preparara "un resumen de estadísticas y otras informaciones extraídas de fuentes de las Naciones Unidas y relacionadas con la labor del Comité" para cada Estado parte cuyo informe se ha de examinar 53/.

116. Las estadísticas pueden constituir un elemento sumamente valioso por lo menos para la labor de algunos de los órganos creados en virtud de tratados, pero también existe la necesidad de examinar sistemáticamente los tipos de estadísticas que puedan resultar más útiles, la manera más adecuada de utilizarlas con precisión y el mejor modo de facilitar el acceso de los comités a esa información. De lo contrario, se corre el riesgo de sepultar a los comités bajo una avalancha de estadísticas de dudosa utilidad o que presenten datos sin elaborar cuyo significado no se puede explicar de inmediato. En consecuencia, debería estudiarse la posibilidad de solicitar a un experto que prepare un informe en el que se definan los medios más idóneos para que el comité de que se trate pueda hacer un uso óptimo de los datos estadísticos.

117. Otras fuentes de información importantes y fidedignas - a las que curiosamente poco se ha recurrido en el pasado - son los organismos especializados de las Naciones Unidas. Tales organismos poseen un gran caudal de informaciones específicas por temas y por países que serían a merodo de suma pertinencia para la labor de diferentes comités. Sin embargo, por una variedad de razones, principalmente históricas, los órganos creados en virtud de tratados no han utilizado esa información con más frecuencia. Al parecer, está cambiando de manera paulatina esa tendencia. Por ejemplo, la segunda reunión de presidentes recomendó que "las peticiones de información dirigidas a los organismos especializados por los órganos creados en virtud de tratados deben formularse con la mayor precisión posible" y que "debe procurarse también desarrollar un

diálogo directo con funcionarios competentes de los organismos interesados" (A/44/98, párr. 96). En su informe correspondiente a 1988, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial "tomó nota con reconocimiento" del informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT 54/. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales decidió, en su tercer período de sesiones, invitar a representantes de los organismos especializados para dialogar sobre diferentes problemas. Del mismo modo, en el proyecto de convención sobre los derechos del niño se dispone que el órgano pertinente podrá invitar a los organismos especializados, al UNICEF y demás órganos competentes a que le proporcionen asesoramiento especializado y le presenten informes cuando así proceda 55/. Por consiguiente, al parecer sería apropiado en general que cada uno de los órganos creados en virtud de tratados tenga muy presente la posibilidad de solicitar asesoramiento o información específica a los organismos competentes.

118. Una cuestión estrechamente relacionada con el tema es la posibilidad de que los órganos creados en virtud de tratados soliciten el asesoramiento (que, por supuesto, pueden posteriormente no tener en cuenta) de expertos calificados en una esfera de particular pertinencia. Por ejemplo, cuando se aborda la preparación de las observaciones generales, nada impediría que un comité solicitara asesoramiento técnico sobre aspectos específicos si considerase que esas aportaciones podrían serle útiles. Es más que probable que, a medida que la labor de los órganos creados en virtud de tratados gane en precisión y complejidad, han de presentarse problemas para cuyo examen el comité no ha de contar con los expertos necesarios, que tal vez hasta la propia secretaría no estaría en condiciones de proporcionar. En esos casos, se podría consultar con provecho la opinión de expertos externos.

119. Otras fuentes de información de capital importancia y potencialmente asequibles para los órganos creados en virtud de tratados son las organizaciones no gubernamentales. En la mayoría de los tratados que se examinan no se menciona específicamente la utilización de informaciones procedentes de esas fuentes; de hecho, en los primeros años de su funcionamiento casi todos los órganos creados en virtud de tratados mostraron una innegable ambivalencia respecto de esa información. Sin embargo, en los umbrales ya del decenio de 1990, puede afirmarse que ha crecido considerablemente en los últimos años la importancia de las organizaciones no gubernamentales, que realizan una vasta gama de actividades de índole nacional e internacional. Por ejemplo, en el Informe sobre la situación social en el mundo, 1989, se señala lo siguiente:

"La proliferación y el impulso de las organizaciones de voluntarios han sido fuerzas importantes para cambiar el panorama social en el decenio de 1980. La participación en dichas organizaciones ha sido un fenómeno espontáneo en muchos países, aunque también ha sido fomentada por los gobiernos. Al mismo tiempo ha encontrado una posición de mayor importancia en los instrumentos internacionales y los planes de acción aprobados con los auspicios de las Naciones Unidas." 56/

Como consecuencia de esa evolución, y tal como indicara el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales en su exposición ante el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, del Consejo Económico y Social, se ha generalizado hoy el reconocimiento de que "las actuales formas de

cooperación entre los órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales [han] ido más allá de lo previsto por el Consejo en su resolución 1296 (XLIV)" (E/1989/40, párr. 36).

120. Esa evolución se ha reflejado en muchos aspectos de la labor de los diversos órganos creados en virtud de tratados, cuyos miembros, actuando a título personal, han recibido periódicamente y por largo tiempo informaciones fidedignas emanadas de fuentes no gubernamentales que han utilizado con frecuencia. Pero se trata de arreglos sobre todo officiosos y el valor que se adjudica a dicha información, así como los procedimientos utilizados para transmitirla, permanecen, en el mejor de los casos, en el reino de la vaguedad. Sin embargo, parecería ahora apropiado, al menos a largo plazo, que se aliente a los diversos órganos creados en virtud de tratados a que presten una consideración más sistemática a esta cuestión. Por ejemplo, un miembro del Comité de Derechos Humanos ha subrayado recientemente "la creciente importancia de las organizaciones no gubernamentales en los procesos legislativos correspondientes a la esfera internacional"; a su juicio, "esas organizaciones expresan a menudo valores e intereses comunes de toda la humanidad" 57/.

121. Algunos de los órganos creados en virtud de tratados han comenzado ya a establecer relaciones constructivas con las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha sugerido que, cuando se proceda a elaborar un manual detallado sobre la presentación de informes para ayudar a los Estados partes a cumplir las obligaciones que han contraído en esa esfera, se tuviera en cuenta, entre otras cosas, una guía publicada por la International Women's Rights Action Watch 58/. El Comité contra la Tortura ha aprobado una disposición que le permite invitar a organizaciones no gubernamentales a que le presenten información pertinente recurriendo a todos los procedimientos del Comité 59/, aunque éste, cuando estableció su reglamento, no aprobó una propuesta que hubiera facilitado a esas organizaciones la posibilidad de hacer uso de la palabra en las sesiones públicas del Comité, a reserva de su aprobación 60/. Análogamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha adoptado una disposición por la que las organizaciones no gubernamentales podrán presentarle directamente declaraciones por escrito 61/.

122. Teniendo en cuenta el importante papel que esas organizaciones desempeñan en los asuntos nacionales e internacionales en general, así como el acceso que ya tienen a la gran mayoría de los órganos internacionales de derechos humanos, sería conveniente que cada órgano creado en virtud de tratados estudiara la mejor manera de ampliar sus relaciones con esas organizaciones. La experiencia acumulada hasta el presente indica que las organizaciones no gubernamentales son capaces de desempeñar un papel importante, constructivo y responsable en lo que hace a facilitar la labor de los órganos creados en virtud de tratados, contribuyendo así a incrementar la eficacia de su funcionamiento. Además, interesa tanto a los órganos creados en virtud de tratados como a los Estados partes que la información proporcionada por esas organizaciones no quede confinada en una zona brumosa en la que su condición no está clara, sin que por ello disminuya un ápice su impacto potencial desde el punto de vista práctico. Es, desde luego, preferible que esa información se trate de la manera más abierta posible y que cada Estado parte

interesado tenga la oportunidad de responder de manera adecuada. Huelga decir que nada de esto significa que no haya que establecer limitaciones de algún tipo o que deba ser idéntico el enfoque que adopten los órganos creados en virtud de tratados.

3. Para que el examen de los informes sea más fructífero

123. Todos los órganos emanados de tratados han hecho hincapié en que el proceso de examen de los informes de los Estados partes debe basarse en un diálogo constructivo entre el órgano de vigilancia y el Estado parte. Cuando ese diálogo constructivo no se considere como la forma apropiada o más eficaz de abordar una situación concreta, se supondrá en general que los órganos de las Naciones Unidas encargados de la formulación de políticas sobre derechos humanos podrán proporcionar un foro más conveniente que los órganos emanados de tratados. Esta división del trabajo oficiosa y nada clara sirve para proteger a los órganos emanados de tratados de ciertos factores políticos que inevitablemente se asocian con algunas de las cuestiones más controvertidas que pueden plantearse. A fin de seguir promoviendo la naturaleza constructiva de la labor de los comités y de facilitar un enfoque consensual, los órganos emanados de tratados han procurado evitar (correctamente, a mi juicio) que se infiera que, sobre la base del examen del informe, emiten un juicio respecto del comportamiento del Estado parte.

124. A más largo plazo, sin embargo, es difícil comprender cómo los órganos emanados de tratados pueden evitar el desarrollo de medios más eficaces para señalar, una vez concluido el diálogo, que existen algunos puntos respecto de los cuales el Comité, o por lo menos algunos de sus miembros, no están totalmente satisfechos. En los casos en que no se responde a ninguna de las preguntas que se han formulado sobre una cuestión concreta, pese a las expresiones de grave preocupación de los miembros del Comité, o cuando las explicaciones proporcionadas son evidentemente insatisfactorias, el funcionamiento eficaz de los comités parecería requerir algún tipo de acción complementaria. Por tal razón, algunos de los comités están elaborando procedimientos para que sus expertos, individualmente, puedan hacer observaciones finales y señalar las inquietudes que aún puedan tener. Uno de los principales desafíos para el futuro parecería ser el lograr que cada experto formule más claramente las conclusiones que a su juicio corresponde extraer del diálogo celebrado.

125. Además, varios de los comités deben aún establecer procedimientos concretos para incorporar la información complementaria que proporcionan los Estados partes en respuesta a las preguntas formuladas por el Comité durante el examen del informe. Habida cuenta de que el ciclo medio de presentación de informes (o periodicidad) empieza a variar entre los cuatro y los cinco años, la importancia de dichos informes complementarios es aún mayor. (Con frecuencia sería prácticamente inútil que un Estado parte respondiera a preguntas suscitadas por preocupaciones inmediatas cinco años más tarde, en el contexto del siguiente informe periódico.) Hasta la fecha, algunos comités han registrado una tasa relativamente baja de respuestas recibidas, pese a que los representantes de los Estados partes aseguran que se enviará la información complementaria. En una pequeña medida, por lo menos, esta situación puede atribuirse a la falta de procedimientos adecuados para el examen de los informes. Dado que las peticiones de mayor información constituyen una práctica importante y ya consagrada, sería conveniente estudiar la posibilidad de adoptar los mejores procedimientos en los casos en que éstos no existan.

B. Promoción de coherencia normativa

126. El Secretario General afirmó, en el discurso que pronunció ante la Asamblea General, en ocasión del 20° aniversario de la adopción de los Pactos Internacionales, que "debemos mantenernos constantemente vigilantes para que no se haga nada que perjudique sus disposiciones" (A/41/PV.54, pág. 6). Sin embargo, en la parte introductoria del presente estudio (párrs. 9 a 30) se refleja claramente la forma en que factores como la reciente proliferación de normas (vinculantes y no vinculantes), el aumento del alcance y la profundidad de las actividades de los órganos encargados de la formulación de política, y el número cada vez mayor de órganos emanados de tratados pueden combinarse para dificultar aún más el mantenimiento de un nivel razonable de coherencia normativa. Una manifestación de preocupación reciente por este problema se refleja en el párrafo 8 de la resolución 1987/4 del Consejo Económico y Social, donde se exhorta a otros órganos que se ocupan de cuestiones de derechos humanos análogas a que respeten las normas uniformes del Comité de Derechos Humanos.

