

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1
22 de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Comité Preparatorio
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 19 a 30 de abril de 1993
Tema 5 del programa provisional

SITUACION ACTUAL DE LAS PUBLICACIONES, ESTUDIOS Y DOCUMENTACION
QUE SE PREPARAN PARA LA CONFERENCIA MUNDIAL

Nota de la Secretaría

Adición

Estudio actualizado preparado por el Sr. Philip Alston:
informe provisional

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 a 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 la 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

GE.93-13004 (S)

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, para que llevase a cabo el mencionado estudio, que se transmitió en el documento A/44/668 a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, y posteriormente se puso a disposición de la Comisión de Derechos Humanos, en su 46° período de sesiones.

4. En el párrafo 2 de la resolución 47/111 de 16 de diciembre de 1992, la Asamblea General expresó "su satisfacción por el estudio que preparó el experto independiente" y, "habida cuenta de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de la cuarta reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, pide que se actualice el informe del experto independiente para presentarlo a la Comisión de Derechos Humanos en su 50° período de sesiones, que se presente un informe provisional a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones y que se transmita este informe a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se celebrará en junio de 1993". La Comisión de Derechos Humanos expresó también su satisfacción por el estudio y pidió también una versión actualizada en el párrafo 6 de su resolución 1993/16 de 26 de febrero de 1993.

5. El anexo al presente documento contiene el informe provisional sobre el estudio actualizado. Ha sido preparado por el Sr. Philip Alston, profesor de derecho internacional, Director del Centro de Estudios de Derecho Público y Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Australia y actualmente profesor visitante en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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

Estudio actualizado preparado por el Sr. Philip Alston:
informe provisional

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 la 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, para que llevase a cabo el mencionado estudio, que se transmitió en el documento A/44/668 a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, y posteriormente se puso a disposición de la Comisión de Derechos Humanos, en su 46° período de sesiones.
4. En el párrafo 2 de la resolución 47/111 de 16 de diciembre de 1992, la Asamblea General expresó "su satisfacción por el estudio que preparó el experto independiente" y, "habida cuenta de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de la cuarta reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, pide que se actualice el informe del experto independiente para presentarlo a la Comisión de Derechos Humanos en su 50° período de sesiones, que se presente un informe provisional a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones y que se transmita este informe a la Comisión Mundial de Derechos Humanos que se celebrará en junio de 1993". La Comisión de Derechos Humanos expresó también su satisfacción por el estudio del experto y pidió también una versión actualizada en el párrafo 6 de la resolución 1993/16 de 26 de febrero de 1993.

5. El anexo al presente documento contiene el informe provisional sobre el estudio actualizado. Ha sido preparado por el Sr. Philip Alston, profesor de derecho internacional, Director del Centro de Estudios de Derecho Público y de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Australia y actualmente profesor visitante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Anexo

ESTUDIO SOBRE LA MANERA DE AUMENTAR LA EFICACIA A LARGO PLAZO
DEL REGIMEN DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS
NACIONES UNIDAS: INFORME PROVISIONAL

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	1 - 38	7
I. INTRODUCCION	1 - 22	13
A. Mandato	1 - 3	13
B. Criterio adoptado y cuestiones examinadas . . .	4 - 14	13
C. La reforma de los órganos creados en virtud de tratados considerada en un contexto más amplio	15 - 22	17
II. VISION DE CONJUNTO DEL MEDIO RAPIDAMENTE CAMBIANTE EN QUE FUNCIONAN LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS	23 - 90	19
A. La evolución histórica del sistema de tratados de derechos humanos	24 - 41	20
B. Consecuencias de la expansión general de las actividades multilaterales de derechos humanos para el sistema de tratados	42 - 52	25
C. El sistema de tratados como piedra angular del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos	53 - 71	28
D. Hacia una participación universal en el régimen establecido en los tratados	72 - 90	34
III. PRESENTACION DE INFORMES POR LOS ESTADOS PARTES . .	91 - 182	38
A. Importancia y funciones de los procedimientos de presentación de informes	91 - 102	38
B. Problemas actuales de los procedimientos de presentación de informes	103 - 108	43
C. Respuesta a la no presentación de informes . .	109 - 122	46
D. La carga de los sistemas de presentación de informes paralelos	123 - 138	49

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. (<u>continuación</u>)		
E. Reducción de la superposición de las obligaciones de presentación de informes . . .	139 - 155	54
F. Mejoramiento de la capacidad del conjunto del sistema de tratados para abordar temas específicos	156 - 163	59
G. Posibles opciones para lograr a largo plazo cambios fundamentales	164 - 182	62
IV. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS: CUESTIONES FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS	183 - 206	67
A. Arreglos financieros	183 - 184	67
B. Duración y frecuencia de los períodos de sesiones de los Comités	185 - 193	67
C. Condiciones de servicio de los expertos	194 - 196	70
D. Servicios que presta la Secretaría	197 - 206	71
V. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS: CUESTIONES SUSTANTIVAS	207 - 254	74
A. Supervisión más eficaz de la aplicación de los tratados	207 - 237	74
B. Promoción de la congruencia normativa	238 - 244	83
C. Relaciones con los principales mecanismos regionales de derechos humanos	245 - 254	85
VI. OTROS PROBLEMAS A LARGO PLAZO*		
A. Unificación a largo plazo de la actual red de órganos creados en virtud de tratados*		

* Se publicará como adición al presente documento.

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El presente documento es un informe provisional que contiene la versión totalmente revisada y actualizada de un estudio originariamente preparado a petición de la Asamblea General en 1989. Desde entonces muchas de las recomendaciones contenidas en el informe original se han aplicado. Por consiguiente, en la presente versión del estudio no se tratan de nuevo esas cuestiones.
2. El régimen jurídico establecido en los tratados (junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos) constituye la piedra angular de las actividades internacionales en favor de los derechos humanos (párrs. 53 a 71). Su elaboración es uno de los grandes logros de las Naciones Unidas.
3. Ese régimen ha llegado a una coyuntura crítica. Para el éxito de su futura evolución es menester reconocer la magnitud y urgencia de los actuales retos, reafirmar la importancia decisiva de la totalidad del régimen y proseguir con energía y dedicación la búsqueda de soluciones innovadoras y eficaces. Al hacerlo hay que velar por no sacrificar la integridad del sistema, y sobre todo su capacidad de salvaguardar los derechos humanos, a nociones ilusorias de racionalización y eficiencia (párrs. 7 a 13).
4. Cuando en 1968 se celebró la Conferencia de Teherán no existía ningún órgano creado en virtud de tratados sobre derechos humanos. Sólo un cuarto de siglo más tarde ya hay siete. A lo largo del pasado decenio la complejidad, el alcance y el significado potencial de este régimen jurídico han aumentado enormemente. Sólo entre 1989 y 1992 aumentó un 27% el número de Estados partes en los principales tratados. Para el año 2000 podría haber como promedio 160 Estados partes en cada uno de los seis tratados, lo que generaría casi 1.000 informes por cada ciclo y hasta 2.000 páginas anuales de informes de comités, con una amplia gama de textos de valor jurisprudencial (párrs. 23 a 41).
5. Al menos en algunos aspectos, la reforma del régimen jurídico establecido en los tratados está íntimamente ligada a la reforma del programa global de derechos humanos. Ese programa ha experimentado un crecimiento exponencial durante el último decenio en virtud de un proceso de acumulación más que de evolución planificada. Se plantea la cuestión de saber si debe emprenderse o no un estudio panorámico de determinados aspectos del desarrollo ulterior del sistema basado en la Carta de las Naciones Unidas, ya sea por el Secretario General, ya sea por uno o más expertos independientes (párrs. 15 a 22).
6. Parece seguro que el gran volumen de trabajo que actualmente se exige del Centro de Derechos Humanos aumentará más rápidamente en los próximos años. La actual disparidad entre lo exigido y los recursos proporcionados ha agravado esta situación. De los múltiples sectores afectados por estos problemas, el presente estudio se centra sobre todo en cuatro que necesitan urgentemente un examen global: los servicios de asesoramiento, la información pública, la colaboración con otros órganos y organismos de las Naciones Unidas, y las relaciones entre los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y sus homólogos regionales (párrs. 15 a 22).

7. Los órganos creados en virtud de tratados se han entrelazado cada vez más con el programa general de derechos humanos de las Naciones Unidas. Aunque este fenómeno es muy de celebrar, debe mantenerse un equilibrio difícil entre la necesidad, por una parte, de promover el grado más eficaz interacción y, por otra, de asegurar que las características distintivas de las funciones de supervisión de tratados que desempeñan los comités no se desdibujen o incluso se pierdan (párrs. 53 a 71).

8. Por múltiples razones, entre ellas la posibilidad de explorar la difícil cuestión del papel de los factores culturales en la aplicación de las normas de derechos humanos, la participación universal de todos los países en los seis tratados principales es una meta de la máxima importancia (párrs. 72 a 75).

9. El actual nivel de participación es sólo del 60% aproximadamente en los Pactos y baja hasta el 40% en la Convención contra la Tortura. Los esfuerzos realizados hasta ahora para mejorar esta situación han sido fragmentarios, se han valido excesivamente de las exhortaciones repetidas, y han carecido tanto de profundidad como de recursos (párrs. 76 a 80).

10. Las Naciones Unidas deberían adoptar un programa de tres puntos para alcanzar la universalidad:

- a) La aceptación universal del conjunto de seis tratados fundamentales debería considerarse uno de los ejes básicos del programa de derechos humanos. Además, debería exhortarse a los seis Estados que son parte solamente en uno de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos a ratificar el otro lo antes posible (párr. 82).
- b) El programa debería elegir como objetivos cuestiones específicas y elaborar estrategias eficaces para resolverlas. Por ejemplo, debería prestarse atención a los problemas y preocupaciones específicos de los 30 Estados con dos millones de habitantes o menos que no han ratificado ninguno de los Pactos. Si se idearan medidas para que estos Estados pudieran ratificar o adherirse a los Pactos, el número total de partes en los mismos podría aumentar cerca del 25% (párrs. 83 a 88).
- c) Debería fijarse una fecha límite para alcanzar la universalidad (el año 2000) e idear una estrategia para conseguirlo. Especialistas deberían supervisar la aplicación del programa y deberían asignarse recursos para las actividades correspondientes (párrs. 89 y 90).

11. El procedimiento de presentación de informes es de importancia capital para el régimen jurídico internacional de los derechos humanos. La presentación de informes debería considerarse una labor polifacética que atiende a diversos objetivos, tanto en el plano nacional como en el internacional (párrs. 91 a 94).

12. La función de los órganos creados en virtud de tratados internacionales es fundamentalmente catalizadora. En la presentación de informes el papel

primordial corresponde a los órganos nacionales competentes. En teoría, la principal función de los órganos creados en virtud de tratados sería supervisar a los supervisores nacionales. Esos órganos deberían centrarse de forma más sistemática en las cuestiones siguientes: a) la difusión en los idiomas nacionales del texto de los instrumentos correspondientes; b) las modalidades de preparación de los informes de los Estados; c) la presentación al órgano creado en virtud de un tratado de información procedente de diversas fuentes en relación con el examen de los informes de los Estados; y d) el examen a nivel nacional de los resultados del diálogo entre el Comité y el Estado parte (párrs. 95 a 102).

13. El nivel actual de informes atrasados (más de 1.000) crea una situación crónica que es totalmente inaceptable. Mientras esto se tolere, la credibilidad de todo el régimen se verá amenazada, los gobiernos se acostumbrarán a desconocer sus obligaciones y quedarán en parte justificadas las críticas de quienes consideran inoperante o ineficaz el sistema de presentación de informes (párrs. 103 a 111).

14. Es irónico que el sistema de tratados pueda funcionar actualmente sobre la base del continuo incumplimiento de sus obligaciones por los Estados partes. Ahora bien, una vez que se resuelva este problema, será inevitable hacer grandes reformas en el sistema actual (párr. 106).

15. En vez de tratar de encontrar incentivos o desincentivos adecuados para resolver esta cuestión, tanto los órganos establecidos en virtud de tratados como los órganos políticos han tendido simplemente a exhortar a los Estados a que presenten sus informes. Ahora se impone abordar este problema con firmeza e imaginación.

16. Deberían estudiarse cuatro medidas: a) la prestación de servicios de asesoramiento, de un tipo muy diferente a los que actualmente se ofrecen, a aquellos Estados partes cuyos informes estén más de dos años atrasados; b) la eliminación de la inmunidad de investigación de que actualmente gozan los Estados que no presentan informes, programando el examen de la situación reinante en esos Estados, incluso a falta de su informe; c) la mención en las resoluciones de los órganos basados en la Carta del nombre de aquellos Estados partes cuyos informes están muy atrasados; y d) la creación de incentivos positivos para que presenten informes los Estados partes, mediante la prestación de asistencia técnica adicional (párrs. 109 a 122).

17. Los Estados reciben actualmente un número excesivo de peticiones de información sobre cuestiones de derechos humanos. Alcanzado cierto punto y dada la capacidad disponible, nuevas demandas pueden ser contraproducentes. Muchas de ellas son esenciales, pero algunas podrían reducirse o evitarse. La solución que se adopte debe satisfacer el doble criterio de i) limitar al mínimo la carga impuesta a los Estados y ii) aumentar al máximo la eficacia de las medidas adoptadas para asegurar el respeto de los derechos humanos (párrs. 123 a 125).

18. Las peticiones fundadas en obligaciones convencionales o resultantes de procedimientos especiales establecidos por órganos basados en la Carta

deberían distinguirse de las demás y el esfuerzo por reducir la carga debería centrarse principalmente en las peticiones provenientes de fuentes distintas de estas dos (párrs. 126 a 135).

19. En particular, deberían adoptarse medidas para reducir la guerra de documentos contra los Estados y organizaciones no gubernamentales que actualmente caracteriza la preparación de gran parte de la documentación solicitada de la Secretaría por los órganos basados en la Carta (parr. 134).

20. La consolidación de las directrices para la presentación de informes relativas a la situación de un país, lograda recientemente, es una valiosa iniciativa pero sirve sólo para resolver una parte del problema mucho mayor de la superposición de obligaciones de presentación de informes (párr. 139).

21. Debido a la amplia superposición de las competencias de los diferentes órganos creados en virtud de tratados, los Estados pueden verse obligados a informar virtualmente sobre la misma cuestión a cinco o más órganos diferentes. 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 (párr. 152).

22. Los Estados podrían también considerar la posibilidad de designar a una dependencia administrativa específica en el plano nacional para que coordine la preparación de todos los informes a los órganos creados en virtud de tratados (párr. 153).

23. Dada la necesidad de comprender mejor la actual superposición entre las normas convencionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las Naciones Unidas, debería pedirse a la Oficina Internacional del Trabajo que estudie la posibilidad de actualizar y ampliar a efectos informáticos el análisis que preparó en 1969 en el que se comparaban las disposiciones de los convenios pertinentes de la OIT con las normas contenidas en los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. Esto podría combinarse con un esfuerzo concertado de los órganos creados en virtud de tratados a fin de tener plenamente en cuenta los casos en que un Estado parte ya haya presentado un informe a la OIT sobre el mismo tema (párrs. 142, 143 y 155).

24. Debería encargarse específicamente a la reunión de presidentes que examine, partiendo de las opciones presentadas por la Secretaría, la manera en que los distintos comités podrían reducir la superposición o duplicación de tareas respecto de cuestiones específicas como los derechos del niño (párrs. 146 a 148).

25. La superposición de competencias de diferentes órganos creados en virtud de tratados puede conducir a una situación en la que un Estado tenga la

obligación de informar virtualmente sobre la misma cuestión a varios órganos diferentes. Para reducir esa superposición debería exhortarse a cada Estado parte a que determinara, en su propio beneficio, aquellos casos en que pueda utilizar en forma eficaz y adecuada la remisión recíproca al preparar sus informes. Otra medida posible podría consistir en designar a una dependencia administrativa específica para que coordine la preparación de todos esos informes. Los órganos creados en virtud de tratados y la OIT deberían contribuir también a la elaboración de soluciones más eficaces (párrs. 149 a 155).

26. Dado el número cada vez mayor de temas específicos, tales como los derechos de la mujer, los discapacitados, los ancianos, etc. para los que se pide a todos los órganos que presten particular atención, debería estudiarse la posibilidad de idear procedimientos flexibles para asignar con carácter primordial a un órgano específico la función de tratar determinado aspecto de una cuestión (párrs. 156 a 163).

27. Deberían estudiarse las posibilidades de reducir a largo plazo la carga que supone la presentación de informes. Entre ellas figuran las siguientes: i) reducir el número de órganos creados en virtud de tratados y, por consiguiente, el número de informes requeridos (párrs. 164 a 166); ii) exhortar a los Estados a producir un solo informe "global" destinado a todos los órganos competentes creados en virtud de tratados (párrs. 167 a 173) y iii) sustituir la obligación de presentar informes periódicos amplios por informes sobre cuestiones específicas (párrs. 174 a 182).

28. La reforma de las disposiciones financieras relativas a los órganos creados en virtud de tratados es uno de los principales logros de los últimos años. Debería instarse a los Estados partes en los dos tratados en cuestión a ratificar las enmiendas lo antes posible (párrs. 183 y 184).

29. El tiempo de sesión puesto a disposición de los órganos creados en virtud de tratados en conjunto ha aumentado constantemente, aunque sigue siendo insuficiente, y probablemente ascenderá a 34 semanas, con 6 semanas de grupos de trabajo, en 1993. Esta cifra quizá tenga que doblarse cuando el sistema esté funcionando eficazmente (párrs. 185 a 193).

30. Los miembros de todos los comités deberían percibir honorarios, en vez de percibirlos sólo los miembros de tres comités de un total de seis, como sucede en la actualidad (párrs. 194 a 196).

31. El nivel actual de servicios de secretaría prestados a los órganos creados en virtud de tratados es totalmente insuficiente. Es menester acelerar la informatización; debería crearse una dependencia de documentación; debería hacerse un inventario de las necesidades de los comités; el Centro de Derechos Humanos debería encargarse de prestar servicios al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; en la Secretaría deberían perfeccionarse los conocimientos de las funciones especializadas, en el marco de una importante reestructuración de la actual organización de los servicios; y deberían proporcionarse recursos mucho mayores (párrs. 197 a 206).

32. Es preciso hacer participar a los distintos organismos intergubernamentales en los trabajos de los órganos creados en virtud de tratados, pero partiendo de criterios más lógicos que los implícitos en las soluciones actuales. En general es preciso que la coordinación efectiva y específica ocupe en el programa interinstitucional un lugar más importante que hasta ahora (párrs. 209 a 217).

33. Las relaciones entre los órganos creados en virtud de tratados y las organizaciones no gubernamentales necesitan de modo apremiante una revisión. Hay que establecer una oficina de enlace no gubernamental en el Centro de Derechos Humanos (párrs. 218 a 237).

34. 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. 238 a 241).

35. El Secretario General podría estudiar la posibilidad de revisar o complementar la publicación Actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos a fin de proporcionar un repertorio más accesible de la jurisprudencia elaborada por los distintos órganos. También debería estudiarse la posibilidad de perfeccionar los conocimientos de los funcionarios de la Secretaría (párrs. 242 y 243).

36. En la actualidad las Naciones Unidas y los órganos regionales creados en virtud de tratados de derechos humanos prestan entre ellos muy poca atención a la jurisprudencia de los otros. A fin de favorecer la posibilidad de que se vaya formando de manera global y coherente un régimen jurídico internacional de los derechos humanos y para evitar que surjan planteamientos e interpretaciones muy divergentes o incluso totalmente incompatibles entre sí, hay que tratar de promover la comunicación fecunda entre esos órganos. Debería mantenerse informados a los órganos creados en virtud de tratados de la evolución en otros sectores, la interacción entre el sistema universal y los sistemas regionales debería hacerse menos superficial y más sustantiva, los respectivos órganos o sus representantes deberían reunirse de vez en cuando, y deberían formarse bases de datos para poner la jurisprudencia de cada órgano a la disposición de los demás (párrs. 245 a 254).

Invitación a presentar observaciones para reflejarlas en el estudio definitivo

37. El presente informe es provisional, como pidió la Asamblea General. La versión definitiva del informe se presentará a la Comisión de Derechos Humanos en su 50º período de sesiones, en 1994. Conviene señalar que esa versión tratará diversas cuestiones no incluidas aquí, en particular la información pública y los servicios de asesoramiento.

38. En esa versión se tendrán plenamente en cuenta las observaciones que entre tanto reciba el experto independiente. Se invita cordialmente a presentar cuantas observaciones se consideren oportunas.

I. INTRODUCCION

A. Mandato

1. El presente estudio, actualizado y considerablemente revisado, se centra en los enfoques a largo plazo para aumentar la efectividad del funcionamiento de los órganos existentes y futuros creados en virtud de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Se pidió al experto independiente que, al preparar el estudio, tuviera en cuenta las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe sobre la cuarta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (A/47/628, anexo).

2. Además, se han tenido en cuenta las deliberaciones celebradas recientemente en relación con los 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. También se ha hecho amplia referencia a los informes de los distintos órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos y a una serie de publicaciones pertinentes.

3. Asimismo, habida cuenta de la solicitud de la Asamblea General de que esta versión provisional del estudio se presentara a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se ha tratado en particular de tener presente el programa provisional de la Conferencia (resolución 47/122, anexo, de la Asamblea General) en el cual, entre otras cosas, se pide que la Conferencia haga recomendaciones sobre:

- a) El fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de derechos humanos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- b) El logro de la universalidad, objetividad y no selectividad del examen de las cuestiones relativas a los derechos humanos;
- c) El aumento de la eficacia de las actividades y los mecanismos de las Naciones Unidas;
- d) El logro de los recursos financieros y de otro tipo necesarios para las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

B. Criterio adoptado y cuestiones examinadas

4. 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 de 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 unos diez 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.

5. El presente estudio revisado 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 tratados. No obstante, no pretende ser un estudio completo ni ocuparse a fondo de todas las cuestiones.

6. Al preparar la versión revisada del 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 régimen 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 los incluya en todo análisis global actual para que el régimen de instrumentos de derechos humanos resulte más eficaz y eficiente en el futuro.