127. Debido al carácter único de los regímenes correspondientes a los distintos tratados, la búsqueda de coherencia normativa está sujeta a limitaciones evidentes. Sin embargo, se acepta en general que la interpretación que haga de determinada norma un órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas debe ser coherente, en lo posible, con la que haga cualquier otro órgano. En la medida en que, por razones inherentes a las disposiciones pertinentes de los tratados, una coherencia total no es viable ni conveniente, deben explicarse los principios en que se basan las diferencias resultantes. Aunque estos principios, por lo menos en abstracto, no son problemáticos, la gran variedad de órganos emanados de tratados y la propuesta de crear varios otros nuevos, ocasionan inevitablemente ciertos problemas. Estos han sido formulados recientemente por un miembro del Comité de Derechos Humanos del siguiente modo:

"¿Qué interpretación predomina, la que se hace en virtud de un tratado anterior o de un tratado posterior? ¿La interpretación de un derecho concreto que se haga en virtud de un tratado específico tiene mayor autoridad que la interpretación basada en un tratado más general? ¿Cada órgano debe proteger la integridad de cada tratado cuidadosamente sin exceder su propia jurisprudencia en ninguna esfera? ¿La autoridad y la jerarquía de un órgano hermenéutico debe compararse con la autoridad y jerarquía de cualquier otro órgano hermenéutico?" 62/.

Puede esperarse que los problemas que ya han surgido en esta esfera 63/ se hagan más frecuentes y perturbadores a medida que se generalice el fenómeno que se ha denominado "permeabilidad" 64/. La permeabilidad es el proceso por el cual las normas incluidas en un instrumento se utilizan para interpretar las normas contenidas en otro instrumento. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos puede referirse a los derechos económicos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre todo cuando se trate de casos relacionados con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta situación se verificó realmente en varios casos recientes en los cuales el Comité de Derechos Humanos sostuvo que el artículo 26 de este último Pacto, que garantiza la protección igual de la ley, se aplica a la legislación sobre seguridad social (que es el tema del artículo 9 del otro Pacto) 65/.

128. A la larga, parece inevitable que los casos de incoherencia normativa se multipliquen y entrañen importantes problemas. Entre las peores consecuencias posibles, cabe mencionar la aparición de una confusión significativa respecto de la interpretación "correcta" de un derecho determinado, el menoscabo de la credibilidad de uno o más órganos emanados de tratados, y, en última instancia, una amenaza a la integridad de todo el sistema de tratados. Aunque cabe esperar que ninguna de esas hipótesis se actualice, su mera posibilidad puede bastar para que la comunidad internacional dude antes de crear órganos emanados de tratados además de los que ya se ha decidido establecer. Es asimismo una razón importante para examinar medidas a largo plazo para la racionalización del sistema actual (véase cap. VI infra).

129. También es probable que a corto plazo surjan problemas de credibilidad e integridad. Además, bien puede verse amenazada la transparencia del sistema en general (por ejemplo, la facilidad con que los gobiernos y sus ciudadanos pueden aprehender las dimensiones normativa e institucional del sistema). Las principales soluciones a corto plazo son dos. La primera, consiste en que los órganos emanados de tratados y los órganos encargados de la formulación de políticas reconozcan el problema y su gravedad potencial. No se encontrará solución alguna hasta que el problema se reconozca claramente. La segunda solución consiste en establecer procedimientos para garantizar que un órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas reciba la mayor cantidad posible de información pertinente en relación con el examen de una cuestión concreta. En particular, la Secretaría debe pedir que se señale a la atención del órgano de que se trate (ya sea un órgano emanado de tratados o un órgano encargado de la formulación de políticas), toda propuesta que a su juicio entrañe o pueda entrañar incoherencia normativa. Por supuesto, la responsabilidad de las decisiones incumbe al órgano interesado, pero sus deliberaciones deben basarse al menos en una información completa, y todo esfuerzo encaminado a evitar la incoherencia debe contar con el mayor apoyo posible.

130. La principal dificultad práctica que plantea esta solución es la carga de trabajo que impone a una secretaría que ya tiene escaso personal. Aunque el problema excede los límites del presente estudio, pueden hacerse dos sugerencias. La primera, es que hay que estudiar la posibilidad de redefinir o complementar la publicación United Nations Action in the Field of Human Rights 66/, que tiene esencialmente el mismo formato desde que apareció por primera vez durante la preparación de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos que se celebró en Teherán en 1968. En estos momentos, proporciona un registro sumamente valioso de la evolución institucional y, de hecho, constituye una memoria institucional indispensable. Sin embargo, no aporta ningún tipo de visión integrada o sintética de los enfoques o las interpretaciones que adoptan los distintos órganos emanados de tratados con respecto a normas concretas. Por ejemplo, si se busca información sobre el contenido normativo de la prohibición de discriminación por motivos de condición u origen social, esta publicación servirá de poca o ninguna ayuda. Otra posibilidad sería empezar a trabajar en una publicación completamente nueva (cuyo formato podría ser el de una carpeta de hojas sueltas) que proporcionara el tipo de información que los Estados partes, los órganos de derechos humanos y los expertos que integran los órganos emanados de tratados pudieran requerir para su consulta.

131. Otra sugerencia es que la Secretaría estudie la posibilidad de formar expertos de mayor nivel que se concentren en los distintos temas o esferas temáticas, en vez de utilizar sus recursos humanos con un criterio funcional o institucional. Mientras sea este último enfoque el que se aplique casi exclusivamente, hay pocas posibilidades de que un funcionario adquiera un conocimiento profundo de todas las actividades relativas a un tema concreto realizadas por un órgano emanado de tratados, un órgano encargado de la formulación de políticas, un organismo especializado o de otro tipo, o una organización regional de derechos humanos.

C. Información pública

132. Es casi tradicional que en los informes anuales de los órganos creados en virtud de tratados se pida que se dé más publicidad a sus trabajos. La Asamblea General, juntamente con otros órganos interesados, suele responder como hizo en su cuadragésimo tercer período de sesiones, en el párrafo 20 de su resolución 43/114, de 8 de diciembre de 1988, instando "al Secretario General a que ... adopte medidas resueltas, con los recursos existentes, para dar mayor publicidad a la labor" del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, y tras haber examinado el informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Asamblea General pidió al Secretario General, en el párrafo 16 de su resolución 43/100, de 8 de diciembre de 1988, que "proporcione, facilite y promueva actividades de información pública relacionadas con el Comité y la Convención".

133. No cabe duda de que deben fomentarse al máximo los medios tradicionales de promoción de las actividades de información pública relacionadas con la labor de los órganos creados en virtud de tratados. No obstante, y sobre todo a largo plazo, parece asimismo esencial que se evalúen los obstáculos que aparentemente impiden que el público en general tome conciencia de la labor que se está realizando. Dado que los órganos creados en virtud de tratados constituyen la piedra angular del programa general de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, es indudable que ha de hacerse un mayor esfuerzo por difundir por lo menos la información contenida en los informes anuales de cada uno de esos órganos. Con todo, la tarea de hacer que esa información sea asequible para un público amplio no dará resultados por el mero hecho de que se editen más ejemplares y se distribuyan con más profusión, como parecen creer algunos.

134. Para hacer asequible la información, es preciso presentarla de forma tal que pueda ser localizada y comprendida por personas y grupos fuera del círculo inmediato de los "iniciados" (a saber, los que participan directamente en los períodos de sesiones de los propios órganos creados en virtud de tratados o de otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, o asisten a ellos). Prescindiendo por ahora de los informes de los Estados partes, cabe suponer que el informe anual es el único documento del Comité con posible valor informativo para las personas que carezcan de conocimientos especializados acerca de la labor de las organizaciones internacionales. Con todo, el problema estriba en que, si se convocase un concurso de documentos incomprensibles para el lector medio interesado, es casi seguro que los informes anuales sacarían el primer premio. Su presentación no es suficientemente clara, su redacción es terriblemente torpe, sus frases contienen circunloquios intencionales y su diagramación es

soporífera. Aunque, evidentemente, pueden aducirse razones de peso en justificación o en descargo de muchos de esos defectos, lo cierto es que, en conjunto, impiden que los informes sean asequibles e interesantes salvo para un grupo selecto de iniciados.

135. Habría que hacer dos cosas para mejorar la situación. Por una parte, formato y la presentación actuales de los informes deberían ser revisados sistemáticamente por un pequeño grupo de expertos, compuesto por uno o dos miembros del Comité, un experto en información pública y un tercero interesado. El objetivo de esa revisión sería proponer a los Comités diversas alternativas para que, sin modificar considerablemente el contenido actual de sus informes, fuesen presentados de manera más legible, asequible y atractiva. Por la otra, habría que examinar cómo condensar y presentar el contenido de los informes, de modo que resulte interesante para el lector profano. Aunque es obvio que la "producción" oficial de los Comités ha de presentarse de modo adecuado y mantener las formulaciones cuidadosamente negociadas y matizadas que se hayan aprobado por consenso, es asimismo obvio que, por su propia naturaleza, ese material no reviste una forma apta para la publicidad y, mucho menos, para una amplia difusión. Mientras no se haga algo en ese sentido, es poco probable que la labor de los Comités sea realmente de interés para nadie, salvo para los especialistas en la materia.

136. Cabe reiterar una última sugerencia que se formuló en la segunda reunión de presidentes, a cuyo tenor, siempre que se examine el informe de un Estado parte, el centro de información de las Naciones Unidas situado en el Estado interesado, en caso de haberlo, debería dar la más amplia difusión posible al texto del informe y al resumen de las actuaciones del Comité (A/44/98, párr. 75). Cuando ello tenga lugar, bien puede ocurrir que las actividades de información pública más eficaces sean las que se realicen en los planos nacional y local con el propósito consciente de adaptar los textos pertinentes a las circunstancias e intereses del lugar.

VI. PERSPECTIVA A LARGO PLAZO EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTO DE NORMAS

A. Cuestiones que se plantean

137. En su cuadragésimo primer período de sesiones, la Asamblea General abordó concretamente la cuestión del establecimiento de normas internacionales en la esfera de los derechos humanos. Así, en el párrafo 4 de su resolución 41/120, de 4 de diciembre de 1986, invitó a los:

"Estados Miembros y a los órganos de las Naciones Unidas a que tengan presentes las siguientes directrices al elaborar instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; dichos instrumentos, entre otras cosas, deben:

a) Ser congruentes con el conjunto de normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos;

b) Tener carácter fundamental y dimanar de la dignidad y el valor inherentes a la persona humana;

- c) Ser lo suficientemente precisos para engendrar derechos y obligaciones identificables y observables;
- d) Proporcionar, según proceda, un mecanismo de aplicación realista y efectivo que incluya sistemas de presentación de informes;
- e) Suscitar amplio apoyo internacional."

Posteriormente la Comisión de Derechos Humanos, en el párrafo 3 de su resolución 1987/24, de 10 de marzo de 1987, pidió al Secretario General que señalase la resolución 41/120 de la Asamblea General "a la atención de todos los órganos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del establecimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos". El preámbulo y los párrafos dispositivos de la resolución parecen obedecer a dos inquietudes distintas, aunque estrechamente vinculadas entre sí, en primer lugar, la de que sea excesivo el número de nuevas normas sobre derechos humanos que se están preparando o cuyo examen ulterior se propone; así, se ha sugerido que las actividades más recientes han llevado a un aumento inflacionario de textos sobre derechos humanos que amenaza con "devaluar" las normas vigentes (A/C.3/42/SR.46, párr. 11). Debido en parte a esa inquietud, la Asamblea General, en el párrafo 1 de su resolución 41/120, exhortó "a los Estados Miembros y a los órganos de las Naciones Unidas a que otorguen prioridad a la aplicación de las normas internacionales vigentes". No obstante, puede haber razones apremiantes en favor de la aprobación de nuevas normas en determinadas esferas. En consecuencia, hay que determinar si existen no sólo normas excesivas, sino también otras posibilidades viables.

138. En segundo lugar, en la resolución 41/120 de la Asamblea General se reconoce expresamente que hay que conseguir que la actividad de establecimiento de normas sobre derechos humanos en las Naciones Unidas sea "lo más efectiva y eficaz posible" (párrafo 6 del preámbulo). Ambas cuestiones se examinan más adelante con mayor detenimiento. En este contexto, cabe observar que esas cuestiones están totalmente relacionadas con el funcionamiento efectivo y a largo plazo de los órganos creados en virtud de los tratados por diversas razones. En primer lugar, tal como se señala en el capítulo II, así como lo que ocurre en los órganos creados en virtud de tratados tiene importancia para el resto del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, la configuración, la orientación y el alcance del programa influyen en la labor que realizan los órganos creados en virtud de tratados. En segundo lugar, los órganos creados en virtud de tratados deberían tomar en consideración el contenido de todas las nuevas normas. Cuando no parezcan totalmente compatibles, se creará cierta confusión que habrá que disipar o reducir al mínimo posible. En tercer lugar, cuando se prevean procedimientos oficiales u oficiosos de presentación de informes, incluso las normas sin fuerza jurídica obligatoria pueden agravar directamente algunos de los problemas a que se hace referencia en otros lugares del presente estudio. Por último, el establecimiento de nuevas normas bien pudiera culminar en la constitución de nuevos órganos creados en virtud de tratados, lo que, inevitablemente, tendría grandes consecuencias para algunas de las cuestiones que aquí se examinan.

B. ¿Hay una tendencia al exceso de normas?

1. La cuestión en su debida perspectiva

139. Antes de pasar revista a las actividades de establecimiento de normas que se están realizando o considerando, es importante situar los problemas en la esfera de los derechos humanos en el contexto más amplio del establecimiento de normas internacionales en general. Así, en el curso de un examen que se realizó recientemente en relación con el proceso de elaboración de tratados multilaterales en todas las esferas, sin limitarse a los derechos humanos 67/, hubo numerosos Estados que consideraron excesivo, en términos generales, el número de tratados que elaboraba la comunidad internacional. Por ejemplo, uno de los gobiernos habló de una hiperactividad internacional conducente a un aumento exorbitante del número de proyectos de tratados 68/, y otro señaló despectivamente que la comunidad internacional tenía un apetito desordenado de nuevos instrumentos internacionales, los cuales eran difíciles de digerir en el plano nacional 69/. De hecho, se estima que, en un año dado, los Estados Miembros participan en alguna de las fases de preparación de 20 tratados cuando menos 70/. Si se amplía el ámbito para tener en cuenta no sólo los tratados, sino también los instrumentos sin fuerza jurídica obligatoria, esa cifra se duplica con creces. En el examen, que fue compilado por el Secretario General, diversos Estados llamaron la atención sobre las distintas consecuencias adversas que, a su juicio, se derivaban de esa "gula" colectiva en el plano normativo. Tales consecuencias se analizan en la subsección 3 infra.

140. Además de esas numerosas actividades de establecimiento de normas de las Naciones Unidas, también hay que tener en cuenta el alcance de actividades conexas emprendidas en el marco de los organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Así, y en relación con estas últimas, la OEA aprobó hace escasos años la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y un protocolo facultativo de la Convención Americana de derechos humanos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales 71/. Paralelamente, el Consejo de Europa ha seguido aprobando nuevas normas, entre las que figuran la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes 72/. Entre los organismos especializados, la OIT ha sido el que más se ha destacado en la materia ya que, al 1° de enero de 1989, había aprobado 168 convenciones y 176 recomendaciones. En este contexto, en un informe que publicó en 1987 un grupo de trabajo de la OIT encargado de las normas de trabajo internacionales, se señalaba que la mayoría de los gobiernos eran partidarios de reducir el ritmo de aprobación de nuevas normas en el futuro 73/. Las razones que adujeron los gobiernos de los países en desarrollo en apoyo de esa posición son significativas:

"Ello facilitaría la labor de las administraciones nacionales dotadas únicamente de medios limitados y permitiría que se examinasen las situaciones con mayor detenimiento y se llegasen a conclusiones más precisas con miras a presentar textos normativos a los órganos legislativos, examinar las posibilidades de abreviar el proceso de ratificación, intensificar la labor de ajuste de la legislación y la práctica nacionales a las convenciones y mejorar la interacción entre los órganos legislativos y ejecutivos. En un sentido más general, se ampliaría la participación en comités de carácter técnico y se perfeccionarían las normas y los procedimientos para supervisar y promover su aplicación." 74/

141. En resumidas cuentas, tal vez haya motivos para afirmar que muchos Estados están comenzando a sufrir de lo que puede denominarse "fatiga normativa internacional". Sin embargo, queda por saber si esa afirmación es aplicable en el contexto de las actividades que realizan las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

2. Actividades en curso y propuestas en materia de establecimiento de normas sobre derechos humanos en las Naciones Unidas

142. Desde el comienzo del decenio de 1980, los órganos de las Naciones Unidas han concertado y aprobado una convención, tres declaraciones y dos conjuntos de principios, todos ellos fruto de la labor de órganos competentes en el ámbito de los derechos humanos. Además, hay diversos órganos que están examinando numerosos instrumentos nuevos, entre los que figuran los siguientes:

- a) Proyecto de convención sobre los derechos del niño, cuyo examen comenzó en 1978;
- b) Proyecto de convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias, cuya preparación comenzó en 1980;
- c) Proyecto de segundo protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte, cuyo examen comenzó en 1980;
- d) Proyecto de declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, cuya preparación comenzó en 1982;
- e) Proyecto de conjunto de principios y garantías para la protección de las personas recluidas por mala salud mental o porque padecen trastornos mentales, cuya preparación comenzó en 1982;
- f) Proyecto de declaración universal sobre los derechos de las poblaciones autóctonas, cuya preparación comenzó en 1982;
- g) Proyecto de declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, cuya preparación comenzó en 1987;
- h) Proyecto de declaración sobre el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, el cual fue remitido a los Estados en 1988 para que formularan observaciones al respecto;
- i) Proyecto de declaración sobre la independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y los asesores y la independencia de los abogados, cuyo examen comenzó en 1985;

j) Proyecto de declaración sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, cuyo examen comenzó en 1988;

k) Proyecto de declaración contra la detención no declarada de personas, cuyo examen comenzó en 1987.

143. Sin embargo, hay que poner de relieve que una enumeración de esa índole suministra solamente un cuadro parcial de la situación actual. Un elemento que debe incluirse para elaborar un cuadro más completo es la gama de actividades recientemente completadas o actualmente en curso en relación con el programa de prevención del delito y lucha contra la delincuencia de las Naciones Unidas, la gran mayoría de las cuales son importantes para la labor de los organismos que actúan en la esfera de los derechos humanos, incluidos los organismos establecidos por tratados. Por ejemplo, en el informe sobre el décimo período de sesiones del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia 75/ se hace referencia a los siguientes instrumentos que figuran entre los que son actualmente objeto de elaboración: proyecto de reglas mínimas uniformes para las medidas que no entrañan detención (las "Reglas de Tokio"); un proyecto de convenio modelo sobre transferencia de la supervisión de delincuentes que han sido sentenciados condicionalmente o puestos en libertad condicionalmente; un proyecto de convenio modelo sobre transferencia de procedimientos en cuestiones criminales; proyecto de directrices para la prevención de la delincuencia juvenil ("Directrices de Riyadh"); proyecto de normas para la protección de los menores privados de su libertad; proyecto de normas internacionales destinadas a asegurar la aprobación de leyes internas o medidas internas de otra índole eficaces para que las autoridades apropiadas efectúen las debidas investigaciones, con inclusión de disposiciones para una autopsia adecuada, en todos los casos de muerte sospechosa; proyecto de principios básicos sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de aplicar la ley; y proyecto de principios básicos sobre la función de los abogados.

144. Otro elemento importante para el cuadro total es la lista de cuestiones con respecto a las cuales se han propuesto (pero no aprobado todavía) nuevos proyectos de instrumentos. Puede hacerse referencia, por ejemplo, a las propuestas de un proyecto de convención sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y de discriminación basadas en la religión o en las creencias; un proyecto de declaración sobre el derecho a alimentos suficientes; un nuevo pacto sobre derechos de solidaridad; un texto jurídicamente obligatorio que trata del derecho al desarrollo; un proyecto de convención sobre el establecimiento de un tribunal penal internacional para la represión y el castigo del crimen de apartheid y otros crímenes internacionales; y muchas otras propuestas, formuladas frecuentemente con menor claridad.

145. Cabe preguntar si, como resultado de toda esta actividad, se puede llegar a la conclusión de que hay actualmente un número excesivo de normas o un número excesivo de normas en camino. Pero no puede haber una sola respuesta definitiva a una pregunta de esa índole. Mucho depende de las prioridades, así como de la perspectiva general en materia de política, de la persona que formula la pregunta. Es claro al parecer que la amplitud de las actividades de establecimiento de normas en materia de derechos humanos inquieta considerablemente a algunos Estados, en tanto que otros estiman que hay una necesidad apremiante de elaborar nuevas

normas en diversas esferas. Es posible que otros Estados compartan ambos puntos de vista. Cualquiera que sea la conclusión a que se llegue, conviene tener en cuenta el hecho de que un ritmo rápido de establecimiento de normas tiene ciertas consecuencias potenciales que deben examinarse.

3. Consecuencias de una intensa actividad de establecimiento de normas

145. Se reconoce universalmente al parecer que el establecimiento de normas en materia de derechos humanos es uno de los logros más importantes, y potencialmente más duraderos, de las Naciones Unidas. Pero parece ser también que, tal vez inevitablemente, el flujo de actividad que ha tenido lugar especialmente durante el último decenio, tiene un costo al mismo tiempo que unos beneficios. Los últimos son razonablemente evidentes y sólo raramente se discuten, pero el primero no ha sido sometido a un examen sistemático. Conviene pues tomar nota en el presente contexto de algunos problemas o dificultades que podrían surgir como consecuencia de un programa amplio e intensivo de establecimiento de normas.

147. Desde la perspectiva de los Estados, los problemas pueden surgir en distintos niveles. A nivel internacional, muchos Estados se encuentran en la imposibilidad de enviar delegaciones especializadas para observar todos los ejercicios de redacción que se llevan a cabo en un momento dado o para participar en ellos. Un factor importante es el costo, pero también lo es la disponibilidad de los expertos necesarios 76/. Es ello particularmente así en el caso de los países en desarrollo, pero los problemas no se limitan a esos países. Un resultado puede ser la imposición de un enorme volumen de trabajo a los representantes diplomáticos de un Estado ubicados en Nueva York, Ginebra o en otros lugares en términos de la labor preparatoria necesaria, la participación en sesiones intensivas de redacción y negociación, y la elaboración de informes para sus autoridades nacionales. Otro resultado es que algunos países se encuentran en la imposibilidad de prestar a esas actividades de redacción toda la atención que desean, de forma que las normas elaboradas pueden no reflejar adecuadamente las opiniones de todos los Estados interesados.

148. Además, la proliferación de normas en proceso de elaboración "puede imponer una carga excesiva para los recursos jurídicos de los órganos internos de los países" 77/. Al poner de relieve la importancia de esta dimensión interna, un Estado ha observado que los gobiernos tienen inevitablemente una capacidad limitada de absorción:

"La escasez y la lentitud de las observaciones de los Estados sobre los proyectos de tratado, el estado de preparación de las delegaciones en comités y conferencias de plenipotenciarios, las frecuentes solicitudes de aplazamiento de la convocación de conferencias por causa de la urgencia de otros asuntos, y la longitud del plazo que los Estados requieren para ratificar tratados - cuando llegan a ratificarlos - sugieren que los problemas consisten por lo menos tanto en la capacidad de los Estados para absorber tratados y participar en su preparación, como en la capacidad de los mecanismos existentes o futuros para elaborarlos." 78/.

Una carga adicional impuesta a la maquinaria administrativa, y tal vez también judicial, interna de los Estados surge en el proceso de la aplicación de la multitud cada vez mayor de normas. Además de las obligaciones de elaboración de informes oficiales estipuladas en la mayoría de los tratados, es también hoy día cada vez más frecuente que los órganos de las Naciones Unidas complementen la aprobación de normas no obligatorias con el establecimiento de mecanismos de aplicación ad hoc, que llevan generalmente consigo disposiciones sobre elaboración voluntaria de informes 79/.