7. El segundo objetivo del estudio revisado 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 creados en virtud de tratados. Tales cuestiones se indican claramente en las resoluciones aprobadas por la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos recientemente y también fueron señaladas como problemas por la reunión de 1992 de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (véase A/47/628). Ellas son las siguientes:

- a) la importancia de lograr una ratificación o adhesión más universal de los principales tratados internacionales de derechos humanos;
- b) el problema de responder al creciente número de reservas que parecen ser incompatibles con el objeto y el propósito del tratado en cuestión;
- c) la carga cada vez mayor que representa para muchos Estados el aumento y la superposición de las obligaciones en materia de presentación de informes para los distintos instrumentos;
- d) las demoras excesivas de algunos Estados partes en la presentación de sus informes y las dificultades con que tropiezan los órganos creados

en virtud de tratados cuando intentan motivar a los Estados para que presenten sus informes atrasados;

- e) el problema de los informes incompletos presentados por algunos Estados partes;
- f) la escasez de recursos que impide que los órganos creados en virtud de tratados desempeñen eficazmente sus funciones;
- g) la incapacidad de la Secretaría, por falta de personal, para proporcionar a los órganos creados en virtud de tratados el apoyo administrativo y técnico que requieren;
- h) la necesidad de seguir estudiando la adopción de procedimientos más innovadores para que los órganos creados en virtud de tratados puedan desempeñar sus funciones con eficacia y eficiencia;
- i) la necesidad de utilizar más eficazmente las actividades de información pública;
- j) la preocupación por el hecho de que la creación de nuevos órganos agrave los problemas actuales; y
- k) la necesidad de lograr que las enmiendas recientes a dos de los tratados, que tienen por objeto asegurar la financiación de sus operaciones con cargo al presupuesto ordinario de sus operaciones, sean apoyadas por los Estados partes y entren en vigor lo antes posible.

8. 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 en 1989 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/.

9. Si bien algunos observadores han sido más severos que otros en sus críticas, parece que en general se reconoce la necesidad de efectuar una reforma sostenida. Por lo tanto, como referencia es apropiado señalar algunos de los diagnósticos que se han hecho recientemente. En un estudio sobre el procedimiento de presentación de informes para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, preparado por un grupo de expertos que tienen una larga experiencia como miembros del Comité de Derechos Humanos, se observó que "un número cada vez mayor de Estados encuentran que sus obligaciones en

materia de presentación de informes se han hecho demasiado pesadas y todo el procedimiento corre el riesgo de convertirse en una especie de ritual" 3/. Se llega a la conclusión de que "si no se encuentran nuevos enfoques, es posible que disminuya el apoyo" 4/. En el mismo informe se define una serie de problemas que también se reflejan en otras evaluaciones. Por ejemplo, en un examen amplio de la labor del Comité, publicado en fecha reciente, se señalaron los siguientes problemas:

"directrices insuficientes para la preparación de informes; informes insuficientes e incompletos que no tratan de las realidades...; falta de procedimientos para determinar si los informes presentados son adecuados; demoras en la presentación de informes por los Estados; falta de acuerdo en cuanto a los procedimientos para pedir [informes adicionales]; falta de un papel concreto para los organismos especializados o las organizaciones no gubernamentales en el procedimiento de presentación de informes; duplicación de las preguntas y las presiones que se imponen a los representantes de los Estados; falta de una "opinión del Comité" clara sobre la situación de los derechos humanos en un determinado Estado...; desacuerdo dentro del [Comité de Derechos Humanos]... por lo cual no se han presentado informes concretos por países...; y papel limitado del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General." 5/

10. Aunque esta lista es larga, un observador que siga de cerca la labor del Comité de Derechos Humanos no puede sino quedar impresionado por la medida en que el Comité se ha ocupado de muchas de las cuestiones durante los últimos años 6/. Lo mismo sucede, aunque en diversas medidas, en lo que respecta a la voluntad de cada uno de los demás órganos creados en virtud de tratados de innovar para responder a los problemas observados y aumentar la efectividad del funcionamiento.

11. No obstante, las innovaciones que se han aplicado hasta ahora han sido insuficientes para satisfacer a muchos observadores. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han seguido pidiendo que se introdujeran mejoras en el sistema y otros observadores han continuado haciendo evaluaciones aún más críticas del régimen de instrumentos en su conjunto. Por ejemplo, en una evaluación reciente se sugiere que los Estados partes en los diversos tratados han contribuido considerablemente a la ineficacia del sistema:

"Son muchos los que no presentan sus informes a tiempo, no efectúan reformas mientras preparan los informes, presentan informes insuficientes, envían representantes mal informados a las sesiones en que los órganos examinan los informes, no contestan las preguntas durante el examen, no promueven una mayor atención de los medios de comunicación al examen de los informes, no difunden sus informes y los resultados de los exámenes en el Estado, eligen empleados gubernamentales que no son independientes como miembros de los órganos creados en virtud de tratados, no formulan objeciones a las reservas y no impugnan las reservas por otros medios." 7/

12. 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 tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas ha

llegado a una coyuntura crítica. Para el éxito de su futura evolución es menester reconocer la magnitud y urgencia de los actuales retos, reafirmar la importancia decisiva de la totalidad del régimen y proseguir con energía 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 velar por no sacrificar la integridad fundamental del sistema y sobre todo su capacidad de salvaguardar los derechos humanos, a nociones ilusorias de racionalización y eficiencia.

13. Lo paradójico es que, si bien quizá sea necesario introducir reformas amplias e incluso radicales, la mejor y quizás la única manera de hacerlo es a través de medidas que se conciban y formulen cuidadosamente y se apliquen con esmero. En otras palabras, una época de crisis o dificultades debe considerarse también como una época de oportunidades para introducir reformas constructivas y mejoras.

14. Antes de proceder a examinar el contexto global en el cual es preciso considerar estas cuestiones, es apropiado e importante reafirmar el hecho de que la atención que se ha dedicado en los cuatro últimos años (desde que se preparó la primera versión del presente estudio) a la necesidad de promover la efectividad del funcionamiento del sistema de supervisión de tratados ha resultado en algunos logros importantes. Dejando de lado por el momento las numerosas reformas introducidas por cada uno de los órganos creados en virtud de tratados, quizás la iniciativa más importante haya sido las grandes reformas propuestas por la Asamblea General, respecto de las cuales se tomaron medidas en las reuniones pertinentes de los Estados partes, en relación con los arreglos financieros aplicables al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y al Comité contra la Tortura. Si bien este asunto aún no se ha resuelto definitivamente 8/, las medidas que se han adoptado son de fundamental importancia ya que afirman que no se debe dejar que la financiación de las actividades de los órganos de supervisión en la esfera de los derechos humanos dependa de la voluntad de pagar de los países que podrían tener motivos para paralizar los procedimientos no pagando sus contribuciones 9/.

C. La reforma de los órganos creados en virtud de tratados
considerada en un contexto más amplio

15. Las Naciones Unidas se hallan en el umbral de una nueva era. Esta es una era que se inició con el fin de la guerra fría, con la evolución más neta hacia la democracia en muchos países y con un sentido renovado de la importancia del principio del respeto de los derechos humanos establecido en la Carta y de sus amplias repercusiones a nivel nacional e internacional. También es una era en la cual la magnitud y la gravedad de las violaciones manifiestas y a menudo reiteradas de los derechos humanos han dejado a la Organización y a sus Estados Miembros sin la opción que alguna vez tuvieron de no reaccionar ante esas violaciones, cualquiera fueran las razones invocadas. En los foros de derechos humanos de la Organización, la desaparición de muchas de las barreras ideológicas que habían impedido artificialmente que se progresara en relación con tantas cuestiones, junto con el convencimiento de

que la renovación y reforma institucionales no sólo son posibles sino indispensables, han creado oportunidades y también problemas.

16. Si bien en lo inmediato el presente estudio se centra en el régimen de tratados, el análisis que se hace a continuación se basa en la hipótesis de que ese régimen se ha convertido en parte integrante del programa global de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Esa hipótesis inevitablemente plantea la cuestión de saber si es conveniente y quizás incluso necesario efectuar un estudio panorámico comparable del desarrollo a largo plazo del sistema de promoción y protección de los derechos humanos basado en la Carta.

17. Durante el último decenio el programa global de derechos humanos de las Naciones Unidas ha experimentado un crecimiento exponencial. Ello es resultado de diversos factores que se han combinado imponiendo a las Naciones Unidas mayores exigencias de lo que parecía probable o incluso posible hace sólo un decenio. Entre esos factores cabe mencionar: los rápidos cambios en el sistema internacional, un creciente reconocimiento de la interdependencia de los derechos humanos con la paz, la seguridad, el desarrollo y otras cuestiones, la capacidad cada vez mayor de las nuevas tecnologías de comunicaciones que permiten transmitir noticias sobre hechos que ocurren en todo el mundo prácticamente al mismo tiempo que están ocurriendo, las mayores expectativas por parte de todos los interesados (gobiernos, organizaciones no gubernamentales y víctimas de violaciones de los derechos humanos), y la voluntad de los gobiernos de autorizar actividades que antes se bloqueaban por razones ideológicas o de otra índole.

18. Pero el aumento resultante del volumen de trabajo no ha ido acompañado de la disponibilidad de recursos de personal o financieros suficientes en la Secretaría y particularmente en el Centro de Derechos Humanos. La enorme disparidad resultante entre lo exigido y los recursos proporcionados ha significado, entre otras cosas, que simplemente no se ha dispuesto de tiempo ni de oportunidad para reflexionar sobre la manera en que se podría ampliar, consolidar y reformar el sistema. Aunque la Comisión de Derechos Humanos ha planteado hace poco la necesidad de reflexionar sobre esos asuntos en relación con los procedimientos especiales (resolución 1993/58), esa reflexión parecería aún más esencial en relación con muchas de las actividades que son de vital interés para los órganos creados en virtud de tratados. Esta conclusión se desprende claramente del informe de la cuarta reunión de presidentes, en el que se dice que "muchas de las necesidades urgentes que experimentan los órganos creados en virtud de tratados no pueden atenderse de manera satisfactoria en ausencia de reformas financieras, de personal y administrativas de más largo alcance" (A/47/628, párr. 49).

19. Por el mismo motivo, también es necesario efectuar un análisis de la gestión y de las políticas para determinar los resultados en esferas de actividad concretas que se han visto sometidas a un proceso de crecimiento prácticamente irrestricto. En cierto modo ha sido como si se hubiera colocado un ladrillo encima de otro en una estructura vertical hasta que por fin toda la estructura se derrumba porque no se ha hecho nada para darle cimientos sólidos o reforzarla durante su crecimiento. En el contexto del presente

estudio se destacan varias esferas de ese tipo, como las siguientes: el suministro de servicios de asesoramiento; las disposiciones para difundir información pública; las posibilidades de establecer una colaboración constructiva con otros órganos y organismos de las Naciones Unidas; y la relación entre los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y sus homólogos regionales.

20. Aunque algunas de estas cuestiones se tratan bastante detalladamente en este estudio, particularmente en la medida en que interesan a los órganos creados en virtud de tratados, es apropiado señalarlas en este momento. Por ejemplo, si bien el programa de servicios de asesoramiento se ha desarrollado con importantes limitaciones financieras y de otro tipo, las solicitudes de estos servicios para distintos fines han proliferado tanto que se han convertido en un componente casi automático de cualquier resolución relativa a una serie de cuestiones diversas. La situación parece ser la misma en el caso de la información pública.

21. En lo que respecta a la colaboración entre los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y los organismos competentes de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o el Banco Mundial, las posibilidades han aumentado en los últimos años. Sin embargo, al mismo tiempo, las solicitudes han proliferado tanto, sin que se coordinen adecuadamente o se fijen las prioridades, que quizás no sea sorprendente que en general haya habido tan poca respuesta. En relación con los órganos regionales de derechos humanos, la incesante expansión de los regímenes universales y regionales de derechos humanos, con consultas mínimas entre ambos, puede llevar a una situación en la cual incluso las formas más sencillas de coordinación parecerán demasiado complicadas para llevarlas a la práctica. Por lo menos en alguna de esas esferas es posible que, si se sigue aplicando el enfoque actual, se provoque una parálisis de la actividad pertinente o la adopción de resoluciones y decisiones en respuesta a las cuales será poco lo que se haga o pueda hacerse.

22. Por lo tanto, parecería conveniente que se adopten medidas para reevaluar los criterios existentes y elaborar estrategias más coherentes en cada esfera 10/. Sin embargo, parece poco probable que la Comisión de Derechos Humanos o cualquiera de los órganos principales estará en condiciones de realizar una reevaluación si no dispone de análisis técnicos detallados de las necesidades y opciones que existen en materia de política en cada campo. Por ello, se debe estudiar la posibilidad de encargar esos análisis sea al Secretario General o a uno o más expertos independientes.

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

23. Una de las paradojas constantes del sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas 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 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 lo estudie en relación con el desarrollo de todo el programa de derechos humanos.

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

24. Desde muchos puntos de vista, el sistema actual de tratados de derechos humanos es una creación muy reciente. Hace apenas 25 años, en 1968, cuando se celebró en Teherán la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, 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 de 1993 y la de 1970 y 1980, respectivamente.

1. El sistema de tratados en 1970

25. 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 11/. 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 sólo 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 de 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 éstos no entrarían en vigor hasta diez años después.

2. El sistema de tratados en 1980 12/

26. Sólo diez años después, había 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 13/ 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 supervisar 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).

27. En 1980, el Comité de Derechos Humanos tenía apenas cuatro años de existencia y se encargaba de supervisar un Pacto que contaba para entonces con 58 Estados partes; de éstos, prácticamente la cuarta parte sólo 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 9 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 los comentarios 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 14/.

28. 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 comentarios generales (aprobados por el Comité de Derechos Humanos), ni decisiones o recomendaciones generales sobre cuestiones que no fuesen de procedimiento (adoptadas 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 1993

29. Para 1993 el sistema de tratados de derechos humanos se había transformado notablemente en comparación con la situación existente en 1980. En resumen, hay ahora siete órganos creados en virtud de tratados, habiéndose añadido, desde 1980 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (1982), el Comité contra la Tortura (1988) y el Comité de los Derechos del Niño (1991), y habiéndose sustituido el Grupo de Trabajo del

período de sesiones por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1987). Hay (al 1° de enero de 1993) en total 678 Estados partes en seis instrumentos (con una media de 113 por tratado) 15/. Han ratificado el Protocolo Facultativo un número tres veces mayor de Estados que aquellos que lo aceptaron al comienzo del decenio anterior. 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 939 páginas (sobre la base de los informes de 1992), lo cual representa un aumento del 50% con respecto a tres años antes 16/.

30. En términos cuantitativos, se preveía que en su cuadragésimo séptimo período de sesiones la Asamblea General, en comparación con su volumen de trabajo de hace poco más de un decenio, examinará los informes de un 50% más de órganos creados en virtud de tratados (de 4 a 6), se ocupará de instrumentos que cuentan con un número dos veces y media mayor de Estados partes (de 267 a 678) y leerá más de tres veces y media la cantidad de documentación (de 276 a 939 páginas). La comparación entre las cifras correspondientes al comienzo de 1993 y las cifras utilizadas en la primera versión de este estudio, preparada sólo tres años antes, son igualmente reveladoras ya que muestran el ritmo de crecimiento del régimen de tratados. El número de Estados partes aumentó en un 27% (de 533 a 678) y el número medio de Estados partes por tratado pasó de 90 a 113. Por lo tanto, en términos generales, el posible volumen de trabajo de cada comité aumentó en más de un 25% en un período de tres años.

31. 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 1980, ninguno de los órganos creados en virtud de tratados había formulado observaciones generales. A enero de 1993, el Comité de Derechos Humanos había aprobado 21 observaciones generales (2 de las cuales reemplazaban observaciones anteriores) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había aprobado 4 cuatro observaciones y esbozado algunas otras, el Comité contra la Tortura estaba facultado por la Convención pertinente para aprobar observaciones generales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer había aprobado 20 recomendaciones generales y 3 sugerencias, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial había aprobado 10 recomendaciones generales y un número importante de decisiones.

32. 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 1993 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 17/.

33. Además de las observaciones generales y otras declaraciones análogas, todos los comités aprueban ahora "observaciones generales" sustantivas y de evaluación al concluir su examen de los informes de los Estados partes. Ahora que se ha pasado del examen de los informes iniciales al de los informes periódicos, las solicitudes de información detallada del Comité se han vuelto más concretas y minuciosas, y las observaciones finales también se han vuelto más detalladas y precisas y tienen mayor valor jurisprudencial. Por ello, se considera con frecuencia cada vez mayor que no son pertinentes únicamente para el Estado parte interesado. Los observadores que deseen comprender plenamente el criterio de los comités respecto de las cuestiones de carácter normativo (sustantivo) y de procedimiento también deben tenerlas en cuenta.

34. Finalmente, en 1993 la situación difiere drásticamente de la de 1980, 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 18/. A julio de 1992 el Comité tenía ante sí 153 casos pendientes 19/.

35. 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 1992, las grandes decisiones en respuesta a comunicaciones se referían a asuntos como el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a un juicio justo, la regla de la excepción de la cosa juzgada, el derecho del acusado a comunicarse con un abogado, las salvaguardias de procedimiento en relación con la extradición, lo que constituye un juicio "sin dilaciones indebidas", el principio de la no discriminación en relación con los beneficios de la seguridad social y las condiciones razonables de detención 20/. Por consiguiente, el criterio adoptado en cada una de estas decisiones tiene importancia directa para asuntos concretos de que se ocupan otros foros de derechos humanos de las Naciones Unidas.

4. El sistema de tratados en el año 2000: una mirada hacia el futuro

36. Unos pocos datos bastan para dar una idea de lo que podría ser el sistema de tratados dentro de siete años. En primer lugar, es probable que para entonces se haya llevado a la práctica la actual propuesta para la creación en virtud de un tratado de al menos un órgano más (relativo a los derechos de los trabajadores migratorios), con lo que el total de tratados llegaría a ocho. Además, es muy probable que hacia el año 2000 esos tratados hayan quedado

complementados por un número significativo de protocolos facultativos de los cuales algunos -aunque no todos- entrañarán para los Estados partes nuevas obligaciones de carácter tanto procesal como sustantivo (el proyecto de protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (E/CN.4/1993/28) es muy ilustrativo a este respecto).

37. En segundo término, es probable que el número de Estados partes siga aumentando a un ritmo sostenido y, por consiguiente, que aumente la magnitud total de las obligaciones en materia de presentación de informes, que se incrementará todavía más cuando entren en vigor la nueva Convención sobre los trabajadores migratorios y algunos de sus protocolos facultativos. En el supuesto de que hacia el año 2000 el número de Estados partes en cada uno de los seis tratados principales haya llegado a ser de 160, deberán presentarse casi 1.000 informes. Esa carga de trabajo puede ser potencialmente inmensa para todos los interesados. Si se mantiene el procedimiento actual y si los informes se presentan con arreglo al calendario, cada órgano creado en virtud de un tratado deberá aumentar drásticamente el período de sesiones disponible para el examen de los informes (más adelante se analiza esta cuestión de manera más detallada).

38. Por otra parte, todos los órganos creados en virtud de tratados se declaran ahora dispuestos a establecer procedimientos especiales cuando sea indispensable para hacer frente a situaciones urgentes que se planteen respecto de los derechos reconocidos en el tratado pertinente. Es de suponer que el recurso a esos procedimientos habrá aumentado considerablemente hacia el año 2000 y que cada año se pedirá a un gran número de Estados partes que suministren información para complementar la contenida en los informes periódicos previstos con arreglo a cada tratado. Así, en términos generales, el volumen global de la información que deberá procesarse habrá aumentado de manera muy sustancial y habrá aumentado por lo tanto el volumen de servicios de secretaría indispensables.

39. Es probable que el número de comunicaciones examinadas aumente considerablemente a medida que la labor del Comité de Derechos Humanos pase a ser más conocida, que el procedimiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecido en el artículo 14 de esa Convención haya superado la etapa actual más bien embrionaria y que el Comité contra la Tortura comience a recibir un número apreciable de comunicaciones.

40. Además, en esa época tal vez se hayan aprobado ya algunos proyectos de protocolos facultativos que permitan presentar comunicaciones en relación tanto con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hay también fundadas razones para esperar que la tasa de aceptación por los Estados de los arreglos relativos a las comunicaciones aumentará en los años venideros a un ritmo más rápido, aun en comparación con la impresionante tasa lograda en los últimos años. A medida que los procedimientos relativos a las comunicaciones se hayan difundido más y a medida que las cuestiones planteadas pasen a ser más complejas y de mayor

alcance, aumentará la necesidad de personal para tramitar las solicitudes y realizar el análisis jurídico inicial de las cuestiones planteadas.

41. Por último, es manifiesto que los diversos órganos creados en virtud de tratados recurrirán cada vez más a la técnica de aprobar observaciones generales y declaraciones análogas. Esto a su vez aumentará las necesidades en materia de coordinación y consulta y obligará a tener en cuenta un volumen cada vez mayor de jurisprudencia relativa a cada tratado. Si todas esas tendencias se confirman, parece razonable suponer que el volumen total de los ocho informes anuales duplicará fácilmente su nivel de 1992 para alcanzar las 2.000 páginas hacia el año 2000.

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

42. 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 expansión 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.

1. El número y el grado de detalle cada vez mayores de las normas

43. 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 ^{21/} 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.

2. La expansión de las actividades de los órganos basados en la Carta

44. 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 basados en 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 los procedimientos para examinar temas concretos, los procedimientos relacionados con países concretos, las actividades de prestación de servicios de asesoramiento y los estudios y el 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.

3. La gama cada vez mayor de políticas internacionales directamente relacionadas con la labor de los órganos creados en virtud de tratados

45. La tercera esfera de expansión abarca todas las actividades de las Naciones Unidas de las que deberían estar regularmente informados los órganos creados en virtud de tratados para poder 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 nuevas normas en materia de derechos humanos. Sin embargo, no todas estas actividades se llevan a cabo en el marco de los órganos especializados en derechos humanos. En efecto, algunos aspectos de la labor de la Comisión de Desarrollo Social, de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal pueden estar directamente relacionados con la labor de los órganos creados en virtud de tratados.

46. Además de otros casos menos manifiestos, cabe señalar que en la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es pertinente, 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 ciertos conocimientos al respecto.

47. Además, cabe señalar que también resulta pertinente la labor de las comisiones de expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) encargadas de vigilar el cumplimiento por los Estados partes de toda una gama de obligaciones convencionales relacionadas con los derechos humanos. La labor de estos órganos reviste una importancia directa, aunque sólo sea por las siguientes tres razones. En primer lugar, las normas establecidas por esas organizaciones suelen guardar una relación directa con las normas de que se ocupan los diferentes órganos creados en virtud de tratados. Por ejemplo, así sucede en lo que respecta a una amplia gama de disposiciones contra la discriminación o sobre los derechos de la mujer, los pueblos indígenas y diversos grupos vulnerables, y a derechos específicos como la libertad de asociación, el derecho a afiliarse a sindicatos y el derecho a la educación.

48. En segundo lugar, la jurisprudencia de esas comisiones de supervisión puede ser de gran importancia para la labor de los órganos creados en virtud de tratados, al igual que la jurisprudencia de los principales órganos regionales (véase el análisis infra). En tercer lugar, es probable que algunas de las cuestiones relacionadas con el informe de un determinado Estado parte que deba examinar un órgano de las Naciones Unidas creado en virtud de un tratado hayan sido ya examinadas en el contexto de la labor de las comisiones de supervisión de la OIT o de la UNESCO. Aunque el examen hecho en esos otros contextos no excluye en modo alguno la jurisdicción del órgano pertinente de las Naciones Unidas ni lo exime de su responsabilidad de examinar la cuestión, es aconsejable que dicho órgano sea consciente de la labor de los otros y, ciertamente, que esté informado al respecto.