149. Desde la perspectiva de los organismos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, uno de los problemas resultantes se refiere a las exigencias impuestas a la Secretaría, que puede verse en la imposibilidad de suministrar suficientes funcionarios con los conocimientos necesarios para atender a los diversos organismos encargados de la redacción. La dificultad de asegurar la compatibilidad con las normas existentes aumenta también considerablemente a medida que crece el sistema total de normas. Se ha llegado a sugerir que la elaboración de normas nuevas se alienta tal vez algunas veces con la finalidad de proporcionar una ocasión para diluir, debilitar o incluso socavar las normas existentes, o para desviar la atención y los recursos de otras actividades 80/. Pero cualquiera que sea la validez de esas sugerencias, no hay duda de que la elaboración de normas tiene un costo y requiere tiempo. Se ha sugerido incluso que la elaboración de normas forma tal vez parte de un juego de suma cero en términos de la distribución de los recursos disponibles. Por ejemplo, en respuesta a una reciente propuesta de elaborar una nueva convención, un Estado sugirió que el resultado sería "desviar escasos recursos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros de otros asuntos apremiantes en materia de derechos humanos" (E/CN.4/1988/44/Add.2, pág. 2). En otras palabras, si las Naciones Unidas deciden dedicar una cantidad determinada de recursos a la elaboración de normas, los recursos de que la propia Organización y los Estados Miembros disponen para otros aspectos de la promoción y la protección de los derechos humanos se reducirán proporcionalmente. Habida cuenta del porcentaje relativamente pequeño del presupuesto de las Naciones Unidas dedicado a los derechos humanos, el número limitado de los funcionarios de la Secretaría con los conocimientos jurídicos y técnicos necesarios para la elaboración de normas, las exigencias cada vez mayores impuestas al limitado tiempo de que disponen para reunirse los distintos órganos y la inmensa presión en favor de la moderación generada por la crisis financiera de la Organización, hay argumentos poderosos que apoyan la hipótesis del juego de suma cero. De hecho, un reciente análisis efectuado por un miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías llega a la conclusión de que el gran número actual de ejercicios de redacción "origina una competencia de exigencias considerables para los órganos de las Naciones Unidas y tiende a causar el estancamiento de la labor de esos órganos" 81/.

C. Medios para la concesión de prioridad a la aplicación de los instrumentos existentes

150. Tanto la Asamblea General, en su resolución 41/120, como la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1987/24, han exhortado a "los Estados Miembros y a los órganos de las Naciones Unidas a que otorguen prioridad a la aplicación de las normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos". El problema

que esta política origina es el de identificar los enfoques que: a) responden a las principales inquietudes señaladas anteriormente; b) son capaces de recibir el apoyo suficiente; y c) son compatibles con la finalidad general de contribuir a la modificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional en materia de derechos humanos. En años recientes, se han propuesto diversos enfoques diferentes. Entre ellos se cuentan la imposición de una moratoria a la elaboración de nuevas normas; la creación de un organismo especializado en la elaboración de normas; y el establecimiento de prioridades que rijan las actividades futuras. Se examinará a continuación brevemente cada una de esas propuestas.

1. Una moratoria a la elaboración de nuevas normas

151. Dado el efecto acumulativo de las exigencias impuestas a los Estados por efecto del ritmo y la amplitud actual de las actividades de elaboración de normas, no es apenas sorprendente que se hayan hecho peticiones en favor de la imposición de límites a la iniciación de nuevas actividades 82/. Sin apoyar propuestas de tan largo alcance, otros han sugerido que harán falta relativamente pocas normas nuevas en el decenio inmediato. Aunque reconociendo la posibilidad de que los cambios en el medio mundial y la aparición de nuevas zonas de esfuerzo humano originen la necesidad de normas adicionales, el Secretario General pidió recientemente que las actividades se centrasen principalmente en el logro del respeto universal para lo que es ya objeto de acuerdo en principio (A/42/512, documento adjunto, pág. 4). Sin embargo, en la Tercera Comisión de la Asamblea General, una de las respuestas a esa sugerencia fue poner de relieve que "falta todavía mucho por hacer en la esfera de la elaboración de normas, por ejemplo, sobre el derecho al desarrollo, el derecho a vivienda adecuada, los derechos humanos y los éxodos masivos, los derechos humanos en la administración de justicia, los trabajadores migratorios y sus familias, el perfeccionamiento de la vida social, y el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos" (A/C.3/42/SR.40, párr. 33). Por otra parte, se ha sugerido que no quedan ya por explorar campos enteramente nuevos. Pero el último punto de vista no parece recibir un apoyo amplio. Por el contrario, la siguiente evaluación, hecha con respecto a la necesidad de continuar elaborando normas para la OIT, parece reflejar más exactamente la realidad, y tal vez la actitud prevaleciente de la mayoría de los Estados:

"Es verdad que las normas existentes abarcan ya una gama sumamente amplia de problemas laborales e incluso de derechos humanos pero sería una ilusión imaginar que el sistema de normas puede llegar a ser completo, en el plano internacional o nacional. En uno u otro caso no puede haber un código exhaustivo o inmutable, especialmente en una época de cambio rápido: las necesidades y conceptos se modifican con los años y los viejos instrumentos tienen que ampliarse o modificarse para adaptarse a las nuevas necesidades." 83/

El Consejo de Administración de la OIT reflejó esa evaluación en 1987 al aprobar un informe que identificaba una gama sumamente amplia de "posibles temas" respecto de los cuales la OIT debiera considerar la adopción de nuevas normas 84/. Así pues, cualesquiera que sean las ventajas que puedan obtenerse reduciendo el ritmo de establecimiento de nuevas normas, la sugerencia de una moratoria no parece ser

aceptable en general. Además, no es fácil en todo caso imaginar una fórmula aceptable para una medida que limitaría, de hecho, la prerrogativa soberana de los Estados de proponer nuevas normas.

2. Creación de un órgano especializado en la elaboración de normas

152. Otra propuesta formulada consiste en centralizar las funciones de elaboración de normas en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas en un órgano de expertos enteramente nuevo, una "Comisión del derecho de los derechos humanos" que dedicaría la totalidad de su tiempo a la elaboración de normas en la esfera de los derechos humanos y se especializaría exclusivamente en esa función 85/. Su promotor reconoció que su propuesta sería probablemente recibida con escepticismo, justificado sin duda atendiendo al hecho de que las Naciones Unidas padecen ya de una proliferación de órganos y de la ausencia de una garantía respecto de la eficiencia de la comisión mencionada 86/.

153. Habida cuenta de la continuación de la crisis financiera, y de los esfuerzos hechos recientemente para reducir el número total de los órganos de las Naciones Unidas, no parece que dicha propuesta tenga buenas perspectivas de prosperar. La propuesta tropezaría también con otras dificultades. Un factor que no tiene en cuenta es la conveniencia de mantener el importante vínculo existente actualmente entre la preparación de estudios detallados y la elaboración de las normas correspondientes. Como la Subcomisión y la Comisión son los principales órganos encargados del ejercicio de la primera función, es lógico que conserven también sus funciones de elaboración de normas. La solución alternativa, que sería encomendar a la Comisión del derecho de los derechos humanos la preparación de estudios, tendría por efecto duplicar las actividades existentes o privar a los órganos principales de una fuente muy importante de aportaciones intelectuales. Otra dificultad, es el problema de alentar (impensadamente) propuestas adicionales de nuevas normas al dedicar la totalidad de un nuevo organismo a ese fin. Así pues, el establecimiento de un nuevo órgano no contribuirá necesariamente a la solución de los problemas actualmente existentes. El resultado podría ser solamente la transferencia de los mismos procedimientos de una esfera a otra.

154. Otro factor que se opone a la creación del nuevo órgano propuesto es la limitada posibilidad de transferir a la esfera de los derechos humanos la experiencia de órganos como la Comisión de Derecho Internacional y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). En primer lugar, las materias de que se ocupan los organismos relacionados con los derechos humanos son notablemente diferentes (por ejemplo, el desarrollo, la religión, los pacientes mentales, las desapariciones, los alimentos, la inmigración, etc.) y carecen de la relativa homogeneidad de que goza la CNUDMI y, en medida considerable, aunque inferior, la Comisión de Derecho Internacional. Un elemento diferenciador aun más importante es la medida en que hay todavía desacuerdos fundamentales con respecto a los fines y los medios de la elaboración de normas en la esfera de los derechos humanos. Los diversos temas originan, en consecuencia, mayores controversias políticas que los temas de que se ocupan eficientemente la Comisión de Derecho Internacional y la CNUDMI. La capacidad de elaboración técnica es importante, pero es sólo uno de los elementos requeridos en la esfera de los derechos humanos.

155. No parece pues probable que en el futuro próximo la Asamblea General modifique la política que aprobó en su resolución 41/120, en la que reafirmó la función central de la Comisión de Derechos Humanos en la esfera de la elaboración de normas.

3. El establecimiento de prioridades

156. En un contexto en el que la continuidad de las solicitudes de nuevas normas es inevitable, el modo más lógico e incluso "científico" de reconciliar la oferta y la demanda es la fijación de prioridades. Tal es de hecho el enfoque sugerido por un número considerable de Estados en el contexto del examen de las Naciones Unidas del proceso de elaboración de tratados multilaterales. Por ejemplo, un Estado llegó a la conclusión de que "sólo el establecimiento de prioridades y la reducción simultánea de la producción anual podrá facilitar una solución" 87/. Esta opinión fue apoyada por Estados de todas las principales agrupaciones regionales y por varias organizaciones internacionales 88/. En principio, podría lograrse con respecto a la elaboración de normas en la esfera de los derechos humanos si la Comisión de Derechos Humanos efectuase un examen a fondo de todas las propuestas existentes y nuevas, y se adoptasen decisiones para asignar un plazo de tiempo determinado cada año a la labor de redacción y para autorizar los trabajos de un número limitado de grupos de redacción. Podrían hallarse precedentes para un enfoque de esa índole en la labor de varias organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, se pueden citar otros ejemplos en que la adopción de un conjunto de prioridades para la elaboración de normas resultó inaceptable, debido en parte a que se sintió la necesidad de "mantenerse libre para adoptar decisiones ... a la luz de las circunstancias cambiantes" 89/. En el contexto de las Naciones Unidas, incluso los Estados que han reconocido que "no hay duda de que la carga ... está llegando a ser pesada" se resisten al establecimiento de prioridades:

"No parece posible prever una decisión de carácter general y abstracto de reducir el número de los tratados que se formulan. Si se adopta una decisión de preparar un tratado sobre una materia determinada, se debe ello a que la mayoría de los Estados creen que ese tratado es necesario." 90/

157. En vista de esta oposición, conviene señalar que ninguno de los Estados u organizaciones internacionales que han preconizado el establecimiento de prioridades ha ofrecido sugerencias concretas respecto del modo en que un sistema de esa índole podría funcionar. De hecho, en el pasado se han hecho varios esfuerzos para elaborar programas de trabajo a largo plazo para los órganos de las Naciones Unidas relacionados con los derechos humanos. La mayoría fueron rechazados y los pocos que se pusieron en práctica han alcanzado muy poco. Por ejemplo, en 1976 el Consejo Económico y Social, en su resolución 1992 (LX), pidió a la Comisión que elaborase un programa de trabajo a largo plazo. La última designó a un grupo de examen que rechazó la propuesta basándose en que era imposible prever los nuevos aspectos de la promoción de los derechos humanos que merecerían consideración urgente en el futuro (E/CN.4/1243, párr. 10).

158. En los próximos años se formularon propuestas parecidas, principalmente en el contexto de la continuación del examen de los enfoques alternativos y métodos apropiados para mejorar el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos. La elaboración de normas es un tema constante de esos exámenes y

de vez en cuando se hicieron de nuevo propuestas de elaboración de un programa de establecimiento de normas a largo plazo. En 1984, el Grupo de Trabajo de la Comisión llegó a la conclusión de que no podía llegarse a un acuerdo y citó para ello tres razones: la dificultad de prever las necesidades futuras; el valor limitado de un plan oficial; y la rigidez de funcionamiento que podría resultar (E/CN.4/1984/73, párr. 17 (18)).

159. La conclusión principal que se deriva de este examen es que el establecimiento de un conjunto de prioridades a largo y mediano plazo para la elaboración de normas en la esfera de los derechos humanos no será probablemente aceptable para la mayoría de los Estados y tendrá aún menos probabilidades de ser eficaz para reducir el número de las nuevas operaciones de elaboración de normas. De hecho, podría tener el resultado opuesto si los Estados se sienten obligados a formular el mayor número posible de sugerencias para asegurar que no se excluya ninguna cuestión de importancia potencial para ellos.

160. Otra conclusión que puede extraerse es que aunque la posibilidad de que el ritmo existente de elaboración de normas sea excesiva inquieta considerablemente a muchos Estados, no es probable que las soluciones radicales sean útiles en la presente etapa. Un enfoque más productivo sería pedir que el Secretario General prepare, y actualice periódicamente, una lista de todas las operaciones de elaboración de normas en la esfera de los derechos humanos llevadas a cabo actualmente por las Naciones Unidas y sus organismos. Esa información no se halla actualmente disponible en un solo lugar y las conclusiones derivadas de una lista de esa índole podrían tener un efecto saludable a la hora de la evaluación de nuevas propuestas. Una segunda solución constructiva es que se hagan esfuerzos para establecer procedimientos más eficientes y eficaces para la redacción de nuevos instrumentos. A continuación se examinan las innovaciones potenciales en tal sentido.

D. Hacia procedimientos más eficaces para el establecimiento de normas

161. Se ha sugerido con frecuencia que podrían mejorarse los procedimientos aplicados para la elaboración de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Por ejemplo, durante el trigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General se expresó la opinión de que "la labor que se realiza en esa esfera se lleva a cabo en gran medida sin planificación, desordenadamente, a un ritmo desigual y sin una clara delimitación de las jurisdicciones. Existen grupos de trabajo en la Tercera Comisión, en la Comisión de Derechos Humanos y en la Subcomisión, por lo que resulta difícil seguir la pista de los diferentes anteproyectos. Entre las personas que trabajan en la elaboración de esos instrumentos se observa una falta de continuidad y de experiencia" 91/. Más recientemente, un miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías ha indicado que las actividades normativas "se emprenden y realizan sin la debida planificación" 92/.

162. Las propuestas formuladas a continuación se refieren a diversos aspectos del proceso de establecimiento de normas, y tienen por objeto estimular la reflexión a largo plazo, más que aportar un análisis completo. Lo que siempre debe tenerse

presente es que, "dentro de los límites definidos por el respeto a la negociación 'de buena fe' y a las normas del jus cogens internacional, las partes en la negociación deben gozar de la máxima libertad en el proceso de elaboración de tratados, y todo tratado debe constituir un acto de libre voluntad no sólo en lo que respecta a sus disposiciones, sino también, en la medida de lo posible, en lo que atañe a los procedimientos seguidos durante la negociación" 93/.

1. La fase inicial

163. La fase en la que más claramente se manifiesta la inexistencia de procedimientos establecidos y coherentemente aplicados en las actividades normativas en la esfera de los derechos humanos es el proceso por el que se inicia la elaboración de un nuevo instrumento. Podrían citarse casos en los que se presentaron proyectos de instrumentos de considerable complejidad sin que ninguno de los órganos pertinentes hubiera adoptado una decisión fundamentada sobre la necesidad de elaborar un instrumento. El proyecto de instrumento adquiere así vida propia a pesar de lo exiguo de las consultas realizadas sobre su necesidad, la forma que podría adoptar, el enfoque más adecuado, la relación con las normas existentes y otras consideraciones.

164. Como primera medida, en el futuro podría alentarse a quienes proponga la aprobación de nuevas normas a que tengan siempre en cuenta las directrices enunciadas en la resolución 41/120 de la Asamblea General. Hay que tomar en consideración, ante todo, las consecuencias más generales de cualquier actividad normativa nueva, independientemente de que la proponga un gobierno, un relator especial o una organización no gubernamental.

165. Otra posibilidad es introducir el requisito de que se realice un estudio previo. En muchas organizaciones internacionales el proceso de establecimiento de normas no empieza formalmente hasta que se ha concluido un estudio preliminar detallado de viabilidad. Según un examen realizado por el Secretario General, "la finalidad de esos estudios es comprobar la necesidad de las actividades y sus posibilidades de éxito y determinar el método más adecuado para llevarlas a cabo. La experiencia indica que la utilización adecuada de esos estudios reduce el riesgo de que una organización emprenda proyectos de elaboración de tratados que deberán abandonarse más tarde o que se prolongarán indebidamente" 94/. En la mayoría de los casos es la secretaría la que se encarga de la preparación del estudio, aunque también puede encomendarse esa tarea a un relator o a un comité de expertos 95/. En general, ese enfoque parece el apropiado en la esfera de los derechos humanos, pues es congruente no sólo con la resolución 41/120, sino también con algunas de las prácticas recientes de los órganos normativos. Además, como regla general, la Secretaría debe facilitar a todo órgano que realice actividades normativas una compilación analítica completa de las normas existentes que tengan una relación directa con los instrumentos propuestos.

166. Una salvaguardia adicional consiste en imponer el requisito de que antes de iniciar la elaboración de un instrumento se haya adoptado una decisión concreta al respecto. En algunas organizaciones internacionales, la responsabilidad de iniciar formalmente una actividad normativa incumbe a un órgano determinado (con frecuencia el equivalente del órgano rector o consejo ejecutivo), que autoriza la adopción de

alguna medida, tal como la inscripción en el programa de un tema relativo a la cuestión de que se trate. Sin embargo, en los órganos políticos de las Naciones Unidas, "ese proceso se inicia a menudo con carácter provisional y se refuerza o debilita en posteriores períodos de sesiones a medida que los informes confirman o ponen en duda la conveniencia y viabilidad de las actividades en cuestión" 26/.

167. En la esfera de los derechos humanos son muchas las razones que aconsejarían asignar a un solo órgano la responsabilidad de iniciar formalmente las actividades normativas. En particular, esa centralización garantizaría un enfoque más cuidadosamente coordinado y reduciría las posibilidades de que se iniciaran simultáneamente en diferentes contextos actividades similares. Esa responsabilidad podría asignarse a la Asamblea General o a la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, hay que recordar que hace menos de un decenio, cuando el Secretario General pidió a los Estados que se pronunciaran sobre la propuesta de que la Asamblea asumiera un papel central de coordinación de todas las actividades de elaboración de tratados de las Naciones Unidas, la mayoría de las respuestas fueron negativas. Se adujo, entre otras razones, que: "i) ese papel retrasaría el proceso y resultaría oneroso para la Asamblea General, cuyo programa ya estaba sobrecargado; ii) los otros órganos que realizaban actividades en esferas determinadas podrían actuar con mayor conocimiento de causa; iii) la coordinación global dependía de las características de cada tratado y de las circunstancias de cada caso, por lo que no parecía factible asignar esa función a un solo órgano; iv) la Asamblea General carecía de competencias en esa esfera" 27/. En cambio, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1979/36, amplió el mandato de la Comisión de Derechos Humanos para confiarle la función de asistir al Consejo en la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos. Además, en su resolución 41/120, la Asamblea General reafirmó la importancia del papel de la Comisión de Derechos Humanos, entre otros órganos competentes de las Naciones Unidas, en la elaboración de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Por consiguiente, podría examinarse la posibilidad de asignar formalmente a la Comisión la responsabilidad de aprobar la puesta en marcha de cualesquiera actividades normativas. Huelga decir que en el desempeño de esa función la Comisión seguiría actuando como órgano subsidiario del Consejo y debería tener en cuenta cualesquiera opiniones pertinentes expresadas por la Asamblea General. El cambio propuesto no es, pues, de fondo, sino más bien de procedimiento.

2. El tipo de instrumento

168. Dos son las cuestiones que se plantean a este respecto. La primera es la de si el instrumento ha de ser vinculante o no vinculante. La segunda es la de la terminología que se debe utilizar en el caso de un instrumento no vinculante. La primera cuestión tiene particular importancia en el contexto del presente estudio, pues en general puede suponerse que en un instrumento jurídicamente vinculante (es decir, en un tratado) se establecerá algún tipo de procedimiento de supervisión que podría entrañar la creación de un nuevo órgano. En los últimos años se ha manifestado una creciente preferencia por instrumentos no vinculantes, que se ha justificado con diversos argumentos:

"La ventaja de esos instrumentos consiste en que se aplican inmediatamente (sin las demoras inherentes al proceso de ratificación) al conjunto de los miembros de las Naciones Unidas y, si procede, a otros agentes y órganos de la sociedad a nivel nacional e internacional, como expresión concreta de la noción de responsabilidad colectiva y universal. En palabras del actual Secretario General de las Naciones Unidas, 'no sólo representan importantes compromisos políticos de los Estados, sino también normas básicas que han de regir las relaciones internacionales' 98/. Puede añadirse que, en la medida en que afectan a la esfera de los derechos humanos, esos instrumentos constituyen asimismo normas básicas que han de regir las políticas internas." 99/

Aunque sin duda se plantearán cuestiones en relación con las cuales resulte preferible un instrumento vinculante, convendría alentar el recurso a instrumentos no vinculantes siempre que proceda y sea posible. Esa política contribuiría considerablemente a controlar la proliferación de órganos creados en virtud de tratados y la consiguiente carga para los Estados Partes, especialmente en lo que se refiere a la presentación de informes.

169. La segunda cuestión planteada es muy compleja y sólo puede esbozarse en el presente estudio. Se trata de si se está ponderando suficientemente la elección de términos tales como "declaración universal" y "declaración" en vez de otros que quizás se corresponderían mejor con el contenido y el alcance del instrumento. El primero de los términos mencionados se ha adoptado en dos ocasiones, pero en la práctica se emplea, casi sin excepción, para designar la Declaración Universal de Derechos Humanos, y no la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, que fue aprobada por la Conferencia Mundial de la Alimentación y no por la Asamblea General, aunque ésta la hizo suya posteriormente en su resolución 3348 (XXIX), de 17 de diciembre de 1974. En la actualidad son dos los instrumentos que se propone llamar "declaraciones universales". Antes de emplear esa terminología convendría estudiar cuidadosamente si es la más apropiada.

170. No es posible definir exactamente la naturaleza jurídica de una "declaración". Sin embargo, en un memorando de 1962 de la Oficina de Asuntos Jurídicos, que se ha citado con frecuencia, se indicó que "en la práctica de las Naciones Unidas, una 'declaración' es un instrumento solemne al que sólo se recurre en casos muy contados referentes a cuestiones de importancia fundamental y duradera en las que se espera el máximo grado de observancia" 100/. En la fecha del memorando las Naciones Unidas no habían adoptado, en un período de 17 años, sino cuatro declaraciones en la esfera de los derechos humanos. En cambio, en el período transcurrido desde entonces se han adoptado otras 17 declaraciones, y en la actualidad se están preparando por lo menos otras seis. Esa tendencia plantea la cuestión de si no convendría realizar un esfuerzo en el futuro por no recurrir tan a menudo a la forma de la "declaración", a fin de evitar que la frecuencia de su utilización redunde en menoscabo de su solemnidad.

3. La fase de formulación

171. La fase de formulación o redacción de las actividades normativas plantea cuestiones que, en su mayor parte, desbordan el ámbito de este estudio. En el presente contexto, de lo que se trata ante todo es de asegurar que la Secretaría u otra fuente apropiada aporte regularmente asesoramiento adecuado de expertos, y de que se realice un gran esfuerzo por poner en conocimiento del órgano encargado de la elaboración del instrumento las normas existentes con las que puedan entrar en contradicción las disposiciones propuestas. A ese respecto, podría estudiarse la posibilidad de pedir a la secretaría que realice en cada caso un "examen técnico" de alcance similar al que se llevó a cabo en relación con el proyecto de convención sobre los derechos del niño 101/. En aquel caso los objetivos del examen eran los siguientes:

- a) Determinar las superposiciones y repeticiones que pudieran existir entre diferentes proyectos de artículo y dentro de cada uno de ellos;
- b) Comprobar la coherencia del texto, en particular en el empleo de términos particularmente importantes y de formulaciones aplicables a ambos sexos, y entre las versiones en diferentes idiomas;
- c) Comparar las normas establecidas con las de otros instrumentos de derechos humanos que gozan de amplia aceptación, en particular con las de los dos Pactos Internacionales;
- d) Formular sugerencias y recomendaciones editoriales y de redacción sobre las formas de corregir en la segunda lectura cualesquiera repeticiones o incoherencias, recurriendo, por ejemplo, a la consolidación y al reordenamiento de artículos.