4. La situación en el plano regional

49. 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 subrayado reiteradamente -como en su reciente resolución 47/125- la importancia que concede a las iniciativas regionales en materia de derechos humanos, como complemento de las actividades de las Naciones Unidas. Análogamente, la Comisión de Derechos Humanos ha recibido periódicamente información suministrada por el Consejo de Europa, la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) y ha escuchado intervenciones de los representantes de sus respectivos órganos de derechos humanos.

50. En particular, en el último decenio tanto la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos como la Comisión y el Tribunal Europeos de Derechos Humanos han establecido una importante jurisprudencia en materia de derechos humanos al interpretar instrumentos que contienen muchas disposiciones semejantes a las de los tratados de derechos humanos de las

Naciones Unidas. A su debido tiempo, el incremento gradual de las actividades de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contribuirá también al establecimiento de este cuerpo de jurisprudencia. Además, es probable que se creen nuevos órganos especializados a nivel regional. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes ilustra el tipo de órgano que ya se ha establecido. Más adelante se crearán ciertamente otros, como el Comité Africano de Expertos previsto ya en el marco de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño.

51. Si bien cabe señalar que sería totalmente errado suponer que el criterio adoptado por un órgano regional sobre la base de un tratado regional se puede simplemente trasponer de manera automática a nivel internacional (o viceversa), la madurez cada vez mayor alcanzada por tres distintos mecanismos regionales cuyos órganos suelen funcionar a semejanza de los órganos homólogos de las Naciones Unidas, plantea importantes cuestiones que todavía no se han examinado como es debido. Algunas de esas cuestiones se tratan en una parte ulterior del presente estudio, en relación con el examen de las iniciativas que podrían ser aconsejables para promover la coherencia normativa.

52. En este contexto, cabe también hacer referencia a las actividades de otros órganos regionales que pueden estar directamente relacionadas con la labor de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados; en particular, las actividades realizadas con el auspicio de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, que se han incrementado considerablemente en los últimos años.

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

53. Como se ha señalado anteriormente, en un 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. 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 de una norma hecha 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 un tratado). Tales proposiciones se han visto contradichas constantemente por la política y la práctica de casi todos los órganos pertinentes.

54. En realidad, en muchos sentidos se ha llegado a considerar a los órganos creados en virtud de tratados como un elemento indispensable de las actividades del conjunto del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. En los últimos años, tanto la naturaleza como el alcance de la interacción entre los órganos normativos y los órganos creados en virtud de tratados se ha reforzado considerablemente. Esta interacción se manifiesta en varios contextos diferentes, como muestra el siguiente análisis ilustrativo.

1. Referencias a la labor de los órganos creados en virtud de tratados sobre interpretación de las normas

55. En su alocución a la Asamblea General con motivo de la conmemoración del vigésimo aniversario de la aprobación de los Pactos Internacionales, el Secretario General dijo que el Comité de Derechos Humanos había contribuido apreciablemente a perfeccionar la legislación internacional sobre derechos humanos en algunas esferas fundamentales (A/41/PV.54, págs. 4 y 5). Esta afirmación ha sido reiterada por varios relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos y por otras fuentes análogas. Así, por ejemplo, en su informe de 1992 el entonces Relator Especial sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias señaló que:

"El Relator Especial ha citado frecuentemente los comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos, así como las decisiones adoptadas en asuntos examinados con arreglo al Protocolo Facultativo, como guía para la interpretación de las normas internacionales relativas a las ejecuciones sumarias y arbitrarias." (E/CN.4/1992/30, párr. 645)

56. Con este mismo espíritu, la Comisión de Derechos Humanos ha pedido concretamente a dicho Relator Especial que tenga en cuenta, según corresponda, los comentarios hechos por el Comité de Derechos Humanos "en su interpretación del artículo 6 del Pacto" (resolución 1993/71, párr. 9).

57. Asimismo, en su informe de 1993 el entonces Relator Especial sobre la cuestión de la tortura se ha referido detalladamente a los comentarios generales pertinentes del Comité de Derechos Humanos y en sus conclusiones observa lo siguiente:

"Si todos los gobiernos tomasen en serio los criterios y las opiniones del Comité, analizaran rigurosamente su sistema nacional para ver si está en conformidad con esos criterios y opiniones y empezasen a introducir las necesarias reformas, la campaña contra la tortura recibiría un nuevo impulso. El Comité de Derechos Humanos es un órgano revestido de gran autoridad... Sus opiniones deben tomarse, pues, con la mayor seriedad posible." (E/CN.4/1993/26, párr. 594)

58. 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 los comentarios 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.

59. Por lo demás, al definir en términos generales a los posibles destinatarios de sus decisiones con arreglo al Protocolo Facultativo, el propio Comité reconoció que su influencia rebasaba el ámbito del sistema de las Naciones Unidas. Según ha señalado el Comité, el fácil acceso a esas decisiones había resultado de gran valor para las dependencias gubernamentales, los investigadores y el público en general 22/. Otros comentaristas han sido menos optimistas. Un grupo de expertos ha señalado que la influencia en los Estados partes de los comentarios generales del Comité de Derechos Humanos ha sido "insignificante aun en los casos en que se ha hecho referencia a esos comentarios en la lista de las cuestiones que deben tenerse en cuenta para el examen de un informe" 23/.

60. 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 24/. 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.

2. Esfuerzos hechos para asegurar la coordinación entre los órganos creados en virtud de tratados y los órganos basados en la Carta

61. Varios órganos creados en virtud de tratados han participado activamente en los esfuerzos para coordinar, según corresponda, ciertos aspectos de su labor con la de algunos otros órganos basados en la Carta. Entre otros muchos casos, cabe mencionar los siguientes: la reunión conjunta celebrada en 1991 por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el diálogo establecido por el Comité de los Derechos del Niño y el Relator Especial de la Comisión sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía; las oportunidades para entablar un diálogo brindadas a diversos relatores especiales de la Subcomisión (con inclusión, en varias ocasiones, del Sr. Türk, el Sr. Despouy, el Sr. Eide y el Sr. Sachar) por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el intercambio de opiniones entre los miembros del Comité contra la Tortura y el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura.

62. La coordinación reviste especial importancia en el contexto actual en que se insinúa que existen demasiados mecanismos para el examen de las mismas cuestiones. Aunque el presente estudio trata este tema más adelante, en relación con la necesidad de una mayor coordinación entre los propios órganos creados en virtud de tratados, cabe observar que estos órganos y los mecanismos temáticos están concebidos para cumplir funciones considerablemente diferentes. Desde luego, ambos tipos de órgano pueden complementar recíprocamente su labor en lugar de duplicarla y en general se esfuerzan por lograrlo. Las diferencias que puede haber entre ambos tipos de órgano han sido cuidadosamente analizadas por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura en su último informe a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1993/26, párrs. 6 a 18). Aunque hay razones de peso para el mantenimiento de mecanismos complementarios, el peso de esas razones será menor si los órganos creados en virtud de tratados y los demás mecanismos pertinentes no siguen velando por asegurar la coordinación apropiada 25/. Sin embargo, a este respecto se plantea una importante dificultad: para esa coordinación es indispensable contar con servicios apropiados de asesoramiento y análisis, de los cuales, por razones no sólo de falta de recursos, no siempre disponen los órganos creados en virtud de tratados.

3. Presentación de propuestas específicas para su examen por los órganos creados en virtud de tratados

63. Teóricamente, a excepción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no hay ninguna disposición que establezca una relación directa entre los órganos creados en virtud de tratados y órganos como la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión. A pesar de este vacío, en los últimos años la Comisión ha hecho planteamientos a diversos órganos creados en virtud de tratados, como una cuestión natural y regular. A su vez, los relatores especiales tanto de la Comisión como de la Subcomisión han presentado regularmente a los órganos creados en virtud de tratados sugerencias sobre la marcha de sus trabajos.

64. Algunos casos registrados en el 49º período de sesiones de la Comisión bastan para ilustrar esta cuestión. Por ejemplo, la Comisión invitó a los órganos creados en virtud de tratados a que prestaran plena atención a los derechos de las personas infectadas por el VIH o enfermas de SIDA, sus familias y las personas con quienes vivían (resolución 1993/53, párr. 4); invitó al Comité de los Derechos del Niño a que estudiara la posibilidad de tener en cuenta el Programa de Acción para la eliminación de la explotación del trabajo infantil al examinar los informes presentados por los Estados partes (resolución 1993/79, párr. 5); pidió a los órganos creados en virtud de tratados que incluyeran en sus respectivos informes una referencia a las acusaciones en materia de intimidación o represalias y de impedimentos al acceso a los procedimientos de derechos humanos establecidos por las Naciones Unidas, así como una relación de las medidas que hubieran adoptado a este respecto (resolución 1993/64, párr. 4); alentó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Comité de los Derechos del Niño a prestar mayor atención a la cuestión de la extrema pobreza (resolución 1993/13, párrs. 3 y 4); pidió a diversos comités que prestasen especial atención a la cuestión de las formas contemporáneas de la esclavitud

(resolución 1993/27, párr. 14); y pidió a los órganos creados en virtud de tratados que facilitarían a los mecanismos de la Comisión toda la información pertinente y exacta de que pudieran disponer acerca de toda situación comprendida dentro de sus mandatos susceptible de generar corrientes de refugiados y personas desplazadas o de afectar a éstos (resolución 1993/70, párr. 4).

65. En la mayoría de los casos, cabe celebrar calurosamente este tratamiento de los comités como parte integral del sistema global de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Sin embargo, es necesario examinar cuidadosamente los límites que tal vez convenga establecer a este respecto. Así, por ejemplo, aunque la información contenida en los informes presentados a los órganos creados en virtud de tratados y aprobados por éstos es de conocimiento público y ciertamente debe ser tenida en cuenta por otros mecanismos, tal vez no sea conveniente pedir a los órganos creados en virtud de tratados que presenten a la Comisión informes temáticos.

4. Comunicaciones dirigidas a los órganos basados en la Carta por los órganos creados en virtud de tratados

66. En muchas ocasiones, los órganos creados en virtud de tratados han comunicado a los órganos basados en la Carta la opinión que se han formado sobre algunas cuestiones. En particular, así lo han hecho en relación con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y es probable que sigan haciéndolo en relación con acontecimientos como la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, que se prevé celebrar en el futuro, y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo que se celebrará en 1994. Análogamente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha contribuido a elaborar el proyecto de Programa de Acción para el Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial 26/.

67. En este contexto, algunos órganos creados en virtud de tratados también se han dirigido a los mecanismos basados en la Carta en relación con situaciones de especial interés. Así, por ejemplo, en agosto de 1992 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su grave preocupación por los acontecimientos que tenían lugar en la antigua Yugoslavia y su "confianza" en que la Comisión de Derechos Humanos "adoptara medidas eficaces y expeditas" en el período de sesiones que se celebraría a título excepcional sobre esa cuestión. El Comité expresó también que estaba "dispuesto a cooperar en esta tarea en el marco de su mandato" 27/. En relación con la misma situación, en su 12º período de sesiones celebrado en 1993, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se dirigió al Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos para expresarle su preocupación por los actos de violencia que tenían lugar en la antigua Yugoslavia.

68. Con este mismo espíritu, el Secretario General ha sugerido que se estudien "los medios de facultar al Secretario General y a los órganos de expertos en derechos humanos para señalar a la atención del Consejo de Seguridad las violaciones masivas de los derechos humanos y para formular recomendaciones prácticas al respecto" 28/. Posteriormente, esta propuesta recibió el pleno apoyo de la cuarta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de

tratados (A/47/628, párr. 43). El hecho de que en los últimos dos años aproximadamente cada órgano creado en virtud de un tratado haya decidido adoptar medidas especiales en respuesta a situaciones de carácter excepcional o de emergencia puede considerarse como un paso indispensable encaminado a satisfacer la necesidad que el Secretario General ha identificado en relación con el Consejo de Seguridad. Además, y esto es especialmente importante, se atiende de ese modo a la preocupación expresada en el sentido de que los órganos creados en virtud de tratados perderán su credibilidad a menos que demuestren ser sensibles a las violaciones masivas de los derechos humanos u otras situaciones de emergencia relacionadas con cuestiones inherentes a sus mandatos.

69. Pero, si bien este enfoque debe acogerse con agrado, también plantea algunas importantes y complejas cuestiones de coordinación que los diversos órganos creados en virtud de tratados deberán examinar concretamente, quizás sobre la base de un documento analítico elaborado por la Secretaría. La reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados también debería desempeñar un papel a este respecto.

5. Propuestas sobre nuevas funciones que podrían asumir los órganos creados en virtud de tratados

70. En principio, el único comité al que los órganos basados en la Carta pueden asignar oficialmente nuevas funciones es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (esto se debe a que el Comité fue creado por el Consejo Económico y Social que tiene pues, el poder de determinar su mandato). Sin embargo, en la práctica, la imposibilidad en que se encuentran los órganos basados en la Carta de ampliar el ámbito de las funciones oficiales de órganos creados en virtud de tratados (lo que supondría una enmienda al tratado pertinente de conformidad con el procedimiento en él previsto) no les ha impedido sugerir medios para el cumplimiento de los mandatos existentes en términos diferentes o más amplios. Así, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos ha invitado a los órganos creados en virtud de tratados "a que vigilen el cumplimiento por parte de los Estados de los compromisos que han asumido de conformidad con los instrumentos pertinentes en materia de derechos humanos con el fin de lograr que las personas incapacitadas puedan disfrutar plenamente de esos derechos" (resolución 1993/29, párr. 7). En un razonamiento análogo, un informe reciente del Secretario General relativo a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo sugiere que se pida tanto al Comité de Derechos Humanos como al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tomen "en consideración la Declaración" al examinar los informes de los Estados partes y que también se pida al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que "al examinar los informes tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados tenga presente la obligación que los Estados han asumido en virtud del Artículo 56 de la Carta" (E/CN.4/1993/16, párrs. 53 y 54).

71. Estos ejemplos, que no son de ningún modo exhaustivos, muestran hasta qué punto la labor de los órganos creados en virtud de tratados se ha entrelazado cada vez más con el programa general de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Cabe acoger con satisfacción este fenómeno, que subraya que

tanto los órganos creados en virtud de tratados como los órganos establecidos con arreglo a la Carta han sumado sus esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos. Por esa misma razón, se debe mantener un equilibrio difícil entre la necesidad, por una parte, de promover el grado más eficaz de interacción y, por otra, de asegurar que las características distintivas de las funciones de supervisión de tratados que desempeñan los comités no se desdibujen o incluso se pierdan. Es importante, pues, que todos los interesados tengan en cuenta la necesidad de lograr el debido equilibrio a este respecto.

D. Hacia una participación universal en el régimen establecido en los tratados

72. En muchos sentidos el logro de una participación universal en el régimen de tratados internacionales sobre derechos humanos es fundamental para el funcionamiento eficaz a largo plazo de dicho régimen. Por ende, en el presente estudio se hace hincapié especialmente en esta cuestión.

73. El término "universalidad" se usa para designar dos conceptos diferentes, pero no obstante afines. La primera acepción se refiere a la realización del objetivo de una ratificación o una adhesión universales a los principales tratados internacionales de derechos humanos. La segunda se refiere a la medida en que el concepto de derechos humanos se conforma universalmente con diferentes tradiciones culturales, religiosas y de otra índole. En este segundo contexto, el concepto de universalidad se contrapone a veces a la afirmación de que todos los valores, incluidos los derechos, son culturalmente relativos en el sentido de que son valores específicos de la cultura o sociedad de que se trate (y, por ello, no admiten una auténtica universalización).

74. Muy a menudo estos conceptos se confunden o entremezclan, lo que no facilita su comprensión. El hecho de aceptar que la cultura desempeñe el debido papel en el enfoque y la aplicación de las normas universales de ninguna manera debe socavar los esfuerzos por alcanzar una participación universal en el régimen de tratados de derechos humanos. Sin lugar a dudas, en muchos sentidos la posición contraria es más racional: en efecto, la participación universal y activa de todos los países en el régimen mundial de derechos humanos sería el contexto más constructivo para explorar la compleja cuestión del papel de la cultura en la aplicación de las normas de derechos humanos. Las conclusiones adoptadas por la reunión interregional organizada por el Consejo de Europa con miras a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos subrayan la importancia de este diálogo.

"Debemos volver a la escucha de los demás. Conviene consagrar una reflexión más profunda y mayores esfuerzos a enriquecer el discurso sobre los derechos humanos mediante una referencia explícita a otras tradiciones religiosas y culturales no occidentales. Al poner de manifiesto los vínculos que existen entre los valores constitucionales por una parte y, por otra, los conceptos, ideas e instituciones que ocupan un lugar esencial en el islam, en las culturas hindú y budista o en otras culturas, es posible apoyar más intensamente los derechos fundamentales y justificar

la pretensión de universalidad. El mundo occidental no tiene el monopolio ni la patente de los derechos humanos. Debemos abarcar toda la diversidad cultural, pero no a costa de las normas mínimas universales." 29/

75. Para continuar este diálogo de forma estructurada, reflexiva y constructiva no hay ningún foro ni contexto mejores que los que ofrecen los órganos creados en virtud de tratados. La participación universal es, por eso, una meta de la máxima importancia.

76. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han hecho innumerables llamamientos a los Estados para que pasen a ser partes en los diferentes tratados. En los últimos años, este método parece haber tenido éxito, por lo menos en parte, a juzgar por el creciente número de partes en muchos de los tratados. Pero lo que parece ser un éxito no lo es tanto si se considera que muchas de las nuevas partes son Estados recientemente independizados que antes integraban otro Estado parte en los tratados pertinentes, no por ello deja de ser cierto que en estos últimos años varios Estados de gran importancia de todas las regiones del mundo han ampliado significativamente su participación en el régimen de tratados. A pesar de ello, la realidad es que al 1º de enero de 1993 apenas algo más de un 60% de la comunidad de Estados habían ratificado los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ha sido aceptada sólo por un 40% aproximadamente de los Estados.

77. Así, el reto principal es encontrar la manera más eficaz en que las Naciones Unidas pueden promover la universalidad. Resulta evidente que sólo hasta cierto punto la comunidad internacional puede seguir "exhortando" a los Estados a que acepten las obligaciones dimanantes de los tratados internacionales; dicha aceptación sigue siendo exclusivamente una decisión soberana que incumbe adoptar a cada Estado de conformidad con sus procedimientos constitucionales y de otra índole. No obstante, es importante que este principio no se lleve hasta el punto de desalentar a los órganos de las Naciones Unidas impidiéndoles luchar con la debida energía por conseguir la meta de la universalidad.

78. Con este fin se han seguido hasta ahora fundamentalmente tres criterios diferentes. El primero ha consistido en gran medida en las exhortaciones a los Estados hechas por cada uno de los órganos basados en la Carta y los diversos mecanismos establecidos en el marco de esos órganos, incluidos los relatores temáticos y especiales. Del mismo modo, el Secretario General y el Secretario General Adjunto de Derechos Humanos a menudo han instado a los Estados a ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos o a adherirse a ellos (HRI/MC/1992/2, párr. 8).

79. El segundo criterio, adoptado principalmente por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, ha sido pedir a los Estados que indiquen los motivos que tienen para no hacerse partes en los tratados pertinentes. Sin embargo, uno de los pedidos de información de ese tipo quedó sin respuesta (E/CN.4/Sub.2/1992/27, párr. 7). Ultimamente, la Comisión de Derechos Humanos invitó a los Estados que no habían ratificado los

tratados sobre la esclavitud ni se habían adherido a ellos a que explicaran por escrito, si así lo deseaban, los motivos que les impedían ratificarlos (resolución 1993/27, párr. 4). Aunque un enfoque análogo ha resultado eficaz con relación a las actividades normativas de la Organización Internacional del Trabajo, la razón para ello en este caso parecería deberse más a la base constitucional del procedimiento que a la buena disposición de los gobiernos para contestar dichas preguntas.

80. El tercer criterio ha sido ofrecer servicios de asesoramiento a los Estados para ayudarlos a pasar a ser partes en los principales instrumentos. Aunque el texto más reciente al respecto es el párrafo 3 de la resolución 1993/15 de la Comisión, hace mucho que existe una vinculación entre los servicios de asesoramiento y fomento de la participación universal. Si bien es probable que no exista una buena base para evaluar la eficacia de esta estrategia, es difícil mencionar casos concretos en que el tipo de servicios disponibles en la actualidad haya cambiado fundamentalmente la situación.

81. En general, cabe llegar a la conclusión de que, a pesar de las buenas intenciones de todos los interesados, la estrategia aplicada hasta ahora ha sido de carácter fragmentario y ha carecido tanto de profundidad como de recursos. Es necesario, pues, que las Naciones Unidas adopten un programa más sostenido y cuidadosamente planificado para alcanzar la universalidad. Este programa debería abarcar tres elementos principales:

- a) La participación universal en el régimen de tratados debe considerarse uno de los ejes básicos del programa de derechos humanos

82. Este elemento puede definirse como el mejor medio para consolidar la base universal del régimen y facilitar un enfoque más apropiado y constructivo de las dimensiones culturales de la aplicación de los derechos humanos. Este elemento del programa también supone que los seis instrumentos en los que se centra el presente estudio, constituyen el núcleo fundamental del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esos instrumentos deben considerarse, en todo lo posible, como parte de un conjunto a fin de poder instar de la forma más categórica a los Estados que oficialmente se han adherido a sólo algunos y no a los seis a que acepten el conjunto básico. En particular, deberá instarse a los Estados que son parte en sólo uno de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos a ratificar tan pronto como sea posible la otra parte del conjunto básico no sólo para alcanzar la universalidad, sino para defender el principio fundamental de la igualdad de las dos series de derechos. Al 1º de enero de 1993 seis Estados habían ratificado sólo uno de los dos Pactos 30/.

- b) La estrategia para alcanzar la universalidad debe identificar las cuestiones específicas que deberán tratarse y los obstáculos que se plantean

83. No hay duda de que la falta de voluntad política explica que algunos gobiernos no hayan ratificado los principales tratados. Sin embargo, también hay muchas razones que impiden a los gobiernos esa ratificación. En algunos

casos los motivos pueden ser más bien comunes, de carácter burocrático, administrativo o financiero. En la mayoría de los casos, no es probable que los gobiernos quieran expresar por escrito estos motivos ni que las cuestiones subyacentes se examinen en reuniones regionales o subregionales del tipo de las que se han celebrado hasta la fecha en el marco del programa de servicios de asesoramiento.