Esa petición es claramente de acuerdo con la práctica que se suele seguir en el proceso de redacción y aprobación de tratados multilaterales. Así, como ha señalado el Secretario General "prácticamente todos los órganos encargados de la elaboración de tratados, ya estén integrados por expertos o por representantes, en algún momento someten el texto, para su examen," a un comité de redacción y, en muchos casos, en esos "comités participan también expertos de la secretaría; aun cuando no participan directamente, los miembros de la Secretaría desempeñan a menudo un papel importante prestando servicios a comités compuestos exclusivamente de expertos o representantes de los gobiernos" 102/.

172. En el mismo estudio el Secretario General destacó la importancia de procurar que no surjan contradicciones entre el nuevo tratado que se esté redactando y otros tratados existentes, y el papel de la secretaría a ese respecto:

"A medida que aumenta el cuerpo del derecho internacional creado por tratados multilaterales, aumentan también las posibilidades de conflicto entre tratados ya en vigor, ya sean de alcance mundial o limitados a una región o a otro ámbito, y los nuevos instrumentos propuestos. Naturalmente, la individuación de los instrumentos existentes que están relacionados con el tema de la propuesta constituye siempre uno de los elementos constitutivos de la investigación que en alguna etapa del proceso de elaboración del tratado realiza la secretaría de la organización de que se trate." 103/

A ese respecto cabría recordar asimismo que, en el párrafo 5 de su resolución 41/120, la Asamblea General pidió al Secretario General que "preste un apoyo especializado apropiado a los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de establecer normas aplicables en materia de derechos humanos".

173. Por último, conviene mencionar brevemente dos sugerencias respecto de la fase de redacción. La primera es la de que debe examinarse la posibilidad de otorgar oficialmente un papel más importante a las organizaciones no gubernamentales. A ese respecto sentó un precedente importante el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos para la redacción de la convención sobre los derechos del niño, que asignó a las organizaciones no gubernamentales un papel importante en todos los aspectos pertinentes de su labor. A medida que aumenta la complejidad del proceso de redacción, adquiere mayor importancia recabar el mayor número posible de aportaciones y promover la participación activa de los grupos cuyo apoyo al proceso pueda aumentar considerablemente las posibilidades de aceptación del resultado final. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas ha adoptado claramente ese planteamiento (E/CN.4/Sub.2/1989/36, párrs. 49 a 92). También se ha destacado recientemente la importancia de que participen expertos y representantes de organizaciones no gubernamentales en todo proceso de elaboración de un nuevo instrumento internacional vinculante relativo a la libertad de religión o de creencias y a la eliminación de la intolerancia y de la discriminación basada en la religión o las creencias (E/CN.4/Sub.2/1989/32, párrs. 12 y 13).

174. Otra sugerencia es la de que se haga todo lo posible por garantizar una detallada y cuidadosa organización de los travaux préparatoires y de su distribución posterior. Además, siempre que sea posible deben alentarse los esfuerzos por preparar comentarios explicativos detallados o guías anotadas a los travaux préparatoires. Por no haberse realizado ese esfuerzo en el pasado, a veces resulta innecesariamente difícil entender las razones por las que se adoptaron determinadas formulaciones. La disponibilidad de esos materiales puede ser de gran ayuda no sólo para los gobiernos, sino también para los órganos establecidos en virtud de tratados y otras partes interesadas en la aplicación del tratado en cuestión.

VII. OTROS PROBLEMAS A LARGO PLAZO

175. En los capítulos anteriores del presente estudio se ha señalado que la proliferación de órganos creados en virtud de tratados (desde uno en 1970 hasta posiblemente unos ocho en 1995) ha sido motivo de preocupación para los Estados. Varios comentaristas y miembros de los propios órganos creados en virtud de tratados 104/, han reforzado aún más dicha preocupación. En la primera parte de este estudio se examinó la índole de algunos de los problemas que han surgido, o que podrían surgir en el futuro. En el presente capítulo se analizan algunas de las formas posibles en que podría revisarse o racionalizarse el régimen de tratados. Esa racionalización no debería necesariamente considerarse como un enfoque radical o drástico, sino más bien como una solución natural, y a la larga inevitable, a un prolongado período de ampliación y profundización del régimen de tratados que, quizás por su propia naturaleza, ha evolucionado hasta ahora en forma relativamente descoordinada o ad hoc. Es más, en muchos sentidos la necesidad de introducir grandes reformas puede considerarse como un tributo al éxito de los

órganos creados en virtud de los tratados como se manifiesta en el aumento permanente del número de ratificaciones por parte de los Estados, el creciente interés de todos los Estados y del público en general y la notable evolución de la capacidad del régimen de tratados para fomentar un mayor respeto por los derechos humanos.

176. El objetivo del siguiente análisis es ofrecer material de reflexión a la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos. No pretende ofrecer un proyecto concreto para la acción futura, ni se limita a las medidas que probablemente se contemplarán en el futuro inmediato.

177. El presente capítulo gira sobre todo, aunque no exclusivamente, en torno a las opciones que tienen los Estados para limitar el establecimiento de nuevos órganos creados en virtud de los tratados o reducir el número de los que ya existen, o ambas cosas. Una opción que no se contempla es la de prohibir la creación de nuevos órganos, puesto que ello no sería ni política ni jurídicamente factible. Además, de poco serviría para mejorar la situación existente y en cambio crearía grandes dificultades si surgiera la necesidad imperiosa de que un órgano especializado realizara funciones importantes pero únicas en su género. Es más, a la larga, si los principios sobre los que se sustenta la supervisión internacional de las obligaciones de derechos humanos evolucionaran de modo tal que sirvieran de apoyo a un conjunto de procedimientos verdaderamente eficaz para fomentar la determinación de responsabilidades, más valdría crear órganos totalmente nuevos con funciones que difieran considerablemente de las que en la actualidad realizan los órganos existentes.

178. Así, excluyendo una moratoria, podrían contemplarse tres opciones posibles. La primera es consolidar de algún modo la red existente de órganos creados en virtud de tratados. La segunda es confiar a los órganos existentes creados en virtud de tratados las nuevas funciones contempladas en los nuevos tratados. La tercera es añadir instrumentos adicionales (protocolos) a los tratados existentes, ampliando así la variedad de cuestiones abordadas por los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, o sus funciones. A continuación se examinarán cada una de estas opciones.

A. Consolidación a largo plazo de la red existente de órganos creados en virtud de los tratados

179. La opción más radical que se ha planteado para resolver muchos de los problemas que están encarando los seis órganos creados en virtud de tratados es consolidarlos en uno, o quizás en dos nuevos órganos ^{105/}. En principio éstas es una propuesta sumamente atractiva. El régimen existente es "desordenado" en prácticamente todos los sentidos, por lo que resulta instintivamente seductora la idea de contemplar la posibilidad de sustituirlo por un sistema que, entre otras cosas: normalizaría los diversos procedimientos que habría que seguir; reduciría el volumen total de la documentación; eliminaría la necesidad de presentar múltiples informes y por ende reduciría la carga general de presentación de informes impuesta a los Estados; supuestamente funcionaría sobre la base de financiación garantizada; eliminaría la duplicación de competencias; reduciría considerablemente la probabilidad de interpretaciones contradictorias; y

facilitaría el surgimiento de un comité supervisor extraordinariamente competente con posibilidades de disfrutar de elevada y acendrada reputación. Bien pudiera ser que las ventajas potenciales de este enfoque sean tales que justifiquen que se tomen en cuenta a más largo plazo. Ahora bien, al hacerlo, sería necesario no perder de vista que también habría que tomar en cuenta los inconvenientes.

180. Los detalles precisos de un "supercomité" son relativamente poco importantes para los fines actuales. Aunque podrían proponerse muchas variaciones, la esencia de la propuesta es muy clara y para aplicarla se requeriría una revisión fundamental de todo el sistema. En consecuencia, en esta fase la cuestión de las modalidades sería de importancia secundaria pues, en teoría, prácticamente toda combinación de elementos sería posible en la concepción del nuevo comité. Baste decir que el supercomité sería completamente nuevo y que no se parecería necesariamente a ninguno de los comités existentes en cuanto a su composición, especialización, estructura o incluso metodología. En el momento oportuno la Asamblea General podría pedir que se elaborara un estudio de expertos que evaluara cuidadosamente las diferentes modalidades que permitirían lograr cierto grado de consolidación.

181. Los que proponen la consolidación pueden aducir que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que suele ser considerado como órgano de supervisión particularmente eficaz, constituye un modelo conveniente puesto que se trata de un comité único encargado de supervisar casi 170 tratados diferentes. Ahora bien, como hay diferencias fundamentales entre los regímenes de tratados de las Naciones Unidas y de la OIT respectivamente, no hay que apresurarse demasiado en suponer que los diferentes enfoques son transferibles. Otro posible modelo del que se pueden extraer experiencias es el del Consejo de Europa. En los últimos años se han llevado a cabo extensas deliberaciones con miras a evaluar la conveniencia y la viabilidad de fusionar la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos 106/. Por ejemplo, esa fusión ha sido descrita por un comentarista como "la única solución definitiva realista y eficaz al estancamiento actual del procedimiento de supervisión" de la Convención Europea de Derechos Humanos 107/. Cabe señalar en este contexto que hace sólo unos años se habría considerado en general que esas propuestas eran demasiado radicales como para tomarlas en serio. El giro decisivo parece haberse producido cuando las dificultades que encaraba el actual sistema llegaron al punto en que soluciones menos drásticas parecían débiles e ineficaces. No obstante, la analogía con el sistema de las Naciones Unidas dista todavía de ser convincente en muchos sentidos.

182. Dejando de lado las posibles analogías, parece evidente que los problemas que suscita la propuesta de consolidación en algún momento harán necesario que se proceda a un intercambio de criterios para que haya una idea suficientemente clara de las ventajas y las desventajas. En este momento parecería que ambos argumentos (a favor y en contra) no están claramente definidos. Es más, la situación se complica considerablemente porque muchas de las ventajas pueden ser igualmente descritas como desventajas y viceversa según los supuestos y las perspectivas del observador, lo que podría ilustrarse con varios ejemplos. Cabe aducir que el supercomité, en virtud de su amplia competencia y de que probablemente tendría períodos de sesiones casi permanentes, adquiriría un enorme grado de especialización. El argumento opuesto es que la variedad de conocimientos especializados representados entre todos los comités que existen en la actualidad

supera la que podría reunirse jamás en un solo comité. También puede aducirse que un informe único abarcaría todas las dimensiones de un problema dado, pero el argumento en contra es que ese informe único podría ser superficial y sería elaborado probablemente por uno o dos representantes del Estado interesado, quienes, podrían tener poco o ningún conocimiento profundo de algunas de las materias pertinentes. También cabe aducir que un comité único facilitaría la integración eficaz de diferentes cuestiones de interés como la discriminación racial y por razones de sexo, los derechos de los niños y los trabajadores migratorios, y los derechos económicos, sociales y culturales. En contra podría aducirse que tal vez algunas de estas preocupaciones sencillamente se pasarían por alto y por ende el proceso de supervisión ya no serviría para hacer que los sectores del gobierno y de la comunidad encargados de un problema concreto, o interesados en él, pasaran a la acción.

183. Hay muchas otras cuestiones que sería preciso analizar con suma atención puesto que en todo proceso que entrañe una revisión fundamental se corre el riesgo de debilitar o socavar algunos de los aspectos más eficaces del sistema vigente. Dada la magnitud de los cambios que se requerirían para lograr una verdadera consolidación tal vez fuera difícil evitar que se adoptasen "innovaciones" institucionales o de procedimiento que en la práctica disminuirían la eficacia de los métodos existentes. Además, la actual descentralización de funciones es una forma de garantía pues si un órgano creado en virtud de tratados no puede funcionar eficazmente tal vez otros puedan compensar esa deficiencia. En este sentido depender de un solo supercomité sería arriesgarlo todo a una sola carta.

B. Atribución de nuevas funciones a los órganos existentes creados en virtud de tratados mediante nuevos tratados

184. Cuando se estaba elaborando la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes se propuso conferir las funciones de ejecución contempladas en el tratado al Comité de Derechos Humanos (establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Esa propuesta plantea dos tipos diferentes de problemas. El primero es de carácter jurídico y el segundo normativo.