84. Entre las razones que podrían muy bien impedir la ratificación de los instrumentos o la adhesión de algunos países cabe mencionar las siguientes: falta de conocimiento de las consecuencias del instrumento por parte de los funcionarios de nivel medio que deben preparar el terreno antes de que el gobierno pueda tomar medidas; falta de personal calificado para explicar al ministro pertinente las consecuencias de la ratificación con la profundidad y el detalle necesarios; la existencia de una cierta confusión entre los procedimientos de los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos; una prioridad presupuestaria insuficiente para las medidas que deben preceder o acompañar la ratificación o adhesión, como por ejemplo el examen de las leyes y la práctica existentes, la redacción de la legislación o los reglamentos necesarios, la formación de funcionarios, etc.; la falta de un electorado nacional informado que apoye la propuesta del gobierno de ratificar un instrumento o adherirse a él; y el temor de que las obligaciones en materia de presentación de informes sean demasiado onerosas para el país interesado.

85. Para solucionar estas dificultades, que son de carácter eminentemente práctico, lo mejor sería recurrir a un experto que haga visitas regulares a todos los países interesados y sea capaz de movilizar una cantidad limitada de recursos para tratar problemas concretos. Además, este programa podría comenzar por identificar algunos aspectos que parecen ser comunes a todos los países que no han aceptado determinados instrumentos, y luego elaborar estrategias adecuadas para resolver las cuestiones pertinentes.

86. Por mencionar sólo un ejemplo, resulta evidente que la mayoría de los Estados que no son partes en ninguno de los Pactos Internacionales tienen una población relativamente pequeña. De hecho, al 1º de enero de 1993, se encontraban en esta categoría 30 Estados con una población de dos millones de habitantes o menos. De ellos, 21 tienen una población no superior a los 500.000 habitantes. Catorce de esos 21 figuran en la categoría de pequeños países insulares. Dos terceras partes de los 30 países tienen un producto nacional bruto per cápita de menos de 2.000 dólares 31/.

87. Sin llegar a generalizaciones peligrosas, es lógico sacar algunas conclusiones de estos datos. En primer lugar, al menos algunos de estos pequeños Estados pueden temer que la carga jurídica, burocrática y administrativa sea demasiado onerosa en vista del tamaño de su población. Segundo, la obligación de presentar informes puede muy bien actuar como importante elemento disuasivo en dichos casos. Tercero, en los 20 Estados con población muy pequeña y un producto nacional bruto per cápita bajo las consecuencias económicas de la ratificación pueden ser decisivas. Por ende, la incorporación de esos Estados como partes en los Pactos podría facilitarse mediante la explicación clara de los diversos medios para el debido

cumplimiento de las obligaciones, la capacitación de personal nacional, el suministro de asistencia técnica para preparar la legislación y los informes pertinentes y el ofrecimiento de ayuda para que los funcionarios de los gobiernos puedan presentar sus informes personalmente a los diferentes órganos creados en virtud de tratados.

88. Si este tipo de medidas tuviera éxito, la tasa de participación en el régimen jurídico fundamental establecido en ambos Pactos podría aumentar muy rápidamente en un 25%. En momentos en que prácticamente todos los demás regímenes establecidos en importantes tratados -aplicados bajo los auspicios de las Naciones Unidas- hacen lo imposible para tener especialmente en cuenta las circunstancias específicas de muchos de estos Estados, no tendría sentido que el régimen establecido en virtud de los tratados de derechos humanos insistiera en que esos arreglos no se justifican.

c) Debe fijarse una fecha límite para alcanzar la universalidad e idear una estrategia para conseguirla. La aplicación del programa debe ser supervisada por especialistas y deben asignarse recursos para las actividades conexas

89. El Director Ejecutivo del UNICEF propuso recientemente fijar el año 1995 como límite para alcanzar la ratificación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño o la adhesión a ella 32/. Se debe aplicar un criterio análogo en cada uno de los otros cinco tratados básicos. La Conferencia Mundial debería fijar el año 2000 como fecha límite para lograr que todos los Estados participen plenamente en el régimen internacional establecido en los tratados de derechos humanos. Esa meta será un objetivo interno importante y una gran ayuda para aquellos que, a nivel nacional, abogan por la ratificación. Además, brindará a la Comisión de Derechos Humanos la oportunidad para el examen periódico de los progresos alcanzados.

90. Por último, sólo personas que conozcan a fondo todas las cuestiones pertinentes, que tengan suficientes conocimientos lingüísticos y de otra índole y trabajen en el programa con dedicación exclusiva, podrán aplicar un programa eficaz de ratificación. Con este fin, no puede recurrirse a los servicios de los expertos que son miembros de los comités, salvo como cuestión suplementaria. Del mismo modo, los recursos para este programa se deben asignar específicamente y no como parte de un fondo general que puede o no usarse con este fin. En otras palabras, el programa de ratificación debe considerarse como una cuestión de especial prioridad.

III. PRESENTACION DE INFORMES POR LOS ESTADOS PARTES

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

91. 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.

92. Sin embargo, a pesar del amplio apoyo otorgado en principio al sistema de presentación de informes especiales, éste 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" 33/. 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."

93. 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" 34/.

94. En un intento de arrojar luz adicional sobre las diversas funciones que desempeñan los sistemas de presentación de informes, en la observación general N° 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 35/. 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..."

95. Sin duda un elemento común a todas estas funciones es la importancia que se asigna al papel de las instituciones nacionales en prácticamente todas las fases del proceso de elaboración de informes. Muy a menudo se olvida (o no se sabe) que el papel de supervisión de los órganos creados en virtud de tratados es, en gran parte, sólo de carácter secundario o catalizador. El papel primordial tendría que corresponder a todos los órganos nacionales competentes, y de hecho debe ser así para que el proceso sea verdaderamente eficaz. Después de todo, los mejores promotores y protectores de los derechos humanos son quienes tienen mayor interés en el resultado y conocen mejor la situación: los ciudadanos y residentes del país de que se trate. Como se señaló en la Declaración de Túnez "las instituciones, organizaciones y estructuras que componen la sociedad también desempeñan una función importante en la salvaguardia y la difusión de estos derechos; por lo tanto, deberán fortalecerse y alentarse" (A/CONF.157/PC/57, párr. 4). Por eso, en teoría, la principal función de los órganos creados en virtud de tratados sería supervisar a los supervisores nacionales y velar por que funcione eficazmente el proceso de aplicación y vigilancia en que cooperan el gobierno y sus diferentes interlocutores sociales.

96. No obstante, resulta claro que si bien la situación actual en muchos países, si no en la mayoría, dista mucho de asemejarse a este modelo, no por ello los órganos creados en virtud de tratados deben prestar menos atención a la necesidad de alentar la elaboración de procedimientos nacionales adecuados. Por lo menos en potencia, esas disposiciones son el prelude, el acompañamiento y el seguimiento indispensables del examen concreto del informe del Estado parte. Si bien las modalidades exactas del mejor sistema a nivel nacional variarán considerablemente de un país a otro, se debe alentar a los órganos creados en virtud de tratados a que en el futuro presten mayor atención a ciertas cuestiones básicas. Aunque la mayoría de estas cuestiones ya han salido a la superficie en un momento dado de la labor de cada comité, no se ha hecho ningún esfuerzos sistemático ni duradero por tratarlas en relación con cada Estado participante en el régimen establecido en los tratados. Algunas de esas cuestiones son las siguientes.

1. Difusión del texto del instrumento correspondiente

97. Este aspecto abarca la información completa acerca de los idiomas en que existe el tratado, el número de ejemplares impresos en cada idioma, la medida en que se han distribuido dichos ejemplares en forma gratuita y generalizada y los medios utilizados con tal fin. Los esfuerzos por asegurar la protección de los derechos de los individuos y los pueblos no serán suficientes si no se acompañan de un esfuerzo concertado por informar a los titulares acerca del contenido de esos derechos y de los medios por lo que pueden reivindicarlos.

2. Modalidades de preparación de los informes de los Estados

98. Se ha sugerido que los gobiernos deberían asegurar la "participación popular" en la preparación de los informes iniciales y periódicos (resolución 1993/14 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 3) y, por su parte las instituciones nacionales de derechos humanos deberían contribuir a la preparación de los informes de los Estados partes 36/. En la práctica, dichos criterios casi nunca se aplican, como se ha señalado en un informe reciente de un experto:

"Existe escasa información sobre la medida en que las organizaciones no gubernamentales influyen realmente en el proceso de redacción del informe de los diversos países, pero se da por sentado que una participación activa y oficialmente aprobada de esas organizaciones en la elaboración de los informes de los Estados es muy poco frecuente." 37/

99. Sin embargo, a pesar del gran valor que puedan tener algunas de esas contribuciones, no siempre será adecuado que los grupos "populares" o las instituciones nacionales participen directamente en la preparación de lo que es, desde el punto de vista jurídico y práctico, un típico informe gubernamental. En cambio, es esencial que en el plano interno se pueda disponer fácilmente del texto del informe (que no siempre es el caso), y que hayan existido en el país oportunidades de debatir o discutir el contenido del informe. En aquellos casos en que no ha habido tal tipo de debate, es fácil suponer sin temor a equivocarse que el informe es tan anodino e indiferente que no genera ningún interés, o bien que no se ha recurrido a los foros adecuados. Debe alentarse a los gobiernos a que presenten sus informes para que sean debatidos por el parlamento del país y examinados por comités de expertos o grupos no gubernamentales de importancia nacional, y comuniquen a los órganos creados en virtud de tratados los resultados de dichas deliberaciones.

100. Actualmente en las directrices consolidadas para la preparación de informes se pide a los Estados que indiquen cómo han elaborado los informes, pero no parece haberse obtenido mucha información importante. Sin perjuicio de que cada órgano creado en virtud de un tratado indique que asigna especial importancia a esta cuestión, también puede ser conveniente examinar esta cuestión en la próxima reunión de presidentes de esos órganos, con relación a las directrices consolidadas para la elaboración de informes.

3. Presentación al órgano creado en virtud de un tratado de información con relación al examen de los informes de los Estados partes

101. Esta cuestión se trata más adelante, con relación a las fuentes de información.

4. Examen a nivel nacional de los resultados del diálogo entre los representantes del Estado parte y el Comité

102. Esta cuestión también se trata, en parte, más adelante, en la sección sobre información pública. Sin embargo, por ahora cabe destacar que por muy profundo, constructivo y penetrante que sea el examen del informe de un Estado parte, tendrá poca utilidad a menos que a nivel nacional se adopten ciertas medidas eficaces de seguimiento en relación con las observaciones finales aprobadas por el órgano correspondiente. Si bien es demasiado pronto para llegar a la conclusión de que dicho seguimiento es inadecuado (porque los órganos creados en virtud de tratados han comenzado sólo hace muy poco tiempo a adoptar este tipo de conclusiones significativas), no está claro que muchos Estados hayan establecido procedimientos de seguimiento eficaces en la presente etapa.

B. Problemas actuales de los procedimientos
de presentación de informes

103. Como se ha señalado en la introducción del presente estudio, en 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 cuarta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (A/47/628) 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: a) la presentación de informes inadecuados o insatisfactorios; b) la no presentación de informes; y c) la incapacidad de los órganos creados en virtud de tratados de hacer frente a la situación, en las actuales circunstancias, si los Estados partes cumplieran sus obligaciones en materia de presentación de informes. Aunque el primer problema es objeto de frecuentes comentarios en los diversos comités, su magnitud no se puede medir fácilmente. En cambio los demás problemas se pueden cuantificar.

104. Por lo que se refiere a los informes pendientes, la situación no ha dejado de deteriorarse en los últimos años. Así, al 1º 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). Esta cifra representaba un aumento en comparación con el total de 460 informes atrasados que existía hacía dos años (cuando sólo había de tres Estados partes menos) 38/. Ahora bien, al 15 de marzo de 1993, el número de informes pendientes había aumentado a 971, y si se considera la Convención contra la Tortura, se llega a un total de 1.009 informes que hubieran debido presentar 499 Estados partes. En esa fecha, la situación relativa a cada tratado era la siguiente 39/:

Cuadro 1

Estado actual de los informes pendientes al 15 de marzo de 1993

Tratado	Estados partes	Estados partes con informes pendientes	Total de informes pendientes
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	115	64	83
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	119	65	65
Convención contra la Tortura	71	36	38
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	132	112	342
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	118	78	127
Convención sobre los Derechos del Niño	126	59	59
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de <u>Apartheid</u>	95	85	295
TOTAL	775	499	1.009

105. Aunque hay que reconocer que esos totales serían algo inferiores si se hiciera una distinción entre los informes con sólo unos meses de retraso y los que tienen atrasos muy considerables, no por ello sería menos grave el problema que se plantea actualmente. Además, el número de Estados partes que tienen pendientes informes iniciales, en algunos casos con atrasos de 17 años, es extraordinariamente elevado. Sin contar la Convención contra el Apartheid y la Convención sobre los Derechos del Niño, que han entrado en vigor hace relativamente poco, quedan pendientes 108 informes iniciales en virtud de los otros cinco tratados. Desde luego, la no presentación de informes puede entrañar consecuencias sustantivas graves (véase el análisis infra), pero las consecuencias de procedimiento también son considerables.

Cuadro 2

Tiempo que se tardaría en examinar todos los informes
 pendientes de los Estados si éstos los presentaran

	Número de reuniones necesarias*	Promedio de reuniones anuales	Promedio de reuniones anuales dedicadas a examinar los informes	Número de años necesario**
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	189	48 (6 semanas)	33	6
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	110	19 (2 semanas)	12	9
Convención contra la Tortura***	22	31 (4 semanas)	19	1
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	241	82 (9 semanas)	42	6
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	156	26 (3 semanas)	15	10

* Esta cifra se ha calculado a partir de los distintos promedios de tiempo necesarios para examinar cada tipo de informe (inicial, segundo informe periódico, tercer informe periódico, etc.) y del número de informes pendientes en cada categoría (inicial, segundo, tercero, etc.).

** En general, se han redondeado las cifras al año más próximo.

*** Por lo que se refiere al Comité contra la Tortura, las cifras variarán considerablemente cuando se tome en cuenta el informe anual de 1993, porque en junio de 1992 debía presentarse un número considerable de primeros informes adicionales (después de que se presentara el informe anual de 1992) y muchos de ellos no se habían presentado aún en marzo de 1993.

106. Sin duda uno de los aspectos más delicados de la presente situación es que los órganos creados en virtud de tratados cuentan ya en gran medida con los continuos atrasos de numerosos Estados partes para poder cumplir sus obligaciones en el tiempo de reunión de que disponen actualmente. De acuerdo con las estadísticas de 1992 y el número de reuniones anuales previstas, se ha calculado que si se presentaran todos los informes pendientes, los distintos órganos creados en virtud de tratados tardarían 32 años en examinarlos 40/.

107. En la siguiente sección del presente estudio se examinan algunos de los problemas concretos con que se enfrentan actualmente los órganos creados en virtud de tratados. Para la debida comprensión de esos problemas se deben tener en cuenta dos consideraciones fundamentales. La primera es que el sistema de presentación de informes, pese a todos sus defectos y puntos

débiles, se ha desarrollado muy rápidamente, en tan sólo algo más de dos decenios. En muchos sentidos, cabe pensar que esta rápida evolución no hubiera sido posible si se hubiera planeado el sistema con mayor detenimiento desde el principio. En general, el sistema ha satisfecho con creces en muchos aspectos, las expectativas que razonablemente se podían tener cuando se estableció. Así pues, el hecho de que sea necesario introducir ahora reformas profundas, no significa forzosamente que los principios en que se basa el sistema hayan perdido su validez.

108. La segunda es que existe claramente una correlación positiva entre la eficacia y la eficiencia de los sistemas de presentación de informes y la medida en que los Estados partes toman en serio sus obligaciones en la materia. 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 mejores maneras de hacerlo consiste en demostrar que los resultados conseguidos gracias a este proceso justifican los esfuerzos hechos por los Estados partes para cumplir plenamente con sus obligaciones. Visto desde un ángulo diferente, cualquier medida encaminada a dar más eficacia al sistema, sobre la base de hacerlo menos exigente, puede resultar contraproducente.

C. Respuesta a la no presentación de informes

109. Las consecuencias del hecho de no presentar informes o de presentarlos con muchos retrasos son enormes. Especialmente preocupante es la no presentación del informe inicial, ya que constituye una prueba prima facie de que el Estado en cuestión no ha llevado a cabo el primer examen global de las disposiciones legislativas, las políticas y las prácticas en vigor, que es lo que le permitiría determinar las medidas necesarias para que su situación sea conforme con el tratado. Como se señaló más arriba, actualmente quedan pendientes 108 informes iniciales, muchos de los cuales están ya más que simplemente atrasados. También resulta inquietante que no se presenten los informes periódicos subsiguientes, pues tal vez sea el síntoma de que existen problemas graves y de que los gobiernos evitan dialogar con los órganos creados en virtud del tratado pertinente.

110. La falta de presentación de informes afecta a todas las partes interesadas. Para los órganos creados en virtud de tratados, las consecuencias son relativamente benignas, si bien a largo plazo su credibilidad se verá afectada. A corto plazo, estará recibiendo una imagen algo distorsionada de la situación mundial. Para el propio Estado parte, las consecuencias son mucho más importantes. Los responsables de los gobiernos pueden llegar a pensar justificadamente que ratificar un tratado de derechos humanos o adherirse a él es un acto que confiere mucho prestigio, pero que, por lo demás, no tiene mucha trascendencia. Es poco probable que las normas contenidas en los tratados se tengan seriamente en cuenta en el marco del derecho interno y en la elaboración de políticas, si se desconoce la obligación de informar al órgano creado en virtud de un tratado, que es, en muchos sentidos, una de las consecuencias menos gravosas del hecho de pasar a ser parte en el mismo. Por último, la no presentación de informes confirma los temores de las organizaciones no gubernamentales o de los grupos de

interés político o de otra índole de que el sistema de tratados carece de fuerza e incluso de significación.

111. Pero quizá las consecuencias más graves recaigan en el propio sistema. El régimen de tratados pierde inevitablemente una parte de su valiosa credibilidad si un Estado puede jactarse de que ha aceptado una serie de obligaciones importantes y luego se burla del Comité. Además, de tolerarse esta situación, se da pie a una doble moral: algunos Estados partes se someten periódicamente a la supervisión y el examen de los órganos creados en virtud de tratados, en tanto que otros no son objeto de ningún tipo de vigilancia, aun cuando sus informes sean considerablemente menos satisfactorios. Esta preocupación llevó a la cuarta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados a señalar "que el incumplimiento persistente y prolongado de la obligación de presentar informes no debería conceder inmunidad a los Estados partes de que se trata, mientras que los que sí presentan sus informes, son sometidos a una atenta vigilancia" (A/47/628, párr. 71). En efecto, el hecho de que los órganos creados en virtud de tratados no asuman sus responsabilidades en materia de supervisión alentará a otros Estados partes a retrasar, o descuidar por completo, el cumplimiento de su obligación de presentar informes.

112. En vez de tratar de encontrar incentivos o desincentivos adecuados para resolver esta cuestión, los órganos creados en virtud de tratados se han conformado, durante mucho tiempo, con tratar de encontrar medios cada vez más imaginativos para exhortar a los Estados a presentar sus informes. En algunos casos, esos llamamientos han resultado eficaces, pero en definitiva está claro que no han conseguido impedir la actual situación, en que están atrasados más de 1.000 informes. Así pues, es fundamental que tanto los órganos creados en virtud de tratados como los órganos políticos aborden esta cuestión con firmeza e imaginación.

113. Para hacer frente a este problema deben estudiarse cuatro tipos de medidas:

- a) La prestación de servicios de asesoramiento a los Estados partes cuyos informes estén más de dos años atrasados

114. Esta propuesta reviste distintos aspectos. En primer lugar, es fundamental tener en cuenta que a veces no se presenta un informe (al igual que no se ratifica un tratado) en gran parte por razones meramente burocráticas. Este fenómeno puede tener muchas causas, como la falta de conocimientos especializados a nivel nacional, la incompreensión de los burócratas o políticos de lo que realmente se solicita, la creencia de que esa tarea tiene una magnitud superior a la capacidad de un ministerio pequeño, etc.

115. En segundo lugar, no debe darse por sentado que el ofrecimiento, con este fin, de servicios de asesoramiento tendrá siempre una respuesta positiva, ni siquiera en el caso de un Estado parte con problemas relativamente poco importantes y una disposición favorable hacia el sistema. Así pues, el sistema de asesoramiento para la preparación de informes atrasados debería

tener un carácter más automático y no depender tanto de la iniciativa del país en cuestión. Las razones que justifican esta medida son las siguientes: i) probablemente la inercia burocrática responsable de la no presentación del informe también impide solicitar asistencia; y ii) todavía se considera, a menudo sin razón valedera, que esas solicitudes equivalen en cierto modo a reconocer un fracaso.

116. Ahora bien no se está sugiriendo en modo alguno que la ayuda deba ser obligatoria; la decisión de cumplir o no la obligación jurídica internacional de presentar informes en virtud de un tratado sigue siendo una cuestión privativa de la soberanía del gobierno de que se trate. No obstante, si esa asistencia se convirtiera en un mecanismo automático, estaría más en armonía con los enfoques ya adoptados en otros contextos. Así, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se prevé específicamente que una de las funciones de la secretaría correspondiente consiste en "prestar asistencia a las partes, en particular a las partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con las disposiciones de la Convención" 41/.

117. Por ejemplo, se podría nombrar a una o más personas, encargadas exclusivamente de ayudar a los Estados a cumplir su obligación de presentar informes. Esa persona deberá tener la formación necesaria para establecer una relación de confianza con los gobiernos e intervenir de forma moderada y para tomar contacto directo con los gobiernos interesados, a petición de los órganos creados en virtud de tratados.

118. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, debe examinarse a fondo la parte correspondiente del programa de servicios de asesoramiento de las Naciones Unidas, a fin de que satisfaga las necesidades del sistema de tratados. Más adelante se trata esta cuestión con más detalle.

b) La eliminación de la inmunidad de investigación de que gozan actualmente los Estados que no presentan informes, programando el examen de la situación en esos Estados, incluso a falta de su informe

119. Esta medida ha sido respaldada por la cuarta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados, en la que se recomendó: "que cada uno de los órganos creados en virtud de tratados adopte, como último recurso y en la medida apropiada, la práctica de programar el examen de la situación de los Estados partes que hayan faltado sistemáticamente a su obligación de presentar informes o se hayan atrasado mucho en presentarlos" (A/47/628, párr. 71). Un órgano creado en virtud de tratado (el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) la ha adoptado ya, con el beneplácito de la Comisión de Derechos Humanos (resolución 1993/14, párr. 4). Otro órgano (el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) ha hecho lo mismo con los Estados que han presentado como mínimo el informe inicial. Sin embargo, no hay ninguna razón para que esta solución se limite a dichos Estados. De hecho, los informes iniciales pueden carecer de vigencia en la situación actual, bien porque se prepararon hace mucho tiempo o porque se han registrado cambios importantes desde el momento de su elaboración. En cualquier caso, cuando el

atraso es considerable, no debería tener importancia el hecho de que el informe pendiente sea inicial o periódico.