1. Consideraciones jurídicas

185. La idoneidad de la propuesta en términos de derecho internacional parece haber sido el principal obstáculo en el contexto de la Convención contra la Tortura. Sobre la base de la propuesta formulada por sus patrocinadores el Asesor Jurídico expresó la siguiente opinión:

"...

B. A mi juicio, esta propuesta presenta graves obstáculos jurídicos, y de aprobarse podría ponerse en tale de juicio su validez jurídica aduciendo que constituye una modificación de los términos del Pacto que estableció el Comité de Derechos Humanos y definió su mandato. Esa modificación sólo puede efectuarse mediante el procedimiento estipulado en el artículo 51 del Pacto.

/...

C. Como órgano creado en virtud de un tratado, el Comité de Derechos Humanos debe actuar de conformidad con lo dispuesto en el tratado que lo ha creado. A mi juicio, no basta que haya una coincidencia general de propósitos entre la convención propuesta y el artículo 7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos." 108/

Aunque como resultado de esta recomendación no se dio curso a la propuesta, cabe señalar que el resultado deseado en realidad habría podido lograrse por otros medios. Una primera posibilidad sería confiar la ejecución del nuevo tratado a los miembros del Comité de Derechos Humanos, no en su calidad de miembros de dicho Comité sino en otro carácter apropiado. Aunque bien podría decirse que se recurre así al empleo de una "ficción jurídica", dicha técnica es de uso muy frecuente.

186. Una segunda posibilidad es introducir una enmienda idónea al Pacto de conformidad con las disposiciones del artículo 51. En principio esta solución parece simple pero en la práctica es sumamente complicada y lenta. En conjunto, no parecería ser una solución factible ya que se pretende hacer sobre una base ad hoc. En cambio sería factible si se considerara la posibilidad de enmendar el Pacto (o los demás tratados pertinentes) con miras a incluir una nueva disposición que permita conferir nuevas funciones al Comité conforme a otro tratado, siempre que se respeten determinados criterios, entre los cuales cabría citar, por ejemplo, el requisito de una mayoría de dos tercios a favor en la reunión de los Estados partes en el Pacto; disposiciones que permitan a los Estados partes actuales presentar objeciones a la propuesta incluida la estipulación de un número mínimo de objeciones necesario para desestimarla, y así sucesivamente.

187. Otra posibilidad es utilizar los arreglos únicos en su género que rigen el establecimiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La creación de ese Comité no fue concretamente prevista en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y oficialmente su función es asesorar al Consejo Económico y Social en el cumplimiento de las responsabilidades que se le confirieron en virtud del Pacto. No obstante, con la aprobación que uniformemente han manifestado todos los órganos normativos principales, el Comité actúa básicamente del mismo modo que otros órganos de expertos encargados de supervisar los tratados. Puesto que su mandato no está limitado por los términos del Pacto sino que está determinado por el Consejo Económico y Social, no habría dificultad en confiarle nuevas funciones siempre que se cuente con la aprobación del Consejo y que en el nuevo instrumento se estipulen las disposiciones pertinentes. Dicho instrumento debería incluir también un plan de transición para el caso de que el Consejo decidiese dar por terminado el mandato del Comité en cualquier momento.

2. Consideraciones de política

188. La mencionada propuesta también plantea diversas cuestiones de política. Tal vez lo que más preocupa a muchos Estados es que los Estados partes que ratifiquen el nuevo instrumento, pero que no sean partes en el tratado existente (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Políticos), no podrían participar en la elección de los miembros del Comité a menos que se introdujeran disposiciones jurídicas adecuadas mediante una enmienda. En la medida en que la participación en

el régimen de tratados se generalice más, disminuirán las dimensiones de este problema, aunque en el futuro previsible probablemente habría algunos Estados "inhabilitados". Esta dificultad también se presenta con respecto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pero en ese caso el vínculo entre ser parte en el Pacto y tener derecho a votar en las elecciones para el Comité se rompió hace muchos años. Desde las primeras elecciones para el Comité en 1986 y anteriormente para su predecesor (el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) la votación se ha celebrado en el Consejo Económico y Social y no en una reunión de los Estados partes. Así, las prácticas de votación para la elección de ese Comité no se afectarían ni aun cuando se le confirieran nuevas funciones en virtud de un nuevo instrumento.

189. Otras consideraciones de política giran fundamentalmente en torno a cuestiones tales como la de saber si un Comité puede tener o adquirir los conocimientos especializados requeridos en diferentes materias, si su eficacia se diluiría al encomendarle nuevas cuestiones o funciones y cómo los Estados partes reaccionarían en la práctica ante esa situación.

C. Atribución de nuevas funciones a los órganos existentes en virtud de tratados mediante protocolos adicionales

190. Tanto en principio como en la práctica el empleo de protocolos adicionales a los tratados existentes parecería ser una forma apropiada de evitar el establecimiento de nuevos órganos en relación con nuevos tratados. En el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ya existe un Protocolo Facultativo y se está analizando la posibilidad de crear un segundo. Podría adoptarse una medida similar en el caso de los demás tratados fundamentales de derechos humanos, según la naturaleza y el alcance de la cuestión que se aborde o las funciones que se le confieran al órgano creado en virtud del tratado. A ese respecto es evidente que hay límites con respecto a lo que podría considerarse adecuado para su inclusión en un protocolo, al menos en el sentido de que debería haber un nexo claro y directo entre el contenido del tratado y el del protocolo.

191. Ahora bien, también habría que analizar la principal desventaja de la técnica de recurrir a protocolos en lugar de redactar nuevas convenciones. Puesto que es evidente que sólo aquellos Estados que decidan ratificar el protocolo pertinente estarían obligados a su cumplimiento, habría que considerar si a los Estados que no son partes en el instrumento básico se les permitiría ratificar uno o más protocolos. Esta cuestión no se plantea en el marco de la Convención Europea de Derechos Humanos puesto que cada uno de sus protocolos está solamente "abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa, que son signatarios de la Convención". Es concebible que pueda redactarse un protocolo de modo tal que permita que sea ratificado por Estados no partes en el instrumento original, pero parece poco probable en la práctica dado que esos Estados no podrían participar en la reunión de Estados partes en el instrumento original (a menos que también se enmendase a tal efecto).

192. De todo esto se desprende que lo más probable sería que los protocolos sólo estuviesen abiertos a la ratificación de los Estados partes en el instrumento original. Para comprender la desventaja que de ello dimanaría hasta considerar que un Estado que no fuese parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no podría ratificar un protocolo facultativo de dicho Pacto que abordase más detenidamente la prohibición de la esclavitud (artículo 8 del Pacto) 109/. Así los aproximadamente 70 Estados Miembros de las Naciones Unidas que se encuentran en esa categoría no podrían participar en el nuevo régimen basado en un protocolo, lo cual no ocurriría si se hubiese aprobado un tratado por separado. Sin embargo, el argumento en contra de esta propuesta no carece totalmente de validez. En momentos en que en general se coincide en la importancia que reviste tratar de que todos los Estados ratifiquen los principales tratados de derechos humanos (y particularmente los dos Pactos) bien podría argüirse que sería inadecuado esforzarse exageradamente para dar a los Estados la posibilidad de contraer obligaciones más limitadas y al propio tiempo seguir evadiendo la ratificación de los principales tratados.

D. Enmienda a los tratados

193. Varias de las posibles opciones a largo plazo examinadas en el presente estudio podrían ejercerse solamente mediante la introducción de una enmienda a las disposiciones de los tratados pertinentes. Cuando se hacen propuestas individuales para enmendar algún tratado la reacción común, aunque no siempre reconocida, es suponer que el proceso es demasiado complejo, demasiado lento y con muy pocas probabilidades de obtener un apoyo unánime que lo justifique. Si bien hasta ahora quizás haya habido sobradas razones para suponerlo, en el futuro las presiones en pro de la racionalización del sistema y de la adopción de medidas apropiadas para garantizar su funcionamiento eficaz podrían ser tan intensas que se requiera examinar con toda seriedad la introducción de enmiendas.

194. En realidad los procedimientos establecidos en los diferentes tratados no son excesivamente complejos, siempre que se dé suficiente tiempo para que el proceso siga su curso. Dicho de otro modo, las enmiendas sólo tienen sentido como parte de una estrategia a más largo plazo y no como medidas de emergencia a corto plazo. Tres de los tratados examinados en el presente estudio contienen disposiciones idénticas con respecto a la "revisión", a saber, el artículo 23 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 26 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo XVII de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. La disposición dice lo siguiente:

"1. En cualquier momento, cualquiera de los Estados partes podrá formular una solicitud de revisión de la presente Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá las medidas que, en caso necesario, hayan de adoptarse en lo que respecta a esa solicitud."

195. Los dos Pactos Internacionales contienen una disposición diferente, aunque común a ambos y que dice lo siguiente:

"1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará a una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado."

El artículo 29 de la Convención contra la Tortura también sigue el modelo de este procedimiento, pero con dos grandes diferencias. En el párrafo 1, el requisito de que un tercio de los Estados partes se declare a favor de que se convoque una conferencia deberá cumplirse "dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de esa comunicación". En el párrafo 2 se omite la aprobación de la Asamblea General.

196. En el caso del primer conjunto de tres tratados cabría esperar que la Asamblea General adoptase procedimientos que reuniesen los requisitos generales establecidos en los artículos 39 a 41 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. Al hacerlo bien podría optar por seguir un procedimiento similar al estipulado en el segundo conjunto de tratados. En el presente estudio no parecería apropiado ahondar más en los detalles posibles de un procedimiento de ese tipo puesto que la Asamblea General se regirá en parte por la naturaleza de las enmiendas propuestas y acaso desee consultar al Asesor Jurídico antes de actuar.

197. La principal conclusión que cabe extraer en el contexto actual es que el requisito fundamental es la voluntad política. De existir, no debería ser demasiado difícil garantizar la introducción de las enmiendas necesarias.

Notas

- 1/ Alexei Glukhov, "A Two-Way Street". International Affairs, julio de 1988, 31 a 34.
- 2/ Rosalyn Higgins, "The United Nations: Still a Force for Peace", 52 Modern Law Review, 1 a 20 (1989). Posteriormente se sustituyó el título del artículo por "The United Nations: Some Questions of Integrity".
- 3/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 27 (A/8027).
- 4/ Ibid., trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/34/18).
- 5/ Ibid., Suplemento No. 40 (A/34/40).
- 6/ Ibid., cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/43/40), párr. 642.
- 7/ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.88.XIV.1.
- 8/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/42/40), párr. 28.
- 9/ Ibid., cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/44/38), párr. 8.
- 10/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento No. 4 (E/1989/22), párr. 314.
- 11/ Ibid., párr. 347. El informe preliminar del Relator Especial figura en el documento E/CN.4/Sub.2/1988/19.
- 12/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 46 (A/44/46), párr. 18.
- 13/ John Humphrey, "The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century", en M. Bos (ed.), The Present State of International Law and Other Essays (Deventer, Kluwer, 1973) 75 a 91.
- 14/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/43/40), párr. 486.
- 15/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento No. 4 (E/1989/22), anexo III.
- 16/ Estas cifras figuran en el documento HR1/MC/1988/L.2, preparado para la segunda reunión de las personas que presiden los órganos establecidos en virtud de tratados sobre derechos humanos.

Notas (continuación)

17/ Véase, por ejemplo, Benedetto Conforti, "Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations Unies: réflexions d'un juriste", en D. Bardonnet (ed.), The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations (Dordrecht, Martinus Nijhoff para la Academia de Derecho Internacional de La Haya, 1986), pág. 153.

18/ Este no es el caso del proyecto de convención sobre los derechos del niño, cuyo artículo 44 prevé la presentación de informes en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor para el Estado parte de que se trate y posteriormente cada cinco años (véase E/CN.4/1989/29).

19/ OIT, Chart of Ratifications of International Labour Conventions, 1º de enero de 1989.

20/ Rosalyn Higgins, op. cit., pág. 9.

21/ Véase el resumen de la presentación del Sr. Pocas en el párrafo 8 del documento CCPR/C/SR.859, párr. 8.

22/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/44/38), párr. 392.