120. Según los procedimientos adoptados hasta la fecha en consonancia con este criterio es claro que el examen de una situación a falta de un informe se utiliza únicamente como último recurso. Incluso cuando se programa el examen de una situación, lo mejor sería que el Estado parte notificara al Comité la presentación de un informe en un plazo concreto (y breve) y que dicho informe sirviera de punto de partida para el diálogo que se establece normalmente entre el Comité y los representantes del Estado parte. Si se lleva a cabo el examen a falta del informe, debe señalarse claramente al Estado parte interesado que la participación de sus representantes en dicho procedimiento es bienvenida. En esos casos, el Comité debería hacer un esfuerzo especial por asegurarse de que consigue de las fuentes correspondientes información adecuada sobre la situación. Teniendo en cuenta que es necesario conservar la integridad y credibilidad del sistema de presentación de informes, todos los órganos creados en virtud de tratados deberían considerar la posibilidad de adoptar esta medida lo antes posible.

c) La mención en las resoluciones de los órganos basados en la Carta del nombre de aquellos Estados partes cuyos informes están muy atrasados

121. Hasta la fecha, los distintos órganos interesados han evitado establecer límites de "tolerancia" para los atrasos de los informes por temor a que tales límites sólo sirvan para alentar los retrasos. No obstante, seguir a rajatabla este criterio puede ser contraproducente. Aunque todo atraso es censurable, los órganos creados en virtud de tratados deberían considerar la posibilidad de someter a la aprobación de los órganos basados en la Carta una lista de aquellos Estados partes cuyos informes tengan un atraso de más de dos años. Cuando el atraso superase los tres años, los órganos creados en virtud de tratados deberían programar automáticamente el examen de la situación del Estado en cuestión.

d) La creación de incentivos positivos para que presenten informes los Estados partes mediante la prestación de asistencia técnica adicional

122. Este tema se aborda más adelante en el marco del programa de servicios de asesoramiento. No obstante, cabe subrayar aquí que es necesario ofrecer una asistencia adicional a la que existe hoy en día para que constituya un verdadero incentivo. En la actualidad, falta por completo esa aportación suplementaria.

D. La carga de los sistemas de presentación de informes paralelos

123. 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. Así pues, en un informe presentado a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se ha solicitado que se reformen "las obligaciones en materia de presentación de informes, que son actualmente engorrosas y reiterativas" 42/.

Con el mismo criterio, el párrafo sexto del preámbulo de una resolución adoptada por la Comisión de Derechos Humanos en su 49º período de sesiones (resolución 1993/58, aprobada por 33 votos a favor, 16 en contra y 3 abstenciones) declaraba que "en razón del sustancial incremento que se ha producido en años recientes en el número de mecanismos creados en esta esfera, muchos países, en particular los países en desarrollo deben preparar múltiples informes periódicos y responder a muy diversas solicitudes de información sobre hechos y situaciones que se alega existen en ellos, las cuales no siempre pueden cumplimentarse con el rigor necesario, o en los plazos que se les indica para ello".

124. En el enfoque de esta cuestión, hay que tener presentes algunos elementos de carácter general. En primer lugar, el problema de la proliferación no se limita en modo alguno al sector de los derechos humanos 43/. A medida que aumenta inexorablemente la interdependencia internacional y se pone de manifiesto cada vez en más esferas que la cooperación internacional es fundamental aumentan también las exigencias que se imponen a los Estados. En segundo lugar, el hecho de que sean indispensables distintos tipos de mecanismos de presentación de informes no debe hacernos olvidar la necesidad de examinar constantemente la posibilidad de racionalizar y coordinar las exigencias impuestas a los Estados. En tercer lugar, conviene tener presente que, a partir de cierto punto, las demandas adicionales son contraproducentes, en particular si no se distingue la naturaleza e importancia de las solicitudes en cuestión. Por último, cabe recordar también que los nuevos sistemas de información, que evolucionan a un ritmo rápido, ofrecen importantes oportunidades, hasta ahora no exploradas.

125. Aunque el presente estudio tiene un alcance limitado, el tema de la obligación de presentar informes en el marco del régimen de tratados no puede examinarse de manera eficaz fuera del contexto de las cuestiones relativas al sistema general de los derechos humanos, con las que está estrechamente relacionado. En este sentido, es fundamental distinguir los diferentes componentes del problema para intentar encontrar soluciones que satisfagan el doble criterio de: i) limitar al mínimo la carga impuesta a los Estados y ii) aumentar al máximo la eficacia de las medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos.

126. 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 no tan oficialmente institucionalizadas.

127. Para los fines del presente análisis, cabe distinguir cinco categorías de solicitudes de información, a saber: a) las solicitudes basadas en las obligaciones impuestas por tratados 44/; b) las solicitudes relacionadas con procedimientos especiales establecidos por órganos basados en la Carta; c) las solicitudes relacionadas con la aplicación de las normas no basadas en tratados; d) las solicitudes para estudios y exámenes; y e) las solicitudes de fuentes externas a las Naciones Unidas. Pueden plantearse problemas de duplicación y de información innecesaria, tanto dentro de cada categoría como entre ellas. Aunque convendría examinar detalladamente cada categoría en el marco de un análisis global del problema, el presente estudio debe limitarse fundamentalmente a la categoría a), salvo algunas observaciones pertinentes sobre las categorías b) a e) por cuanto están relacionadas con el régimen de tratados.

a) Solicitudes basadas en las obligaciones impuestas por tratados

128. De esta categoría se trata más adelante.

b) Solicitudes relacionadas con procedimientos especiales establecidos por órganos basados en la Carta

129. Si bien para un observador que no conozca a fondo los detalles jurídicos y de otra índole del sistema en su conjunto pueda parecer lógico que las solicitudes de informes provenientes de los órganos creados en virtud de tratados se equiparen a las provenientes de los relatores especiales, los relatores temáticos, los grupos de trabajo y otros procedimientos especiales, es fundamental que se tengan presentes las principales diferencias entre ambas categorías de solicitudes. Esas diferencias se plantean a distintos niveles. Por lo que se refiere a los fundamentos jurídicos, la obligación de presentar informes en virtud de un determinado tratado se deriva de las disposiciones concretas de ese tratado. Por consiguiente, ni la Comisión de Derechos Humanos ni otros órganos políticos están facultados para establecer ningún "arreglo", que pudiera reducir la carga de esas obligaciones a condición de que, por ejemplo, los Estados cooperaran más con los procedimientos especiales. Por lo que se refiere a la naturaleza de la información solicitada, las disposiciones sobre presentación de informes establecidas en los tratados son por definición de carácter amplio y determinan más o menos su periodicidad. En cuanto a la urgencia, los órganos creados en virtud de tratados sólo solicitan información de carácter urgente en circunstancias excepcionales, y, por lo tanto, en lo que respecta a las presuntas violaciones no cumplen de ninguna manera las mismas funciones que los procedimientos especiales. Por último, los órganos creados en virtud de tratados abarcan únicamente a un número limitado de Estados, mientras que los procedimientos especiales son, de acuerdo con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de ámbito universal.

c) Solicitudes relacionadas con la aplicación de las normas no basadas en tratados

130. 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.

131. Además, en diversos contextos, se siguen haciendo nuevas propuestas con respecto a procedimientos análogos relativos a normas no obligatorias. En lo que atañe a las Convenciones relativas a la esclavitud, la Comisión de Derechos Humanos (resolución 1993/27, párr. 7) alentó recientemente a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías a que siguiera "elaborando recomendaciones sobre los medios de establecer un mecanismo efectivo para [su] ejecución". Asimismo, al crear un grupo de trabajo sobre el tema del derecho al desarrollo con miras a aplicar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Comisión señaló que su labor se basaría en la información "proporcionada por los Estados miembros y otras fuentes pertinentes". Por último, en relación con el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas se ha referido frecuentemente a la necesidad de que exista un mecanismo eficaz de aplicación.

132. La información solicitada en relación con éstos y otros mecanismos de presentación de informes se superpone inevitablemente, aunque en distinta medida, con la información que recaban los órganos creados en virtud de tratados. Por consiguiente, existe un terreno propicio, al menos en principio, para tratar de impedir la consiguiente duplicación de tareas. A este respecto, sería necesario introducir como mínimo dos cambios en los actuales procedimientos. En primer lugar, los Estados que han presentado a un órgano creado en virtud de un tratado información sobre una cuestión concreta deberían poder remitirse a los párrafos pertinentes de su informe cuando tuvieran que contestar a una solicitud especial sobre la misma cuestión. En segundo lugar, habría que insistir en que se prepararan mejor los informes en el marco de los tratados pertinentes, para asegurar el examen adecuado de las cuestiones de interés para los procedimientos especiales.

d) Solicitudes para estudios y exámenes

133. En los últimos años, se ha registrado en esta esfera una especial proliferación de solicitudes de información dirigidas a los Estados. Como ocurre con la categoría c), existen numerosas posibilidades de aprovechar la información facilitada en los informes a los órganos creados en virtud de tratados. No obstante, también en este caso se deberían tener en cuenta los cambios señalados en el párrafo anterior.

134. La carga de esas solicitudes se podría reducir considerablemente si se autorizara a la Secretaría a reunir la información ya disponible de dominio público antes de hacer una solicitud oficial mediante una nota verbal dirigida a todos los gobiernos. Esta solución podría adoptarse de inmediato, siempre que la Secretaría establezca un centro de recursos y documentación, cuya falta se hace sentir desde hace tiempo. Por ejemplo, para realizar un estudio sobre un tema determinado se podrían utilizar los textos legislativos y los trabajos analíticos de que dispone el Centro de Derechos Humanos, o solicitar información concreta y bien determinada cuando sea necesario, en lugar de la típica guerra de documentos que se observa actualmente en la preparación de gran parte de la documentación solicitada de la Secretaría por los órganos basados en la Carta.

e) Solicitudes de fuentes externas a las Naciones Unidas

135. Aunque está claro que los órganos de las Naciones Unidas no tienen competencia para determinar los enfoques que han de seguir las organizaciones regionales y de otra índole, se podrían hacer más esfuerzos por coordinar las actividades e intercambiar información, en lugar de solicitarla dos veces. Esta cuestión se vincula al tema más amplio de las relaciones con las organizaciones regionales, del que se trata más adelante.

a) Solicitudes basadas en las obligaciones impuestas por tratados*

136. En la primera versión del presente estudio (A/44/668, anexo) se señaló que si se ampliara la periodicidad de la presentación de informes en el marco de los distintos instrumentos, se podría reducir la carga. Casi todos los órganos creados en virtud de tratados han adoptado las medidas adecuadas en este sentido. Así, en el marco de los Pactos los informes se han de presentar cada cinco años y en cada una de las otras cuatro Convenciones, a intervalos de cuatro años.

137. 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. Esto garantizaría la incorporación de un elemento de flexibilidad al sistema, en lugar de permitir simplemente que los Estados partes determinen por sí mismos en sus reuniones con qué frecuencia (o infrecuencia) desean informar.

138. En la primera versión del estudio se propusieron también otras dos medidas. Una de ellas, destinada a reducir la carga impuesta a los Estados, o por lo menos a distribuirla más regularmente a lo largo del tiempo, consistiría en lograr que las fechas en que un Estado parte determinado ha de presentar sus informes con arreglo a los diferentes tratados se escalonaran lo más posible. Una vez que el sistema del tratado haya empezado a utilizar con mayor eficacia los sistemas informatizados, debería ser relativamente fácil

* Véase el párrafo 128.

establecer un plan coordinado para cada Estado. La otra medida contemplaba la posibilidad de reducir el grado de superposición de los requisitos de presentación de informes, cuestión que pasamos a analizar a continuación.

E. Reducción de la superposición de las obligaciones de presentación de informes

139. El problema de la superposición 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 (el Convenio Europeo de Derechos Humanos) y posteriormente ha ampliado su alcance al añadir círculos concéntricos en torno al núcleo central 45/ 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.

140. 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 obligaciones actuales de presentación de informes

1. El documento de base o las características del país

141. La manera más fácil de lograrlo es mediante la armonización y consolidación de las directrices para la presentación de informes. Sin embargo, esto sólo es factible con respecto a las características del país o lo que se ha denominado documento de base. El sistema por el que se solicita a cada Estado que presente un documento de base, que será utilizado por cada órgano competente creado en virtud de un tratado conjuntamente con el informe sustantivo del Estado parte relativo específicamente al instrumento de que se trate, ya ha sido aprobado por todos los órganos creados en virtud de tratados. Si bien la gran mayoría de los Estados todavía no ha presentado dicho documento, diversos ya lo han hecho 46/. Sin embargo, aunque cabe esperar que la introducción de los documentos de base ahorrará tiempo a los Estados que presentan informes y garantizará que se proporcione a cada comité una descripción general razonablemente completa del Estado parte, no soluciona el problema más amplio de la duplicación.

2. Las posibilidades de una coordinación más amplia

142. 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 seis de los siete tratados abarcados por el presente estudio. Figura asimismo en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Además, los dos principales Convenios de la OIT relativos a ese derecho han sido ratificados (al 1º de enero de 1992) por 98 Estados (en el caso del Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948) y 113 Estados (en el caso del Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949) 47/. 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, el derecho a la libertad de asociación.

143. El principio de no discriminación está todavía recogido en un número aún mayor de tratados y da origen a cuestiones todavía más complejas con respecto a la superposición de competencias de los 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 solicitud del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que hizo suya el Consejo Económico y Social en su resolución 1988/4, de que se preparase "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 seis órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados.

3. El establecimiento de un sistema de referencias

144. 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 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 parece estar en juego." 48/

145. 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 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 49/.

146. 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."

147. Los derechos del niño pueden ilustrar la conveniencia de establecer un sistema de referencias más concertado. Desde su entrada en vigor en 1990, la Convención sobre los Derechos del Niño, al 1º de enero de 1993, había sido ratificada por 128 Estados. Si los Estados partes en esa Convención son también partes en los dos Pactos deberán presentar a tres órganos creados en virtud de tratados diferentes información sobre cuestiones muy semejantes. De hecho, el comentario general N° 17 (35) del 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 la Convención. En estas circunstancias, parece innecesario, después de haberle pedido primero que informe de manera muy pormenorizada al Comité de los Derechos del Niño, pedir a un Estado que reproduzca gran parte de la misma información en un informe diferente dirigido al Comité de Derechos Humanos. Por añadidura, podrían también pedir una información análoga el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

con arreglo al artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

148. En un esfuerzo por determinar la mejor manera de abordar esta potencial superposición, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales propuso que se celebrase una reunión con uno o dos representantes del Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con miras a examinar los métodos más apropiados para supervisar las obligaciones coincidentes que se derivan de los tratados. Al hacer suya esta propuesta, la cuarta reunión de presidentes observó que dicho encuentro no se había celebrado debido a la falta de recursos y exhortó a la Asamblea General a que considerara la posibilidad de poner a disposición los recursos necesarios (A/47/628, párr. 88). El hecho de que las medidas encaminadas tanto a aliviar la carga impuesta a los Estados como a mejorar la eficiencia de los respectivos órganos creados en virtud de tratados no puedan aplicarse si no se adoptan disposiciones financieras concretas al más alto nivel (lo que en este caso ya ha llevado cerca de tres años) denota ciertamente una insuficiencia del sistema que debería corregirse.

149. Al menos en algunos aspectos, los procedimientos que actualmente deben seguirse para aplicar las iniciativas destinadas a mejorar el funcionamiento del sistema general establecido en los tratados no sólo son engorrosos y hacen perder mucho tiempo, sino que incluso pueden ser un elemento disuasivo. Es necesario tratar de introducir una mayor flexibilidad en el sistema, desde el punto de vista tanto financiero como burocrático. La decisión de celebrar regularmente reuniones bienales de presidentes de órganos creados en virtud de tratados y de asegurar su financiación con cargo al presupuesto ordinario (resolución 47/111 de la Asamblea General, párr. 10), tal vez permita que ese foro cumpla en el futuro esa función de coordinación. Pero para que ello suceda, en el futuro cada órgano creado en virtud de un tratado deberá prestar una atención más sostenida a las cuestiones concretas que desearía que la reunión abordase.

150. 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 recomendación general N° 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 N° 100 de la OIT, a fin de aplicar plenamente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer." 50/

151. Al haber fomentado, por lo tanto, la ratificación del Convenio N° 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 examinara 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 ya ha adoptado ese criterio 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, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y a la seguridad social, así como los derechos sindicales). Así, en relación con el artículo 6 del Pacto, por ejemplo las directrices relativas a la presentación de informes aprobadas por el Comité, señalan lo siguiente:

"En caso de que su país sea parte en alguno de los siguientes convenios [de la OIT]:... y ya haya presentado a los comités supervisores competentes informes que conciernan a las disposiciones del artículo 6, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información. No obstante, todas las cuestiones que se planteen en relación con el presente Pacto y que no se aborden plenamente en dichos informes deberían tratarse en este informe." 51/

152. 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. Sobre la base de los instrumentos que ha ratificado o que se propone ratificar en el próximo futuro, cada Estado debe tratar de determinar aquellos casos en que se pueda utilizar en forma eficaz y adecuada la remisión recíproca al preparar sus informes 52/. 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, éste podría ser un sector en que los servicios de asesoramiento proporcionados por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas resultarían 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, no debe entenderse que el recurso a las remisiones elimina la necesidad (es decir, la obligación) de informar a un órgano particular, sino simplemente que proporciona un medio menos gravoso de hacerlo.

153. Los países podrían estudiar la posibilidad de aplicar la sugerencia hecha en la segunda reunión de presidentes de que se designe una dependencia administrativa específica en el plano nacional encargada de coordinar la preparación de todos los informes del Estado a los órganos creados en virtud de tratados. Si se centralizara la importante función de presentación de informes se lograría una coordinación mucho mejor que la que se obtiene cuando varias dependencias diferentes presentan informes de manera no coordinada. Se ha aplicado un enfoque semejante en relación con las cuestiones de medio ambiente y desarrollo del Programa 21, que dispone que:

"Los Estados podrían considerar la posibilidad de crear una estructura nacional encargada de coordinar el seguimiento de la ejecución del Programa 21. Esa estructura, que se beneficiaría de los conocimientos especializados de las organizaciones no gubernamentales, podría presentar a las Naciones Unidas información y otros materiales pertinentes" (A/CONF.151/26 (vol. III), cap. 38, párr. 40).

154. El segundo nivel en que se pueden 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. Sin embargo, se debe reconocer que ello requeriría un cierto grado de coordinación y consulta y no está probado que los órganos creados en virtud de tratados tengan la capacidad de lograrlo. Una vez más, el papel de la reunión de presidentes es fundamental. No obstante, a su vez es poco probable que dicho foro obtenga progresos importantes de no haber una lista de opciones claras presentada por la Secretaría.

155. 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" 53/. 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 podrían conducir a reducir la duplicación en la presentación de informes.

F. Mejoramiento de la capacidad del conjunto del sistema de tratados para abordar temas específicos

156. Una cuestión que plantea problemas de coordinación pero que no se ha reconocido suficientemente, y menos aún abordado, es la posibilidad de una división oficiosa entre los diferentes órganos creados en virtud de tratados de las competencias básicas. Esta cuestión se plantea debido a la superposición existente entre los diferentes tratados, tal como se ilustra más arriba en relación con los derechos del niño, la libertad de asociación y la no discriminación. La falta de coordinación parecería ser, al menos en parte, la razón por la cual ciertas cuestiones han sido descuidadas por algunos comités a pesar del claro mandato que tienen en relación con ellas.

157. La cuestión más destacada, y en cierta forma la más difícil en este contexto, es la de los derechos de la mujer. Se reconoce ahora ampliamente que los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos

han tendido a dejar de lado esta cuestión de importancia fundamental, en parte porque suponen que se está tratando en otros foros (por ejemplo, en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer o el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer). En cierta medida esta suposición es exacta, pero, para muchos observadores, es fundamental que cada órgano de derechos humanos trate de promover los derechos de la mujer en el ámbito de sus actividades y de su mandato. Según este razonamiento, nada justifica que un órgano cualquiera creado en virtud de un tratado y cuyo mandato claramente incluya la eliminación de la discriminación por motivos de sexo, asuma que esta parte de su propio trabajo está siendo realizada o incluso que pudiera ser realizada por otro órgano. De acuerdo con este criterio, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, así como las distintas conferencias preparatorias regionales para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, han instado a que se preste más atención a la cuestión de los derechos humanos de la mujer 54/.

158. En relación concretamente con la labor de los órganos creados en virtud de tratados, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado a la Conferencia Mundial que la información y el análisis relativos específicamente a la mujer se integren plenamente en la aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos 55/. No cabe duda de que este enfoque es correcto. Como tampoco sería fácil negar que algunos de los órganos creados en virtud de tratados han dedicado relativamente pocas energías a esta cuestión. Sin embargo, la propuesta efectivamente plantea la cuestión de saber si una división oficiosa del trabajo permitiría asegurar mejor que la cuestión de los derechos humanos de la mujer se examine de manera más sistemática y global que en la actualidad. Lo que está implícito en esta cuestión es la sospecha de que por haber pedido a los cinco órganos creados en virtud de tratados que se ocuparan de la cuestión de manera amplia y sin restricciones en realidad ninguno de ellos ha podido hacer mucho; en cambio, sería más productivo elaborar propuestas más claras sobre lo que debería hacerse más precisamente y qué órgano debería encargarse de ello.

159. Un ejemplo aclare tal vez que de nada sirve adoptar un enfoque puramente legalista de esta cuestión, a saber, que la competencia de cada comité es diferente y está claramente definida en el instrumento pertinente. La protección de los derechos económicos de la mujer se plantea claramente en el contexto tanto de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en menor medida en la Convención sobre los Derechos del Niño. Por lo tanto hay margen para que la cuestión se examine a fondo en cada contexto, así como en relación con las disposiciones sobre no discriminación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y las disposiciones pertinentes de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

160. Antes de continuar con este análisis, es esencial recalcar que, si bien la dimensión de los derechos humanos de la mujer es muy importante en esta cuestión, no es de ningún modo la única que da lugar a la preocupación actual. Efectivamente, algunas otras cuestiones parecen haber sido objeto de un cierto grado de negligencia aún más generalizada en el marco de las disposiciones

actuales. A este respecto podrían citarse muchas cuestiones relacionadas con la discriminación. La situación crítica de las personas de edad y los ancianos no ha sido abordada sistemáticamente por ninguno de los comités, aunque el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está empezando a hacerlo. También se ha prestado muy poca atención a la situación de las personas discapacitadas, a pesar de que es una cuestión que se plantea en el ámbito de todos los órganos competentes creados en virtud de tratados. Lo mismo podría decirse con respecto a los pueblos indígenas, los trabajadores migratorios, las personas infectadas con el VIH o víctimas del SIDA y diversos otros grupos semejantes. Además de estas cuestiones, en parte relacionadas con la discriminación, hay muchas otras relativas a derechos sustantivos que también quedan comprendidas en los mandatos de todos los diferentes órganos creados en virtud de tratados y que a veces tienden a ser pasadas por alto.

161. A medida que los órganos basados en la Carta son más conscientes del papel central que desempeñan los órganos creados en virtud de tratados en el régimen general de derechos humanos, tienden a dirigirles cada vez más solicitudes para que se ocupen de temas concretos. A veces, estas solicitudes se dirigen a órganos específicos y a veces no. Así, por ejemplo, en su 49º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos:

- invitó al Comité de Derechos Humanos, al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "y a otros órganos similares" a que abordaran las cuestiones pertinentes relacionadas con las personas infectadas por el VIH o enfermas del SIDA (resolución 1993/53, párr. 4);
- invitó "a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en especial el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos" a que vigilaran las cuestiones relacionadas con las personas incapacitadas (resolución 1993/29, párr. 7);
- recomendó al "Comité de Derechos Humanos, al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y al Comité de los Derechos del Niño" que prestaran especial atención a las cuestiones relativas a las formas contemporáneas de la esclavitud (resolución 1993/27, párr. 14); y
- observó, en relación con el trabajo infantil, que "los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos deberían continuar abordando la cuestión" (resolución 1993/79, anexo, párr. 29).

162. Esta lista podría ampliarse, pero no serviría de mucho. Lo que importa es que, en general, se está pidiendo cada vez más a los órganos creados en virtud de tratados que presten atención a cuestiones particulares, aunque hay pocos indicios de que el enfoque de su trabajo hasta ahora haya sido afectado de manera significativa por esas peticiones. Se sugiere que, en gran medida, esta cuestión exige un esfuerzo de coordinación mucho mayor.

163. Quizás reconociendo este hecho, la Comisión de Derechos Humanos recientemente alentó a algunos órganos, entre otros, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y a otros órganos creados en virtud de tratados, a que colaboraran más estrechamente entre sí para la promoción, la protección y la aplicación de los derechos de la mujer (resolución 1993/46, párr. 5) e invitó al Secretario General a que celebrara "consultas con todos los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los órganos creados en virtud de tratados, en relación con la aplicación" de esa resolución (*ibid.*, párr. 7). Así se presenta una oportunidad para que los órganos creados en virtud de tratados consideren si pueden elaborar ciertas modalidades para asignar a un órgano específico la responsabilidad principal en el examen de un determinado aspecto de una cuestión (en los casos en que el Estado parte de que se trate sea parte en varios tratados). Esos arreglos, además de ser flexibles, deberían poder modificarse y reflejarse en las directrices para la preparación de informes.

G. Posibles opciones para lograr a largo plazo cambios fundamentales

164. Son por lo menos tres las opciones largo plazo que podrían considerarse para reducir la carga que representa la preparación de informes para los Estados que son partes en todos los tratados de que trata este estudio o varios de ellos. Sin embargo, desde un principio es preciso recalcar cuatro premisas básicas. La primera es que el método de vigilancia del cumplimiento por los Estados partes de sus obligaciones convencionales por medio de la presentación de informes es un componente esencial del régimen y sigue siendo una técnica no sólo viable, sino también potencialmente muy eficaz. No cabe pensar siquiera en su eliminación. La segunda premisa es que el crecimiento rápido y no coordinado del régimen general de tratados, en todas sus dimensiones, obligará, en su caso, a estudiar ciertos enfoques que impliquen cambios más fundamentales que los examinados en las secciones anteriores del presente estudio.

165. La tercera premisa es que la carga que motiva el examen de estas opciones es la que soporta un Estado que es parte en varios tratados. Los Estados que son parte sólo en uno o dos tratados parecen tener muchos menos motivos para quejarse de una carga excesiva. La cuarta premisa es que los Estados han aceptado voluntariamente las obligaciones de presentación de informes establecidas en cada tratado; por lo tanto, no debería pensarse que sea injusto pedirles el cumplimiento de sus compromisos jurídicos.

a) Reducción del número de los órganos creados en virtud de tratados y, por consiguiente, del número de informes requeridos

166. Para este objetivo, la primera opción a largo plazo (y la más radical) consiste en consolidar el régimen de tratados a fin de reducir el número de órganos creados en virtud de tratados y, por consiguiente, el número de informes que debe presentar un Estado que es parte en varios tratados. La consolidación podría ser de alcance limitado, de manera que los seis comités queden reducidos a dos o tres y se reduzca asimismo el número de informes, o bien amplio, de manera que sólo se requiera presentar un informe a un solo

comité (quizás también determinados informes suplementarios). Esta opción se estudia con más detalle en el capítulo final del presente estudio.

b) Preparación de un solo informe "global"

167. En cierta forma, la segunda opción está vinculada a la primera. Supondría la preparación por cada Estado de un solo informe "global", que después se presentaría a cada uno de los órganos al que el Estado tiene la obligación jurídica de informar. Esta propuesta fue presentada en las reuniones de presidentes tercera y cuarta pero no se planteó ningún detalle. Dentro de los límites del presente estudio no es posible analizar todas las cuestiones que plantea este enfoque, pero es útil referirse al menos someramente a algunas de las principales.

168. Desde un punto de vista, se podría objetar que este enfoque no es compatible con las disposiciones de cada uno de los tratados. Sin embargo, no hay ninguna razón para que sea así. Efectivamente, ahora parece ser posible, al menos en principio, que un Estado adopte ese enfoque unilateralmente y prepare un solo informe general para presentarlo más o menos al mismo tiempo a varios órganos creados en virtud de tratados. Con tal de que se hayan observado las directrices para la preparación de informes relativas a cada tratado y el informe se haya presentado en plazos aceptables para cada comité, no parece plantearse ninguna dificultad formal. No obstante, si los distintos órganos creados en virtud de tratados hicieron suyo específicamente ese enfoque, habría buenas razones para tratar de coordinar de algún modo las obligaciones de presentación de informes y de sincronizar los plazos asignados a cada Estado. Por último, los tratados pertinentes podrían enmendarse en consecuencia, aunque esto no parece ser ni urgente ni esencial.

169. Así, la dimensión práctica de la propuesta merece más atención que la jurídica. A este respecto, la propuesta presentaría claramente ventajas importantes, al igual que algunos inconvenientes evidentes. Incumbe a los Estados decidir si las ventajas son más que los inconvenientes. En cuanto a las ventajas, un informe global haría efectiva la doctrina de la igualdad de los distintos derechos de manera particularmente enérgica. Cada comité recibiría un cuadro verdaderamente completo de la situación general en el Estado parte y podría apreciar plenamente el contexto en que se sitúan determinadas cuestiones. Con un informe global también se resolvería definitivamente el complejo problema, que de otro modo se plantea inevitablemente, de cómo evitar la superposición de las cuestiones examinadas por comités diferentes (este problema también se trata más adelante). Desde el punto de vista del Estado parte, la ventaja principal sería la necesidad de presentar sólo un informe en un período de cinco años. Si bien la preparación de ese informe claramente requeriría más tiempo, la economía sería considerable al no tener que presentar en diferentes épocas una serie de informes que a menudo se superponen.

170. El Estado también se vería mucho más alentado a presentar un panorama detallado y completo de la situación de los derechos humanos que en el caso actual, en que ninguno de los seis informes requeridos en el ciclo de cinco años se considera que sea especialmente definitivo o completo. Desde el punto

de vista del grupo más importante de todos -la comunidad local del Estado en cuestión- es mucho más fácil centrarse en un solo informe sobre la situación de los derechos humanos en el país que tratar de entender algo de una serie desconcertante de informes, cada uno con énfasis diferente y presentado a órganos internacionales diferentes en épocas diferentes, además de estar sujetos a procedimientos de examen considerablemente diferentes. Las posibilidades de entablar un diálogo nacional auténtico parecen mucho mayores si se presenta un solo informe que si se presenta una serie. Por último, muy probablemente la preparación de un informe global requerirá la participación de encargados de formular políticas de alto nivel y entrañará todo un proceso en el cual los servicios de asesoramiento pasarán a ser más pertinentes y más solicitados.

171. A las ventajas se contraponen algunos inconvenientes importantes. En primer lugar, el Estado parte sólo tendría que presentar un informe cada cinco años, lo que, en términos de derechos humanos, es un período largo. Uno de los factores que en los últimos años motivaron la extensión de la periodicidad de los informes fue la suposición de que la mayoría de los Estados presentarían informes a más de un comité y, así, de una u otra forma quedarían sujetos a la vigilancia de algún tipo de órgano internacional en varias oportunidades en un período de cinco años. Sin embargo, esta situación cambia a la luz de la práctica cada vez más común de los comités de solicitar informes especiales o suplementarios cuando las circunstancias lo justifican, independientemente del plazo normal de presentación. Así pues, incluso si sólo se requiriese un informe global y completo cada cinco años, cuando fuese necesario se podrían solicitar informes adicionales sobre cuestiones más concretas.

172. Otro inconveniente es que el informe global probablemente tendrá que ser muy largo. Sin embargo, aunque su preparación exigiría así mucho trabajo, no dejaría de obtenerse una importante economía de tiempo en comparación con el sistema actual. Desde el punto de vista de cada comité, habría mucho más material que leer, pero, por el contexto más amplio abarcado por el informe muchas de las preguntas que se formulan actualmente serían innecesarias. Además, en la práctica, cada comité sólo se ocuparía primordialmente de una parte determinada del informe, como la relativa a los niños, las mujeres, la tortura, etc.

173. Inevitablemente, las directrices consiguientes para la preparación de informes serían muy extensas. Sin embargo, en el contexto de un solo informe el problema de la duplicación de las directrices podría abordarse mucho más eficazmente de lo que puede hacerse tal vez en el sistema actual. Si existiera en los Estados suficiente interés por esta opción, se sugiere que se solicite a la Secretaría un estudio de viabilidad detallado para facilitar un examen más a fondo de la cuestión.

c) Sustitución de los informes periódicos amplios por informes sobre cuestiones específicas

174. Una posibilidad que se ha planteado pero que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no ha explorado es la de reemplazar la obligación actual de los Estados partes de presentar un informe periódico que abarque la entera gama de cuestiones comprendidas en el tratado pertinente, por un informe que aborde sólo una gama limitada de cuestiones concretas identificadas de antemano por el comité competente.

175. Hay dos razones fundamentales para considerar esta opción. La primera es sencillamente la importancia de la carga que la presentación de informes impone actualmente a los Estados que son partes en los seis tratados principales. Aunque algunos Estados tal vez no consideren excesiva la carga actual, fuerza es reconocer que esto podría ser el reflejo de la falta de adecuación de los informes que se presentan y no de la capacidad de hacer frente a las obligaciones generales si éstas se cumplieran en la forma deseada por cada comité.

176. La segunda razón fundamental es que las obligaciones actuales en materia de presentación de informes son tan amplias que en el mejor de los casos es difícil, y en el peor imposible para algunos Estados cumplirlas enteramente. El caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es ilustrativo a este respecto. La primera vez que se reunió, en 1987, su labor se basó en las pautas existentes que habían sido elaboradas diez años antes. El enfoque que caracterizaba a esas pautas se ilustra mejor con un ejemplo: el párrafo b) del artículo 7 se refiere a la cuestión, de importancia relativamente menor, de "la seguridad y la higiene en el trabajo". En las pautas se pedía a cada Estado que presentara, entre otras cosas, todas sus "principales leyes, reglamentos administrativos, convenios colectivos y decisiones judiciales", junto con detalles de las "principales medidas y procedimientos (incluso servicios de inspección y distintos organismos a nivel nacional, industrial, local o de empresa encargados de la promoción o de la supervisión de la seguridad y la higiene en el trabajo), para asegurar que esas disposiciones se respeten efectivamente en cada lugar de trabajo" (E/C.12/1987/2). Como ha observado el autor del presente estudio en otra obra: "sólo la llegada a remolque al Palacio de las Naciones en Ginebra de cargamentos de documentos habría podido mostrar que un Estado industrializado de mediana importancia estaba tomando en serio la obligación de presentar informes" 56/.

177. Cuando decidió revisar sus pautas para la preparación de informes el Comité se enfrentó con dos opciones. La primera era ser sumamente selectivo y pedir sólo una cantidad limitada de información a los Estados, haciendo así gobernable el proceso de la presentación de los informes y aumentando potencialmente la probabilidad de recibir informes detallados y completos. La principal objeción a este enfoque fue que las directrices no habrían abarcado muchas cuestiones de gran importancia y que, de hecho, los Estados no tendrían que dar ninguna cuenta en relación con tales cuestiones.

178. La otra opción, adoptada en definitiva por el Comité, fue elaborar directrices detalladas y extensas que abarcaran todas las cuestiones planteadas en las pautas y exigiesen el desglose de la información para reflejar la situación concreta de una serie de diferentes "grupos vulnerables y desfavorecidos". El resultado es que los Estados partes tendrían que presentar una cantidad enorme de información para cumplir fielmente todas las obligaciones exigidas. Uno de los riesgos consiguientes es que en última instancia los informes abarcan una amplia gama de cuestiones pero lo hacen sólo de manera muy superficial. El Comité se encuentra entonces en una situación en que le es difícil, si no imposible, examinar una cuestión de interés con el suficiente detenimiento como para llegar a la sustancia misma del problema. Cuando se examinan los informes de los Estados federales el problema se agrava.

179. Es cierto que este problema es particularmente grave en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, pero cabe observar que tres de los otros tratados (relativos a los niños, la mujer y la raza) también tienen un amplio componente de esos derechos y por lo tanto se enfrentan con un dilema similar.

180. ¿Cómo podría aplicarse entonces un enfoque diferente? De hecho, habría que invertir el sistema existente. En vez de comenzar con el informe de un Estado y elaborar después una lista de las cuestiones concretas en que se centrará el examen del Comité, se empezaría con la determinación por un comité (o por su grupo de trabajo encargado) de las cuestiones fundamentales respecto de las cuales se pide al Estado parte que informe. Ese comité determinaría esas cuestiones sobre la base de toda la información de que dispusiera y generalmente no pediría información sobre cuestiones que no parecieran plantear mayores problemas o dificultades. Esto querría decir que un Estado parte no tendría que presentar un informe completo sino sólo información detallada sobre las cuestiones solicitadas. Así, en la mayoría de los casos, la carga general de la presentación de informes se reduciría considerablemente, pero la especificidad y la oportunidad de la información presentada aumentarían concretamente.

181. Este enfoque también permitiría a los Estados partes elegir la composición de la delegación que comparecerá ante el Comité prestando mucha más atención a los conocimientos especializados que se requieran. Mientras se sigan formulando preguntas sobre una amplia gama de cuestiones los Estados seguirán enviando personas no especializadas. Si un Estado parte sabe por adelantado que las preguntas se centrarán, por ejemplo, en las condiciones de vida en las cárceles, el sistema de justicia, el sistema electoral o las medidas de seguridad social, podrá designar los expertos apropiados. Al menos potencialmente, el diálogo con esos expertos sería mucho más productivo que muchos de los que tienen lugar en el marco de los procedimientos existentes.

182. Desde luego, dicho enfoque no se aplicaría a los informes iniciales que deben presentarse en virtud de cualquiera de los tratados, dado que un examen amplio inicial de la situación es un aspecto importante del proceso en su conjunto. Tampoco excluiría la posibilidad de que cada miembro de los comités formulara preguntas distintas de aquellas identificadas para un examen básico.

Además, no sería necesario que todos los comités aplicaran el enfoque de manera idéntica. Así, por ejemplo, podría entenderse que el Comité de Derechos Humanos y tal vez el Comité contra la Tortura siguieran solicitando informes periódicos ordinarios, mientras los otros comités tal vez prefieran en cierta medida, adaptar sus criterios actuales al enfoque propuesto.

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

A. Arreglos financieros

183. En 1989, cuando se presentó la primera versión del presente estudio, se planteaba el problema acuciante de garantizar arreglos financieros apropiados para que dos órganos ya creados en virtud de tratados, así como otros dos órganos cuyo establecimiento se preveía, pudieran actuar con eficacia. En efecto, esa fue la cuestión que se abordó con más detenimiento. Desde entonces se han llevado a cabo algunas iniciativas diplomáticas y se han aprobado tanto la modificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial como el texto de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Como resultado de ello, se pidió al Secretario General que adoptara las medidas apropiadas para financiar los dos comités con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, a partir del presupuesto para el bienio 1994-1995 (resolución 47/111 de la Asamblea General).

184. Estas modificaciones son muy encomiables pues aseguran que la financiación de los períodos de sesiones de los correspondientes órganos creados en virtud de tratados no quede expuesta al incumplimiento por algunos Estados de sus obligaciones financieras. Ahora es fundamental que todos los Estados partes en esos dos tratados ratifiquen las modificaciones para que entren en vigor lo antes posible.

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

185. Otra cuestión a la que deberá asignarse considerable importancia en el futuro se refiere a la validez de los arreglos vigentes respecto de la duración y frecuencia de los períodos de sesiones de los diversos órganos. Actualmente, hay diferencias importantes según el órgano de que se trate. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos se reúne durante nueve semanas por año, a las que han de sumarse otras tres correspondientes a las reuniones de los grupos de trabajo, mientras que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo se reúne por un período equivalente a un tercio de ese lapso (es decir, tres semanas más una semana correspondiente a un solo grupo de trabajo). Esta desigualdad subsiste pese a que ambos Pactos tienen prácticamente el mismo número de Estados partes. Con carácter excepcional, el Consejo Económico y Social ha autorizado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que en mayo de 1993 celebre un período de sesiones adicional de tres semanas de duración para ocuparse de la gran cantidad de informes cuyo examen está pendiente.

186. Con arreglo al artículo 20 de la Convención pertinente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas". Esta disposición ha resultado insuficiente y, en varias ocasiones, la Asamblea General ha autorizado una ampliación limitada del tiempo de reunión. Recientemente, la Asamblea hizo suya (resolución 47/94) la petición del Comité de que sus períodos de sesiones 12º y 13º fuesen de tres semanas de duración. Posteriormente, en su 12º período de sesiones, el Comité recomendó que se modificase la Convención "para suprimir la limitación establecida en el artículo 20 y fijar un período de sesiones suficiente" (E/CN.6/1993/CRP.2, anexo I, párr. 6 b)).

187. También en el caso del más reciente de los órganos creados en virtud de tratados -el Comité de los Derechos del Niño- el tiempo de reunión establecido ha resultado desde un principio insuficiente. Por consiguiente, la Asamblea General aprobó recientemente la recomendación adoptada en la reunión de los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño de que el Comité organice sus trabajos en un régimen de dos períodos de sesiones por año, cada uno de ellos de hasta tres semanas de duración, y se establezca un grupo de trabajo entre períodos de sesiones que se reúna durante una semana con antelación suficiente (resolución 47/112, párr. 10). No obstante, cabe señalar que, incluso antes de que se adoptase esta decisión, la Comisión de Derechos Humanos expresó su "preocupación ante el volumen de trabajo cada vez más considerable del Comité de los Derechos del Niño... y las consiguientes dificultades a que hace frente en el cumplimiento de sus funciones" (resolución 1993/78, párr. 15).

188. En parte como resultado de tales desigualdades, el tiempo disponible para examinar el informe de cada Estado parte varía considerablemente según el órgano de que se trate. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos dedica por lo general a cada informe periódico de tres a cuatro sesiones (el equivalente de un día y medio o dos días), en tanto que recientemente el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha empleado menos de una sesión (es decir, menos de tres horas) por informe. Por ejemplo, en su 34º período de sesiones, este último Comité examinó la cantidad sin precedentes de 26 informes en 14 días de trabajo 57/. Actualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedica poco más de dos sesiones a cada informe.

189. El tiempo de que dispone el Comité de Derechos Humanos le permite llevar a cabo un examen mucho más pormenorizado y riguroso. Un miembro de ese Comité ha escrito 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" 58/. Análogamente, en la segunda reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados 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" (A/44/98, párr. 40). Aunque no cabe subestimar las dificultades que entraña 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, esa posibilidad no se ha podido concretar.

190. En los últimos años, los comités interesados han reconocido los problemas que se plantean a este respecto y han pensado en encararlos mediante la innovación de los procedimientos para lograr la utilización más efectiva posible del tiempo disponible. 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.

191. A mediano plazo, será necesario prestar una atención más sistemática a la necesidad de prolongar o celebrar con más frecuencia los períodos de sesiones de algunos de los órganos creados en virtud de tratados (o ambas cosas). 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 demasiado acuciante como para no tomarla en cuenta. Con esto no se desea sugerir que todos los órganos creados en virtud de tratados deban emular al Comité de Derechos Humanos en todos los aspectos de su labor o que haya que concederles el mismo tiempo de reunión de que dispone dicho Comité. En realidad debería haber, y hay, una posibilidad no desdeñable de modificar el procedimiento y el interés prioritario de cada órgano creado en virtud de tratados.

192. En la primera versión del presente estudio se indicaron tres medidas que podían adoptarse a corto plazo para que algunos comités pudieran aprovechar al máximo el tiempo y los recursos disponibles. En términos generales, cada una de esas tres medidas se ha aplicado con gran frecuencia en los últimos años. La primera de ellas, adoptada concretamente en la segunda reunión de presidentes, consiste en 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 entre los períodos de sesiones" (A/44/98, párr. 100). Ese enfoque 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 pertinente. La segunda medida consiste en que los comités no se atengan al período de sesiones "normal" cuando es desusado el número de informes que esperan ser examinados. Por ende, si ese número excede de un determinado umbral máximo, la Asamblea General podría, sin más, autorizar la celebración de un período de sesiones extraordinario con miras a que la situación recobre su normalidad. La tercera medida consiste en proporcionar los recursos necesarios para que uno o varios grupos de trabajo puedan reunirse entre los períodos de sesiones de los comités o inmediatamente antes de su celebración.

193. Si bien la aplicación de estas medidas ha permitido aumentar la productividad, es un hecho que si en 1993 muchos de los órganos creados en virtud de tratados pueden funcionar sin exceder el tiempo de reunión que se les ha asignado ello se debe únicamente a que la tasa de informes atrasados o no presentados es muy elevada y sin duda, a que no dedican tiempo suficiente

al examen de cada informe. Cuando los distintos comités decidan programar el examen de la situación en los Estados partes que no hayan presentado su informe, el tiempo de reunión requerido aumentará enormemente. Sobre la base de los períodos de sesiones previstos para 1993, los seis comités en conjunto se reunirán durante 34 semanas, con siete semanas al menos de reuniones de grupos de trabajo anteriores a los períodos de sesiones. Es muy probable que esas cifras deban doblarse si se tuviera en cuenta: i) un tiempo razonable para el examen de cada informe; ii) un aumento considerable del número de Estados partes y iii) un fuerte incremento de la tasa de presentación de informes en la fecha prevista. También esto indica que es necesario aumentar considerablemente los recursos disponibles o introducir algunas innovaciones importantes en el sistema en su conjunto, o ambas cosas.