23/ Cabe señalar a este respecto que el Comité de Derechos Humanos ha manifestado la opinión de que, "con respecto a los esfuerzos de armonizar y unificar orientaciones, cabría encontrar una solución adecuada dentro del marco de un Estado parte, en especial mediante la creación de un mecanismo de coordinación" (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/43/40), párr. 28 4)).

24/ OIT, 52 Boletín Oficial, 181 a 216 (1969).

25/ La excepción se relaciona con el costo de una Comisión de Conciliación creada especialmente para casos de cuestiones entre Estados, de conformidad con el artículo 42 del Pacto. En el inciso 9) del artículo 42 se estipula que "los Estados partes interesados compartirán por igual todos los gastos de los miembros de la Comisión ...".

26/ Los miembros del Grupo de los Tres también son miembros de la Comisión de Derechos Humanos y se reúnen inmediatamente antes o después del período de sesiones de la Comisión.

27/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/43/40), párr. 8.

28/ Ibid., cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/42/18), párrs. 29 a 33.

29/ Ibid., cap. VIII, secc. B, decisión 1 (XXXV).

Notas (continuación)

30/ Ibid., cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/43/18), párr. 11.

31/ Ibid., cap. VII, decisión 1 (XXXVI).

32/ Documentos Oficiales de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Duodécima Reunión de los Estados Partes, Decisión (CERD/SP/35).

33/ Véase, en general: R. St. J. Macdonald, The Charter of the United Nations and the Development of Fundamental Principles of International Law, en Bin Cheng y E. D. Brown (editores), Contemporary Problems of International Law (Londres, Stephens & Sons Ltd., 1988), pág. 196.

34/ Este procedimiento fue creado en virtud de la resolución I (XII) de la Comisión de Derechos Humanos, de 14 de marzo de 1956. Véanse también las resoluciones del Consejo Económico y Social 728 B (XXVIII) de 30 de julio de 1959, 888 B (XXXIV) de 24 de julio de 1962 y 1074 C (XXXIX) de 28 de julio de 1965.

35/ La decisión de interrumpir el procedimiento se adoptó de conformidad con la decisión 10 (XXXVII) de la Comisión de Derechos Humanos de 13 de marzo de 1981.

36/ Para la opinión según la cual estas cuestiones constituyen normas de derecho consuetudinario, véase, en general: Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice, 178 Recueil des cours (1982), cap. XV; y Antonio Cassese, International Law in a Divided World (Oxford, Clarendon Press, 1986), 148 a 150.

37/ Compañía de Tracción, Electricidad y Energía de Barcelona (Bélgica contra España), 1970 ICJ Reports 3, párrs. 33 y 34. Con respecto a la cuestión del jus cogens, véase la declaración formulada en el caso del Africa Sudoccidental (1966) por el Juez Tanaka en el sentido de que "es indudable que puede considerarse que el derecho relativo a la protección de los derechos humanos pertenece al jus cogens" (ICJ Reports (1966), pág. 298). Véase además, en general: M. Virally, Réflexions sur le jus cogens, 12 Annuaire français de droit international 1 (1966); E. Schwelb, Some Aspects of International Jus Cogens as Formulated by the International Law Commission, 61 American Journal of International Law 948 (1967); I. Brownlie, Principles of Public International Law (Oxford University Press, tercera edición, 1979), 512 a 515; y V. Alexidye, Legal Nature of Jus Cogens in Contemporary International Law 172 Recueil des cours 227 (1981).

38/ I. I. Lukashuk, "The Principle Facta Sunt Servanda and the Nature of Obligation Under International Law", 83 American Journal of International Law 513 (1989).

39/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/44/6), secc. 23, cuadro 23.1. Los gastos estimados de 1988-1989 ascienden a sólo 2.260.000 dólares.

Notas (continuación)

40/ Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 26 de marzo a 24 de mayo de 1968 y 9 de abril a 22 de mayo de 1969 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.70.V.5), pág. 311.

41/ Véase el artículo 4 de la Convención de Viena, relativo a la irretroactividad de las convenciones. En él se dispone, entre otras cosas, que "sólo se aplicará a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados".

42/ Véase, por ejemplo, Restatement of the Law (Third), The Foreign Relations Law of the United States (Saint Paul, American Law Institute, 1987). "Por la presente se acepta que, en general, la Convención de Viena constituye una codificación del derecho internacional consuetudinario que rige los acuerdos internacionales" (pág. 145).

43/ Véase pássim Bruno Simma, "Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law", 20 Osterreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht 5 (1970).

44/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/42/18), párr. 60.

45/ Rosalyn Higgins, op. cit., pág. 19.

46/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/44/18), párr. 26 6).

47/ De conformidad con la resolución 35/218 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1980. El gasto total asciende a 56.000 dólares por año.

48/ Henry G. Schermers, "Has the European Commission on Human Rights Got Bugged Down?", 9 Human Rights Law Journal 175 a 179 (1988).

49/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/44/38), párr. 26 d).

50/ Ibid., cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/43/40), párr. 22.

51/ Carta de fecha 29 de septiembre de 1988 dirigida al Secretario General por el Ministro de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, en la que se transmite un informe del Comité Consultivo en materia de Derechos Humanos y Política Exterior de los Países Bajos sobre la aplicación de los instrumentos de derechos humanos auspiciados por las Naciones Unidas (A/C.3/43/5), pág. 17.

Notas (continuación)

52/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/44/38), párr. 392, recomendación general No. 9 (octavo período de sesiones, 1989).

53/ Ibid., párr. 26 d) ii) a).

54/ Ibid., cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/42/18), párr. 12.

55/ Véase el documento E/CN.4/1989/29, artículo 45 a).

56/ Informe sobre la situación social en el mundo, 1989 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.89.IV.1), cap. X, secc. B.

57/ R. A. Mullerson, "Sources of International Law: New Tendencias in Soviet Thinking", American Journal of International Law, No. 83, 494 a 512 (1989).

58/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/44/38), párr. 26 e).

59/ En el artículo 62 del reglamento del Comité contra la Tortura, se dispone lo siguiente:

"1. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, órganos de las Naciones Unidas interesados, organizaciones intergubernamentales regionales y organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a que le presenten información, documentación y declaraciones por escrito, según corresponda, relacionadas con las actividades del Comité en virtud de la Convención.

2. El Comité determinará la forma y manera en que esta información, documentación y declaraciones por escrito hayan de ponerse a disposición de los miembros del Comité."

(Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 46 (A/43/46), anexo III. Consúltense asimismo, en el informe del Comité presentado al cuadragésimo cuarto período de sesiones (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 46 (A/44/46), anexo IV), el artículo 76 4) (referente a los procedimientos que se aplican en virtud del artículo 20 de la Convención).

60/ CAT/C/SR.2, párrs. 82 a 88; CAT/C/SR.5, párrs. 45 a 59; y CAT/C/SR.6, párrs. 2 a 4.

Notas (continuación)

61/ En el artículo 69 del reglamento provisional del Comité se dispone lo siguiente:

"1. Las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo podrán presentar al Comité declaraciones escritas que puedan contribuir al reconocimiento y la realización plenos y universales de los derechos enunciados en el Pacto.

2. El Comité podrá recomendar al Consejo que invite a los órganos de las Naciones Unidas interesados y a las organizaciones intergubernamentales regionales a que presenten al Comité información, documentación y declaraciones escritas, según corresponda, relacionadas con las actividades del Comité en virtud del Pacto."

(Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento No. 4 (E/1989/22), anexo IV).

62/ Rosalyn Higgins, op. cit., pág. 8.

63/ Ibid., págs. 8 a 11.

64/ Craig Scott, "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights", 27 Osgoode Hall Law Journal, 769 a 878 (1989).

65/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/42/40), anexo VIII, observaciones B, C y D.

66/ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.89.XIV.2.

67/ Review of the Multilateral Treaty-Making Process, United Nations Legislative Series (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E/F.83.V.8).

68/ Ibid., pág. 51, párrs. 4 y 5.

69/ Ibid., pág. 43, párr. 2.

70/ Ibid., pág. 8, párr. 6.

71/ Aprobados respectivamente el 9 de diciembre de 1985 (véase el No. 67 de la Serie de Tratados de la Organización de los Estados Americanos) y el 14 de noviembre de 1988 (ibid., No. 69).

72/ Se aprobó el 26 de junio de 1987 (véase Consejo de Europa, No. 126 de la European Treaty Series) y entró en vigor el 1° de febrero de 1989.

73/ Boletín Oficial de la OIT, No. 70, edición especial, serie A, 1987, apéndice I, párr. 30.

Notas (continuación)

74/ Ibid., párr. 32.

75/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1988, Suplemento No. 10 (E/1988/20); véase también "Normas y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal: aplicación y prioridades para la elaboración de normas" (A/CONF.144/IPM/5).

76/ Examen del proceso de elaboración de tratados multilaterales, op. cit., pág. 63, párr. 1 a).

77/ Ibid., párr. 1 c).

78/ Ibid., pág. 56, párr. 4.

79/ Véanse por ejemplo los "Procedimientos para la aplicación eficaz de los principios básicos sobre la independencia del poder judicial", en Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, informe sobre el décimo período de sesiones, (véase la nota 75 supra), proyecto de resolución V, anexo; y las "Directrices para la aplicación eficaz del código de conducta para los funcionarios encargados de aplicar la ley", ibid., proyecto de resolución VI, anexo.

80/ Un comentarista sugirió hace dos decenios que las actividades de redacción de textos pueden originar una nociva ilusión de éxito y servir de excusa para no seguir otros caminos más prácticos, si bien más difíciles (Richard Bilder, "Rethinking International Human Rights Law: Some Basis Questions", 1969, Wisconsin Law Review, 171 a 205).

81/ Theo van Boven, "The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis", 10 Human Rights Law Journal, 1 a 6 (1989).

82/ Por ejemplo, E/CN.4/1988/NGO/36, pág. 2.

83/ N. Valticos, "The Future Prospects for International Labour Standards", 118 Internacional Labour Review, 679 a 680 (1979).

84/ '70 Boletín Oficial de la OIT, número especial, serie A, 1987, apéndice II, págs. 29 a 37.

85/ Theodor Meron, Human Rights Law-Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Processes (Oxford, Clarendon Press, 1986), pág. 284.

86/ Ibid., pág. 291.

87/ Véase la nota 67 supra, pág. 43, párr. 2.

88/ Ibid., págs. 63 a 68.

89/ Véase la nota 84 supra, párr. 11.

Notas (continuación)

90/ Véase la nota 67 supra, pág. 62.

91/ Véase el resumen contenido en el documento A/C.3/35/SR.56, párrs. 57 y 58. Cita en inglés tomada del texto literal citado por Meron, op. cit., pág. 271.

92/ Van Boven, op. cit., pág. 6.

93/ Véase la nota 67 supra, pág. 47.

94/ Ibid., pág. 24, párr. 24.

95/ Ibid., pág. 25, párr. 25.

96/ Ibid., pág. 25, párr. 26.

97/ Ibid., pág. 68.

98/ Alocución del Secretario General en una reunión conmemorativa del septuagésimo aniversario del Palacio de la Paz, celebrada en La Haya el 6 de septiembre de 1988 (comunicado de prensa SG/SM/918, pág. 3).

99/ Van Boven, op. cit., págs. 8 y 9.

100/ Citado en el documento E/3616/Rev.1, párr. 105.

101/ El examen técnico se publicó en el documento E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1 y Corr.1 y Add.1.

102/ Véase la nota 67 supra, pág. 29, párrs. 37 y 38.

103/ Ibid., pág. 32, párr. 49.

104/ Véase, por ejemplo, "Instruments of Implementation of Human Rights", 10 Human Rights Law Journal 13 (1989).

105/ Véase por ejemplo, E/CN.4/1988/NGO/36.

106/ Véase, en general: "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights", 8 Human Rights Law Journal 1 a 216 (1987).

107/ Ibid., pág. 108, párr. 342.

108/ E/CN.4/1981/WG.2/WP.6. Véase, en general: J. H. Burgers y H. Danelius, The United Nations Convention Against Torture (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988), págs. 74 a 77.

109/ Véase, por ejemplo, el "Estudio de los medios que permí'an establecer un mecanismo eficaz para la aplicación de las convenciones sobre la esclavitud" (E/CN.4/Sub.2/1989/37).