C. Condiciones de servicio de los expertos

194. Una cuestión que la Asamblea General no ha examinado hasta ahora es la relativa al pago de honorarios a los miembros de los órganos creados en virtud de tratados. Los 18 miembros del Comité de Derechos Humanos reciben honorarios desde 1981 (5.000 y 3.000 dólares anuales para el Presidente y los demás miembros, respectivamente) 59/. Originalmente ese pago se propuso por analogía con la Comisión de Derecho Internacional, cuyos miembros también perciben un honorario. Esta práctica suscita dos interrogantes. La primera es por qué los miembros de otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos no reciben honorarios. Una respuesta es que el artículo 35 del Pacto autoriza expresamente el pago de emolumentos, y lo mismo se estipula en las disposiciones pertinentes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño. Quedan tres comités cuyos miembros no reciben honorarios. Sin embargo, esa diferencia parece difícilmente justificable porque todos los comités desempeñan labores comparables.

195. La segunda interrogante es por qué los honorarios son tan reducidos, habida cuenta de que cada miembro del Comité de Derechos Humanos dedica casi tres meses por año a las reuniones del Comité y que la suma recibida equivale aproximadamente a la remuneración por dos semanas de trabajo de un funcionario del cuadro orgánico del nivel subalterno o medio del Centro de Derechos Humanos. La respuesta más fácil es que la mayoría, si no todos, los miembros de los comités perciben un salario anual a cargo de sus empleadores habituales. Pero esto es dar por supuesto que no existe otra solución al problema inherente al sistema actual, es decir, que pocos expertos, aparte de funcionarios gubernamentales, profesores universitarios o personas jubiladas, pueden permitirse dedicar tanto tiempo a la labor de un órgano creado en virtud de tratados sin recibir una remuneración apropiada. La situación se tornará especialmente crítica si se amplía el período de reunión anual del Comité de Derechos Humanos. 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 dos semanas más que la mayoría de sus homólogos del Comité de Derechos Humanos) son automáticamente nombrados para prestar servicios en el Consejo de Europa durante dos tercios de su período de trabajo" y reciben la remuneración correspondiente 60/.

196. Una última cuestión, relacionada de alguna manera con este tema, es que, al desempeñar sus funciones en Ginebra, los miembros de los órganos creados en virtud de tratados no disponen de ningún tipo de servicios de oficina. Esta cuestión es más importante de lo que podría parecer. El experto que necesita preparar un informe, consultar la información disponible, elaborar un proyecto de observación general o simplemente leer documentos de referencia, se ve obligado a hacerlo en el café o en la biblioteca. En esta última, los libros no se le prestan automáticamente y tampoco es seguro que disponga de un escritorio para trabajar. Los expertos no cuentan con equipos de oficina tales como máquinas de tratamiento de textos o fax. Esto se debe en parte a las condiciones "primitivas", para utilizar el término empleado en la cuarta reunión de presidentes (A/47/628, párr. 49), en que se han visto obligados a trabajar los funcionarios del Centro de Derechos Humanos. Sin embargo, es fundamental que en el marco de los esfuerzos que se llevan a cabo para mejorar esas condiciones se tome también en cuenta la precaria situación de los miembros de los comités.

D. Servicios que presta la Secretaría

197. Un tema importante que se ha seguido planteando en los últimos informes de los diversos órganos creados en virtud de tratados es el de la necesidad de contar con servicios de Secretaría más completos y permanentes. En 1988, la segunda reunión de presidentes observó que el nivel y el volumen de tales servicios era "un importante factor determinante de la eficiencia y la efectividad" con que los diversos comités podían funcionar (A/44/98, párr. 72). Cuatro años más tarde, la cuarta reunión de presidentes observó que los recursos disponibles seguían siendo muy insuficientes. Se señaló que:

"Esta insuficiencia ha llevado... a una situación en la que las peticiones de asistencia de diversos órganos quedan a veces sin respuesta pese a que esas peticiones se han mantenido a un nivel artificialmente bajo por reconocerse la imposibilidad de prestar una mayor asistencia con los recursos existentes." (A/47/628, párr. 50)

198. Las observaciones de los presidentes resumen fundamentalmente las declaraciones que formulan periódicamente los distintos comités sobre la insuficiencia de los servicios que reciben y las trabas que ello supone para un funcionamiento más eficaz. A los efectos del presente estudio basta con señalar que el Comité de Derechos Humanos, que siempre ha recibido un nivel de servicios (no sólo por la cantidad de personal de que disponen sino también por la variedad de los servicios prestados) superior al de cualquier otro órgano creado en virtud de tratados, observó en su informe de 1992 que era necesario adoptar medidas para asegurar "un aumento sustancial... del personal especializado asignado al Comité en relación con la supervisión de los informes de los Estados partes y con el Protocolo Facultativo" 61/. La asistencia que se presta actualmente a la mayoría de los otros órganos se limita prácticamente a la recopilación ordinaria, y en ocasiones al análisis somero, de una gama de materiales limitada y totalmente insuficiente. Esta situación contrasta abiertamente con la opinión general de que "la preparación de listas de cuestiones y la compilación de la documentación de antecedentes

por una secretaría competente y dotada de suficiente personal, son esenciales si los comités han de funcionar en forma óptima" 62/.

199. 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 32 y 10 abogados a su disposición, respectivamente 63/. En cambio, la dependencia de instrumentos internacionales del Centro de Derechos Humanos consta sólo de ocho funcionarios que desempeñan todas las tareas relativas a la presentación de informes en virtud de los seis principales tratados de derechos humanos.

200. La cuarta reunión de presidentes recomendó que se emprendiera "un estudio a fondo, de preferencia a cargo de un experto independiente, de toda la serie de medidas que serían necesarias en el plano de la Secretaría para poder prestar un nivel de servicios suficiente" (A/47/628, párr. 50). Si bien un estudio de ese tipo excede el alcance del presente informe como punto de partida tal vez puedan indicarse algunas cuestiones. La primera se refiere a la elaboración de una base de datos computadorizada para apoyar la labor de los órganos creados en virtud de tratados; aun cuando se trata de una labor fundamental, los trabajos correspondientes han progresado a un ritmo injustificadamente lento. Se han hecho muy pocos progresos en la ejecución de los planes que la Comisión de Derechos Humanos hizo suyos hace más de tres años (E/CN.4/1990/39). Una de las principales causas de este problema es que la Secretaría no cuenta con ningún experto en materia de creación y utilización de bases de datos. En la medida en que el Centro de Derechos Humanos siga dependiendo totalmente de la asistencia externa (incluida la de otras secciones de la Secretaría) o de funcionarios que si bien se ocupan ocasionalmente de cuestiones relativas a las bases de datos no tienen ningún mandato claro al respecto, no cabe esperar mayores progresos.

201. Una segunda necesidad prioritaria, que los presidentes y distintos comités han venido subrayando desde 1988, se refiere al establecimiento en el Centro de Derechos Humanos de una dependencia de recursos, o de documentación. Resulta muy alentador que por fin, en 1993, esta cuestión ha empezado a recibir la atención que con tanta urgencia requiere. Es imperativo que esta nueva iniciativa reciba el firme apoyo de los Estados y que se asignen recursos financieros para establecer una base de datos adecuada y una colección básica de materiales de referencia, así como para sufragar el sueldo de un documentalista calificado.

202. La tercera cuestión, se refiere a la necesidad de determinar con precisión cuáles son los servicios que cada comité desea recibir de la Secretaría; sin ello será imposible efectuar la indispensable reestructuración que se reseña más adelante. En la actualidad, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos recibe los siguientes servicios: preparación de estudios analíticos; preparación de borradores de listas de cuestiones para los relatores por países; preparación de diversos tipos de notas (por ejemplo

sobre la presentación de informes, estados de excepción, reservas formuladas por los países y modelos para la presentación de informes); investigación y asistencia de otra índole en relación con la formulación de comentarios generales; distribución de informes anteriores y de otros informes presentados en virtud de diversos instrumentos de derechos humanos; solicitud de información concreta sobre países a la OIT y a las organizaciones no gubernamentales pertinentes, y envío de las observaciones del Comité a los Estados partes interesados 64/. Otros comités reciben servicios de este tipo pero en una medida en todo caso mucho menor. Para obtener un panorama realista de la demanda total de servicios de secretaría es indispensable que cada comité especifique sus propias necesidades.

203. En cuarto lugar, el Centro de Derechos Humanos debería prestar servicios al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a fin de reafirmar su calidad de órgano creado en virtud de un tratado, garantizar su acceso a los servicios e instalaciones que se establecerán para los otros órganos de ese tipo y facilitar la interacción efectiva entre sus miembros y los miembros de otros órganos de derechos humanos. Han hecho suya esta propuesta tanto la tercera como la cuarta reunión de presidentes. En su 12º período de sesiones, el propio Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pidió que tanto el Centro de Derechos Humanos como la División para el Adelanto de la Mujer le prestaran servicios (E/CN.6/1993/CRP.2, anexo I, párr. 6 c)). Esto último ya no sería necesario si se atendiese a otra importante necesidad, que se expone a continuación.

204. La quinta cuestión se refiere a la necesidad de dotar a la Secretaría de un equipo de especialistas. Los arreglos vigentes se adoptaron sobre la base de criterios probablemente adecuados para una época en que el papel de la Secretaría de la entonces denominada División de Derechos Humanos se concebía como el de un honorífico servicio postal y de organización de conferencias. En aquel entonces, no había ni la necesidad, ni el apoyo político o los recursos para crear un equipo de especialistas en determinadas esferas. Actualmente, al menos en el caso de algunos de los órganos creados en virtud de tratados, este enfoque ya no es admisible. Como se ha señalado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales:

"En el contexto de las actividades de las Naciones Unidas, la posibilidad de elaborar un programa efectivo de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, se ve gravemente obstaculizada porque no hay ningún funcionario que tenga conocimientos especializados acerca de esos derechos. Los relatores especiales [temáticos], los relatores por países, los expertos en servicios de asesoramiento, los miembros de órganos creados en virtud de tratados, los funcionarios de otros organismos de las Naciones Unidas y los expertos no gubernamentales no disponen de ninguna persona en el Centro [de Derechos Humanos] a quien recurrir para obtener asesoramiento o asistencia técnica en relación con estos derechos. Asimismo, el Centro tampoco dispone de ninguna colección importante de material de referencia, libros o documentos relativos a estas cuestiones." 65/

205. La situación es similar, aunque no idéntica, en el caso de los derechos del niño, los derechos políticos, los derechos de la mujer, el racismo y la tortura. Por ejemplo, en su tercer período de sesiones, el Comité de los Derechos del Niño instó a que se estableciera en la Secretaría una dependencia especializada en la amplia gama de cuestiones relativas a los derechos del niño. Aunque no puede pretenderse que burocráticamente sea fácil establecer arreglos apropiados para proporcionar a los órganos creados en virtud de tratados ese tipo de servicios sustantivos de carácter especializado, es claro que la reestructuración de los arreglos existentes en la Secretaría representaría un primer paso fundamental en esa dirección. Con el sistema actual de prestación de servicios por separado para cada comité resulta totalmente imposible lograr economías de escala, evitar la reiterada duplicación de muchas funciones, facilitar la estimulación recíproca y crear oportunidades para realizar labores sustantivas y no meramente burocráticas.

206. La sexta y última cuestión que se plantea a este respecto se refiere a la necesidad de dedicar más recursos de personal y financieros a la prestación de servicios a los órganos creados en virtud de tratados. Esta cuestión excede en gran medida del alcance del presente análisis. Baste decir que el actual nivel de recursos disponibles, muy insuficiente, condena prácticamente a estos órganos a funcionar en niveles de eficiencia y efectividad muy inferiores a los que podrían alcanzarse si el conjunto de los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaran políticas más previsoras en esta esfera. Irónicamente, en muchas ocasiones esa ineficiencia va en perjuicio de los propios Estados Miembros.

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

A. Supervisión más eficaz de la aplicación de los tratados

207. 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). Como ya se ha señalado a ese respecto, huelga decir que 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 para dar sustancia al concepto de responsabilidad internacional, cuya importancia ha sido reconocida en muchas ocasiones por la Asamblea General. 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.

208. En la primera versión del presente estudio se plantearon diversas cuestiones a este respecto (A/44/668, anexo, párrs. 112 a 122). Si bien algunas de esas cuestiones -como la adopción de medidas destinadas a facilitar la utilización efectiva y apropiada por los órganos creados en virtud de tratados de indicadores estadísticos, o la utilización efectiva de servicios

de expertos independientes- sólo han suscitado una respuesta limitada, no se reiterarán en la presente versión actualizada. Se destacarán, en cambio, tres cuestiones que son de importancia fundamental para que los órganos creados en virtud de tratados tengan acceso a fuentes de información adecuadas, sin lo cual les resultaría imposible realizar una labor efectiva. Estas tres cuestiones se refieren al papel de los organismos intergubernamentales, al de las organizaciones no gubernamentales y a la necesidad de crear ficheros por países.

1. Papel de los organismos intergubernamentales

209. La historia de la relación entre las Naciones Unidas y sus organismos especializados es, tal vez necesariamente, mucho más compleja y difícil de lo que suele reconocerse 66/. Las diferentes prioridades, las diferentes mayorías políticas, los diferentes supuestos, las rivalidades de competencias y el expansionismo, las deficiencias estructurales, el deseo de independencia o autonomía, y las distintas personalidades son los factores que están en juego. Es probable que en los primeros años de la evolución del sistema de órganos creados en virtud de tratados algunos de esos factores hayan contribuido a que se establecieran arreglos que, a lo sumo, asignaban a los organismos especializados un papel marginal en relación con la labor de la mayoría de los comités. Esta cuestión también se complicó considerablemente como consecuencia de la guerra fría.

210. En los últimos años, han desaparecido muchas de las razones que impedían establecer una colaboración estrecha entre los órganos creados en virtud de tratados y los organismos especializados. Por consiguiente, la situación actual se refleja mejor en los tratados más recientes. Por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que el órgano correspondiente podrá invitar a los organismos especializados, al UNICEF y a otros órganos competentes a que proporcionen asesoramiento especializado y presenten informes según proceda. Con el mismo espíritu, la Comisión de Derechos Humanos ha señalado la importancia de "reforzar la coordinación y la corriente de información entre los órganos creados en virtud de tratados y otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados" (resolución 1993/16, párr. 8).

211. Irónicamente, este nuevo espíritu de cooperación no ha resultado demasiado fructífero, salvo en el caso del Comité de los Derechos del Niño. Si bien este fenómeno puede deberse a diversas razones, una de ellas merece ser examinada en el presente contexto. Se trata del enorme contraste entre la situación anterior y la actual. Durante muchos años los órganos y organismos de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados (salvo excepciones manifiestas, como la OIT), fueron renuentes a participar realmente en las cuestiones de derechos humanos planteadas en el marco de las Naciones Unidas. Se suponía que ello los arrastraría de alguna manera al terreno político, en el que no les correspondía, o no querían, participar. Por correcta o incorrecta que haya sido esa actitud, actualmente se reconoce ampliamente que el interés por los derechos humanos se refleja debidamente en todas las actividades de las Naciones Unidas y que ninguna esfera puede quedar excluida por considerarse "zona libre de problemas de derechos humanos".

212. Sin embargo, este cambio de mentalidad ha conducido a lo que cabría describir como un alud de peticiones dirigidas a los distintos organismos para que aporten su contribución a actividades de derechos humanos de uno u otro tipo. Si bien en algunas esferas bien delimitadas estas peticiones han encontrado una respuesta constructiva, en la mayoría de los casos no ha habido ninguna respuesta o sólo de carácter formal. Por ejemplo, no es raro que funcionarios de enlace entre organismos asistan a las reuniones pertinentes de las Naciones Unidas, hagan declaraciones formales de carácter muy general y se retiren con la impresión de haber cumplido su misión. En realidad, esta práctica contribuye poco, o nada, a mejorar la coordinación o a facilitar el intercambio de conocimientos especializados o de información útil.

213. Sin embargo, es demasiado fácil atribuir toda la responsabilidad de esta situación a los organismos. En realidad, éstos reciben un cúmulo indiferenciado de peticiones procedentes de toda clase de mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, con inclusión de todos los órganos creados en virtud de tratados 67/ y, aunque resulte decepcionante, no cabe sorprenderse si no responden o sólo dan una respuesta meramente formal.

214. Sin embargo, no debe entenderse de ninguna manera que este análisis subestima las inmensas ventajas que representaría para los órganos creados en virtud de tratados una colaboración efectiva y coordinada con los organismos pertinentes. Esto ha quedado perfectamente ilustrado en el siguiente razonamiento del Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia sobre la necesidad de lograr que "todo el sistema de las Naciones Unidas se embarque" en la labor del Comité de los Derechos del Niño:

Si, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo facilitara datos sobre el trabajo infantil y las condiciones de trabajo peligrosas... si el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo informara sobre la repercusión de los programas de desarrollo en la situación de los niños del mundo... si el Fondo de Población de las Naciones Unidas facilitara datos esenciales sobre tendencias demográficas y planificación de la familia en el contexto del bienestar de los niños... si la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura facilitara datos sobre educación básica... si el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible ayudaran al Comité a explorar los vínculos entre la crisis del medio ambiente y la infancia en el proceso de desarrollo... si el Departamento de Asuntos de Desarme mostrara los efectos en la situación de los niños de los presupuestos militares abultados... si el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional facilitaran "exposiciones sobre las consecuencias para los niños" de sus préstamos principales... si el Departamento de Asuntos Humanitarios y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados informaran sobre la situación de los niños víctimas de guerras y desastres naturales... en suma, si un sistema de las Naciones Unidas políticamente más coherente y funcionalmente más coordinado colaborara más estrechamente con el Comité de los Derechos del Niño para prestar un apoyo más efectivo a los esfuerzos de los gobiernos, sin duda observaríamos una real aceleración del progreso 68/.

215. También en el caso de algunos otros órganos creados en virtud de tratados es necesario lograr que "los organismos se embarquen". Por ejemplo, resulta en cierto sentido absurdo que tres de los comités cuyo mandato abarca la vigilancia atenta de una gama considerable de derechos económicos y sociales (el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) no tienen prácticamente ningún acceso a los análisis técnicos extensos, minuciosos y directamente pertinentes, que preparan regularmente diversos organismos de las Naciones Unidas. En sus deliberaciones, esos comités no disponen en absoluto de este tipo de documentación. Esos comités deben conformarse con informes de organizaciones no gubernamentales o noticias de prensa y los observadores todavía se preguntan por qué el nivel del análisis, así como su repercusión, suelen ser tan limitados.

216. La renuencia de la mayoría de los organismos intergubernamentales a cooperar con los órganos creados en virtud de tratados tal vez se deba a algo tan simple como la tradicional rivalidad entre los organismos. Sin embargo, es inaceptable que se ponga punto final a la cuestión con ese argumento. Sin duda, otro factor que incide es el desconocimiento del papel y los métodos de trabajo de los comités. Además, es probable que los organismos tengan la impresión de que los órganos creados en virtud de tratados son ineficaces y que los esfuerzos que hagan para contribuir a su labor no tendrían resultados. Los más indicados para disipar esa impresión son los propios comités.

217. Es necesario abordar urgentemente y de una manera franca y directa la cuestión de la cooperación con los organismos intergubernamentales. Por consiguiente, se sugiere que los órganos creados en virtud de tratados examinen atentamente el tipo de cooperación que más les interesa obtener y analicen sus necesidades con los representantes de los organismos. Esta labor debe llevarse a cabo no sólo en el marco de las reuniones de presidentes, que permiten abordar el problema desde un punto de vista más general, sino también caso por caso. A tal efecto, cada comité debería designar a un miembro para mantener conversaciones directas y sustantivas con los organismos pertinentes a fin de determinar, en su caso, qué forma de cooperación sería realmente viable. Sin embargo, esta cuestión también debe abordarse en un marco mucho más amplio que el de las preocupaciones concretas e inmediatas de los órganos creados en virtud de tratados. Por consiguiente, la coordinación efectiva y centrada en objetivos concretos en materia de derechos humanos debe plantearse de manera mucho más sustantiva que hasta el presente como tema de debate entre los organismos.

2. Relaciones con las organizaciones no gubernamentales

218. 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 aun 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 vuelve a formular. No obstante, en la primera versión del presente estudio se reprochaba a los órganos creados en virtud de

tratados la reticencia o timidez que, se afirmaba, habían caracterizado a veces su concepción de las fuentes de información a las que podría hacerse referencia. Se señalaba que:

"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." (E/44/668, párr. 114)

219. Desde que se escribió este pasaje, los órganos creados en virtud de tratados han respondido a este desafío en muchos aspectos, y en la actualidad están ya haciendo uso efectivo de diversas fuentes de información (pese a que las posibilidades a este respecto se ven artificialmente obstaculizadas por la insuficiencia de los servicios de secretaría disponibles). La única esfera que prácticamente ninguno de los órganos creados en virtud de tratados ha abordado todavía sistemáticamente es su relación con las organizaciones no gubernamentales.

220. En los últimos años, el papel que cabe a las organizaciones no gubernamentales en la comunidad internacional ha evolucionado considerablemente, tanto en la esfera de los derechos humanos como en otras esferas. Varias razones explican este fenómeno. Una de ellas es el aumento de la afiliación a estas organizaciones, y el hecho de que actualmente son más profesionales, están mejor organizadas y más estrechamente vinculadas en redes en las que se reúnen interlocutores nacionales e internacionales, y tienden más a aprovechar al máximo las oportunidades que les ofrecen las conferencias y organizaciones internacionales. La revolución de las comunicaciones ha hecho que hoy en día a los gobiernos les sea muy difícil impedir la difusión de información más allá de sus fronteras, o limitarse a denegar en términos generales ciertas acusaciones. El final de la guerra fría ha eliminado gran parte de la tensión que acompañaba a las relaciones entre determinados gobiernos y organizaciones no gubernamentales específicas.

221. Por añadidura, el triunfo de los sistemas democráticos de gobierno en muchos países ha traído consigo un creciente reconocimiento de la importancia de la libertad de asociación y ha demostrado que las organizaciones no gubernamentales pueden ser importantes interlocutores de los gobiernos en numerosas tareas. Por último, cada vez se reconoce más la dimensión transnacional inherente a muchos problemas, y junto con este reconocimiento se ha tomado conciencia de que las organizaciones no gubernamentales, tanto si actúan individualmente como si lo hacen en cooperación con otras, tienen fuerzas y potencialidades que no pueden fácilmente ser igualadas por los gobiernos.

222. Todos estos cambios han dado lugar a una actitud mucho más abierta hacia el papel de las organizaciones no gubernamentales dentro de muchos foros internacionales. Posiblemente el mejor ejemplo sea el caso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992. Como señaló el Secretario General, "las organizaciones no gubernamentales aportaron una gran contribución al éxito de la Conferencia" (A/47/598, párr. 31). Como consecuencia, en el marco del Programa 21, se acordó que:

El sistema de las Naciones Unidas... en consulta con las organizaciones no gubernamentales, debería tomar medidas para:

- a) Establecer medios accesibles y eficaces para lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales... en el proceso establecido para examinar y evaluar la ejecución del Programa 21 en todos los planos...
- b) Tener en cuenta los resultados... de las organizaciones no gubernamentales en los informes pertinentes del Secretario General... (A/CONF.151/26 (vol. III), cap. 38, párr. 43).

223. Este mismo enfoque se refleja en un número creciente de resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, que reconocen el papel clave de las organizaciones no gubernamentales en una amplia gama de contextos. Sin embargo, en el caso de los órganos creados en virtud de tratados, persiste una considerable disparidad de criterios, no sólo por parte de los propios órganos sino también de algunos comentaristas, acerca del papel apropiado o del que sea más aconsejable asignar oficialmente a esas organizaciones. Así, por ejemplo, un informe reciente señalaba que se habían manifestado reservas acerca de si debía invitarse a prácticamente cualquier grupo a enviar informes o a dirigirse al Comité (de Derechos Humanos) 69/, en tanto que otro subrayaba que se debían "reforzar los procedimientos y ofrecer nuevos mecanismos para que las organizaciones no gubernamentales... suministren información" a los órganos creados en virtud de tratados 70/.

224. En el momento actual, el enfoque de la relación con las organizaciones no gubernamentales varía considerablemente según el órgano creado en virtud de tratados de que se trate. No es necesario examinar aquí con detalle dichos criterios, basta señalar que: i) la corriente de información suministrada por esos grupos a los miembros de todos los órganos creados en virtud de tratados es en estos momentos bastante amplia; ii) en general, no se han adoptado procedimientos oficiales que reflejen la situación de facto; iii) los arreglos que existen no son transparentes, aunque ello no obsta a que los miembros de los comités utilicen cualquier información que pudieran recibir; iv) en la mayoría de los casos, probablemente los representantes de los Estados partes no saben qué se ha dicho exactamente en la información facilitada a los comités acerca del cumplimiento por sus gobiernos de las disposiciones del tratado pertinente, ni quién ha facilitado esa información; v) en el contexto actual de arreglos más bien officiosos, inevitablemente las organizaciones no gubernamentales pequeñas o de nivel local, en particular de los países en desarrollo, están en una posición desventajosa en lo

referente a su acceso a los órganos creados en virtud de tratados; vi) las oportunidades que tienen otras agrupaciones que no sean las más importantes de hacer llegar información a los órganos creados en virtud de tratados son poco conocidas y, por lo tanto, no aprovechadas.

225. Todo lo anterior no hace sino subrayar la necesidad de que cada órgano creado en virtud de tratados procure adoptar un enfoque más abierto, racional, transparente y equilibrado para el tratamiento de la información procedente de las organizaciones no gubernamentales. Aunque en el presente estudio no cabe sugerir ningún modelo específico al respecto, es conveniente pasar revista a algunas de las posibles opciones.

226. En primer lugar, cada comité podría ratificar oficialmente la importancia que reviste la recepción de información fiable de parte de las organizaciones no gubernamentales. Esto contribuiría mucho a eliminar la incertidumbre y ambigüedad que todavía existen y garantizaría que el mensaje llegue no sólo a las organizaciones que por su tamaño o capacidad económica pueden actuar en el plano internacional, en Nueva York, Ginebra o Viena, sino a muchas otras. Dicha ratificación podría enunciarse en un comentario general, una recomendación, o algún otro tipo de declaración "oficial" de los comités.

227. En relación con esto, la principal cuestión que hay que abordar es si la información que se desea obtener debe provenir únicamente de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. En muchos aspectos, no existe formalmente ninguna razón para que los órganos creados en virtud de tratados se consideren obligados a aplicar normas elaboradas con fines completamente distintos. En efecto, desde el punto de vista de los órganos creados en virtud de tratados, el enfoque adoptado por el Consejo Económico y Social es esencialmente inadecuado ya que, de hecho, las organizaciones que actúan exclusivamente en el ámbito nacional no pueden ser reconocidas como entidades consultivas con arreglo a las normas de la resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social. El principal argumento en favor de que sólo se consideren las organizaciones reconocidas como entidades consultivas es que ello aumentaría la probabilidad de recibir información fiable, ya que las organizaciones que no actúan de conformidad con las normas establecidas pueden ser sancionadas de alguna forma. Pero ese enfoque no refleja debidamente la realidad a la que se enfrentan los órganos creados en virtud de tratados. En efecto, las agrupaciones que actúan únicamente en el ámbito nacional (y que por lo tanto no están reconocidas como entidades consultivas) probablemente están en mejor posición para arrojar luz sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de un determinado Estado parte, y son potencialmente los interlocutores más eficaces y constructivos.

228. Otra importante razón de carácter práctico que se aduce para privilegiar a las organizaciones reconocidas como entidades consultivas, es que ello evita un "diluvio" de información procedente de un número exagerado de fuentes. Pero este enfoque no sirve para lograr dicho objetivo. Lo que hay que preguntarse en todo caso, al menos en la presente etapa, es si existe un problema real o potencial a este respecto. Hasta ahora, la experiencia de la

mayoría de los comités (con la posible excepción del Comité de Derechos Humanos) muestra que el volumen de información que llega de dichas fuentes no es excesivo sino muy escaso.

229. Otra justificación que se invoca para imponer dicha restricción tiene que ver con el coste de la reproducción de los documentos presentados por estas agrupaciones. Sin embargo, en la actualidad esto ni siquiera constituye un problema para la mayoría de los comités. El Comité contra la Tortura que es uno de los que aceptan la presentación de información por esas fuentes, ha adoptado un criterio que permite hacer frente a cualquier dificultad potencial a este respecto. El artículo 62 del reglamento de este Comité dispone que "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" 71/.

230. Así pues, un posible enfoque sería: i) indicar que la Secretaría recibirá información fiable de todas las fuentes y la pondrá a disposición de los órganos creados en virtud de tratados; y ii) disponer que una breve exposición (quizás de cuatro páginas o menos) de cada agrupación reconocida como entidad consultiva se distribuya como documento del Comité (quizás solamente en el idioma de trabajo en que se reciba) y que el presidente, relator o grupo de trabajo anterior al período de sesiones del Comité examine las exposiciones de las agrupaciones no reconocidas como entidades consultivas con vistas a autorizar su reproducción. Esto último sería únicamente una salvaguardia contra el tratamiento de información manifiestamente inapropiada.

231. La cuestión más difícil que han de decidir los comités es si se dará a sus miembros la oportunidad de escuchar las exposiciones de las organizaciones no gubernamentales, y de verificar o impugnar las pruebas que se les presenten. Una propuesta en este sentido es que los órganos creados en virtud de tratados destinen una parte de una de sus sesiones a celebrar audiencias oficiales en las que se invite a organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales a que presenten público testimonio. Estas audiencias se celebrarían en cada país antes de que el Comité examine oficialmente el informe de dicho país 72/.

Este enfoque puede variarse fácilmente. Por ejemplo, la participación podría limitarse a las agrupaciones autorizadas con este fin por el gobierno de que se trate, o a las no vetadas específicamente por el gobierno, o a las reconocidas como entidades consultivas, o a las agrupaciones escogidas por el propio comité, etc.

232. Sin embargo, hay fundadas razones para temer que la esencia misma del diálogo constructivo, que caracteriza la labor de los órganos creados en virtud de tratados, podría desvirtuarse irreparablemente si el procedimiento se transforma en un combate "de honderos" entre un gobierno y los que se oponen a sus políticas. Aunque esto no tiene por qué suceder siempre, en muchos casos es difícil imaginar cómo podría evitarse. Por otra parte, el foro más apropiado para tales confrontaciones son los órganos basados en la Carta, en cuyo seno se producen regularmente. Por esa razón, no parece conveniente llegar hasta el punto de incorporar a las organizaciones no gubernamentales en calidad de participantes de pleno derecho en el diálogo propiamente dicho.

233. Si se acepta, por tanto, que queden excluidas de los procedimientos oficiales en los que participan los gobiernos, cabe preguntarse todavía si existen otras opciones relativas a las exposiciones orales que merezca explorarse. La respuesta sería afirmativa por varias razones. En primer lugar, porque es necesario abrir el sistema y hacerlo más transparente, desde el punto de vista tanto de los gobiernos como de las organizaciones no gubernamentales; en segundo lugar porque es necesario hacer un esfuerzo mayor para dar cabida a las agrupaciones de ámbito nacional, y por último, y quizá lo más importante, porque es necesario asegurar que los comités tengan ante sí un panorama completo de la situación para poder llegar a conclusiones acertadas y bien fundamentadas.

234. Las principales opciones serían, pues, las siguientes: i) establecer la posibilidad de que, al comenzar el período de sesiones de los comités, las agrupaciones presenten cualquier información directamente pertinente; ii) limitar esa posibilidad a los grupos de trabajo anteriores al período de sesiones; o iii) programar reuniones oficiosas, sin actas resumidas y sólo con servicios de interpretación mínimos, al margen de las sesiones regulares de los comités. La primera de estas tres opciones es la más radical, pero entraña el riesgo de que intervenciones más provocadoras que constructivas cambien todo el sentido del diálogo entre el comité y el Estado parte. En realidad, cuando se toma nota de alegaciones contra un gobierno es fundamental que éste conteste a ellas detalladamente, hecho que tiene a la vez consecuencias positivas y negativas.

235. La segunda opción puede parecer atractiva en algunos aspectos, pero tal vez no sea necesario recurrir a ella en el supuesto de que, en todo caso, toda la información escrita pertinente se ponga a disposición de los grupos de trabajo del período de sesiones encargados de elaborar la lista de cuestiones específicas que se plantearán a cada gobierno. La tercera opción es atractiva en muchos sentidos. En el caso de que hubiera muy pocas agrupaciones deseosas de exponer a un comité sus opiniones, se podría celebrar una sola reunión oficiosa al comienzo del período de sesiones respectivo. Por ejemplo, se podría destinar a tal fin la tarde del lunes de la primera semana. Otra posibilidad es programar, en relación con el informe de cada país, una sesión de una hora de duración a las 9.00 horas o a las 14.00 horas del día anterior al señalado para la presentación del informe. Dichas sesiones podrían estar abiertas a todos los grupos e individuos interesados y a los miembros del Comité que lo deseen. Por lo menos, el Comité podría pedir a uno de sus miembros que le informe, probablemente en forma oficiosa, acerca del resultado de dicha reunión.

236. En resumen, cabe observar que esas cuestiones son a la vez importantes y complejas. En ningún caso deben seguir siendo ignoradas, sea cual sea el resultado de las discusiones de los distintos comités. Mientras tanto, los arreglos generales existentes para el enlace entre los comités y las organizaciones no gubernamentales necesitan de modo apremiante una revisión. En la actualidad, la notificación sobre los informes programados para cada período de sesiones es insuficiente, y las agrupaciones, especialmente las de ámbito nacional, tienen muy pocas posibilidades de obtener la documentación pertinente. Mientras esta situación persista, todo llamamiento hecho por los

órganos creados en virtud de tratados para que sus deliberaciones sean seguidas por un mayor número de agrupaciones nacionales caerán casi siempre en el vacío. La sugerencia de que se pueda recurrir con este fin a los centros de información de las Naciones Unidas puede parecer atractiva en teoría (para quienes no conozcan el modus operandi de la mayoría de estos centros), pero no es muy realista. En efecto, es difícil que estos centros desempeñen este tipo de función.

237. Evidentemente, es necesario que el Centro de Derechos Humanos cree su propia oficina de enlace no gubernamental capaz de elaborar una estrategia bien planificada para tomar contacto con agrupaciones fundamentales, cuyas aportaciones serían de gran ayuda tanto para el trabajo de los órganos creados en virtud de tratados como para el de otros mecanismos. Prácticamente todos los organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD, el UNICEF, el ACNUR, etc., tienen oficinas de este tipo, en cambio, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra sólo dispone de una persona que se encarga de toda la gama de actividades. Aunque la prestación de este servicio ha sido extraordinariamente eficaz, es inconcebible que baste para un trabajo adecuado en relación con las necesidades del programa de derechos humanos en lo que respecta a las organizaciones no gubernamentales.

B. Promoción de la congruencia normativa

238. En el discurso pronunciado ante la Asamblea General, en ocasión del 20º aniversario de la adopción de los Pactos Internacionales el Secretario General afirmó 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 ilustra 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 políticas, y el número cada vez mayor de órganos creados en virtud de tratados pueden combinarse para dificultar aún más el mantenimiento de un nivel razonable de congruencia normativa. Una manifestación reciente de preocupación 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.

239. Debido al carácter único de los regímenes establecidos en los distintos tratados, la búsqueda de la congruencia 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 congruente, 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 congruencia total no es ni 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 creados en virtud de tratados y el proyecto de crear varios otros, ocasionan inevitablemente ciertos problemas. Recientemente, un miembro del Comité de Derechos Humanos los ha formulado 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?" 73/

240. Puede esperarse que los problemas que ya han surgido en esta esfera 74/ se hagan más frecuentes y difíciles a medida que se generalice el fenómeno que se ha denominado "permeabilidad" 75/. 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 podría tener en cuenta los derechos económicos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre todo cuando se trata de casos relacionados con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De hecho, esta situación se planteó en varios casos recientes en los cuales el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 26 de este último Pacto, que garantiza la protección igual de la ley, es aplicable respecto de la legislación sobre seguridad social (a que se refiere el artículo 9 del otro Pacto) 76/.

241. A la larga, parece inevitable que los casos de incongruencia normativa se multipliquen y entrañen importantes problemas. Entre las peores consecuencias posibles, cabe mencionar una confusión apreciable en cuanto a lo que constituye la interpretación "correcta" de un determinado derecho, el menoscabo de la credibilidad de uno o más órganos creados en virtud 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 realice, su mera posibilidad puede bastar para que la comunidad internacional vacile en crear nuevos órganos 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 el capítulo VI infra).

242. 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 comprender las dimensiones normativa e institucional del sistema). Las principales soluciones a corto plazo son dos. La primera consiste en que los órganos creados en virtud de tratados y los órganos normativos 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 asegurar que los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas reciban la mayor cantidad posible de información pertinente en relación con el examen de una cuestión concreta. En particular, la Secretaría debe estar facultada para señalar a la atención del órgano de que se trate (ya sea un órgano creado en virtud de un tratado o un órgano normativo) toda propuesta que, a su juicio, entrañe o pueda entrañar incongruencias normativas. 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 incongruencia merece el mayor apoyo posible.

243. La principal dificultad práctica que plantea esta solución es la carga de trabajo que impone a una secretaría cuya dotación de personal es ya insuficiente. Aunque el problema excede los límites del presente estudio, pueden hacerse dos sugerencias. La primera es que debe estudiarse la posibilidad de revisar o complementar la publicación de Actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos 77/, que tiene esencialmente el mismo formato desde que se publicó por primera vez durante los preparativos para la Conferencia Internacional de Derechos Humanos que se celebró en Teherán en 1968. En estos momentos, constituye un repertorio sumamente valioso de la evolución institucional y, de hecho, una memoria institucional indispensable. Sin embargo, no aporta ningún tipo de visión integral o sintética de los enfoques o las interpretaciones que adoptan los distintos órganos creados en virtud 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 creados en virtud de tratados pudieran requerir para su consulta.

244. 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 este último enfoque se siga aplicando casi exclusivamente, hay pocas probabilidades de que los funcionarios adquieran conocimientos profundos de todas las actividades relativas a un tema concreto realizadas por un órgano creado en virtud de un tratado, un órgano normativo, un organismo especializado o de otra índole, o una organización regional de derechos humanos.

C. Relaciones con los principales mecanismos regionales de derechos humanos

245. Como se señaló anteriormente 78/, aunque las normas aplicadas por los tres principales mecanismos regionales (africano, europeo e interamericano) no son en modo alguno idénticas, ni entre sí ni con respecto a las normas pertinentes de las Naciones Unidas, además de haber un número considerable de normas cuya formulación es semejante, un supuesto fundamental es el de que todos los diversos órganos participan en el empeño común de promover el entendimiento y el respeto de los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos. Con esto no se pretende que haya una identidad absoluta de normas; en efecto, algunas de las razones que a veces se invocan como fundamento de los sistemas regionales son las siguientes: i) el deseo de contar con normas más estrictas; o ii) la búsqueda de normas formuladas de tal manera que reflejen las tradiciones culturales y de otra índole propias de la región, con más precisión de lo que permiten las normas de alcance universal. Sin embargo, se acepta generalmente que "los

instrumentos regionales deberían complementar las normas de derechos humanos de aceptación universal" y que "ciertas incongruencias entre las disposiciones de los instrumentos internacionales y las de los instrumentos regionales podrían ocasionar dificultades en cuanto a su aplicación" 79/.

246. La forma más efectiva de promover una complementariedad adecuada de criterios entre los órganos de diferente ámbito es asegurar el establecimiento de medios eficaces de comunicación, tanto en lo que se refiere a los individuos de que se trate como a la jurisprudencia. Sin embargo, la situación existente dista mucho de este ideal, a pesar de las numerosas ocasiones en que la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han afirmado la importancia de una mayor interacción. Así, por poner sólo un ejemplo, en su resolución 47/125 la Asamblea General reafirmó que "los arreglos regionales... pueden contribuir en gran medida al goce efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y que puede mejorarse el intercambio de información y experiencia en la materia" (párrafo octavo del preámbulo).

247. Actualmente, sin embargo, no existe ningún foro permanente (ni tampoco ocasional) en el cual los miembros de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados puedan reunirse con sus contrapartes regionales e intercambiar puntos de vista sobre cuestiones de interés común 80/. Además y en última instancia todavía más grave es el hecho de que no exista ningún medio de asegurar que los enfoques doctrinales que se adoptan ya sea en las Naciones Unidas o en el plano regional tengan en cuenta los enfoques directamente pertinentes ya adoptados en cualquiera de esos planos.

248. Esto no quiere decir, por ejemplo, que la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deba en modo alguno determinar la manera en que una cuestión concreta es enfocada por un órgano de las Naciones Unidas creado en virtud de un tratado, como es el caso del Comité de Derechos Humanos. Sin embargo, partiendo de la base de que existe un compromiso común de establecer una jurisprudencia sobre las normas internacionales de derechos humanos que sea, en lo posible, generalmente congruente y compatible, no debe escatimarse ningún esfuerzo para asegurar que la jurisprudencia de cada uno de los sistemas de tratados no sólo sea fácilmente asequible para todos los demás sino que, de ser pertinente, se la tenga en cuenta específicamente. Aun si en ciertos casos, como será casi inevitable que ocurra (y a veces probablemente con razón), esto lleva a un rechazo o una modificación importante del enfoque adoptado por otro órgano, el reconocimiento explícito de lo que se está haciendo contribuirá al desarrollo de una jurisprudencia internacional mejor y más adelantada en la esfera de los derechos humanos.

249. Se podría objetar que los órganos creados en virtud de tratados dedican más bien poco tiempo a explorar lo que podrían denominarse cuestiones de jurisprudencia, en el sentido de lograr un mejor entendimiento de las consecuencias de carácter jurídico y político de una norma concreta en relación con una determinada situación de hecho. En efecto, el contexto más explícito en el que tiene lugar este proceso, el del examen de las comunicaciones presentadas en virtud de uno de los procedimientos

facultativos, se limita fundamentalmente al Comité de Derechos Humanos y, en una escala considerablemente menor, a los procedimientos aplicados con arreglo a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Sin embargo, esta objeción tal vez entrañe subestimar la medida en que probablemente se incrementará el uso de dichos procedimientos en los años venideros, o desconocer el hecho de que ya se han hecho propuestas para adoptar nuevos procedimientos para la presentación de comunicaciones en relación con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 81/.

250. Por otra parte, si bien las cuestiones de jurisprudencia no parecen plantearse de manera tan clara o explícita en relación con las demás preocupaciones principales de los órganos creados en virtud de tratados, de hecho, siguen revistiendo la mayor importancia. Así por ejemplo, en la medida en que el examen de los informes de los Estados pase a ser más complejo y detallado, más necesario será que los miembros de los comités expongan con cierto detalle el razonamiento jurídico que los lleva a considerar que una determinada práctica o norma legal es incompatible o no basta para cumplir con las obligaciones enunciadas en una norma concreta de un tratado. De la misma forma, a medida que aumente la importancia que se atribuye a la redacción de comentarios generales, y a medida que éstos ejerzan más influencia en los planos jurídico, académico, gubernamental y no gubernamental, los órganos creados en virtud de tratados deberán redoblar sus esfuerzos para asegurar que la jurisprudencia normativa que están ayudando a formar tenga en cuenta la jurisprudencia ya existente a nivel regional. El hecho de no hacerlo sólo contribuirá a la confusión y, en último término, a debilitar la autoridad de la jurisprudencia generada tanto en el plano universal como en el regional.

251. La necesidad que existe ya a este respecto no es, en modo alguno, un problema unilateral. Si se considera sólo uno de los varios ejemplos posibles, parece altamente probable que un análisis cuidadoso de la jurisprudencia generada por el sistema europeo revelaría escasísimas referencias, por ejemplo, a las opiniones finales o los comentarios generales del Comité de Derechos Humanos. Evidentemente, ocurre lo mismo a la inversa. A largo plazo, uno de los resultados potenciales de esta falta de interacción será el surgimiento de interpretaciones y planteamientos muy divergentes, y quizás totalmente incompatibles entre sí, respecto de normas que son casi idénticas en su formulación básica. Si bien muchas de esas divergencias podrían justificarse en razón de conceptos tales como el margen de apreciación que tienen los diferentes órganos y que aplican en su esfuerzo por reflejar debidamente sus características específicas existe también un fuerte riesgo de que se introduzca en la interpretación normativa un elemento inarticulado o no reconocido de relativismo cultural, a menos que se haga todo lo posible por explicar las diferencias de criterio y de interpretación cuando se considere que ellas son necesarias.

252. A la hora de formular las recomendaciones específicas de políticas que se desprenden del presente análisis deben explorarse cuatro posibles enfoques. El primero es elaborar un programa de acción encaminado exclusivamente a

asegurar que se mantenga razonablemente bien informados a los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y a los órganos regionales pertinentes acerca de sus respectivas actividades. El segundo es que el Secretario General estudie los medios apropiados para responder a la petición que le hiciera la Asamblea General para que "siga fortaleciendo el intercambio entre las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales regionales que se ocupan de los derechos humanos" (resolución 47/125, párr. 6).

No obstante, hay que reconocer que la mayoría de los intercambios que han tenido lugar hasta ahora no han entrañado una interacción auténtica entre los dos niveles. Más bien, se han centrado fundamentalmente en la celebración de reuniones de diversos tipos, de nivel regional o subregional, en las cuales los órganos regionales pertinentes han tenido, casi por casualidad, una participación marginal (como, por ejemplo, aportar las instalaciones o coordinar algunos de los arreglos administrativos).

253. Un tercer enfoque posible es estudiar la posibilidad de celebrar regularmente reuniones, aunque sean poco frecuentes, entre representantes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y sus contrapartes regionales. Esas reuniones tendrían por objeto (aunque en modo alguno sería su única tarea) proporcionar detalladas informaciones sobre el trabajo del órgano anfitrión. Así por ejemplo, si se celebrara una reunión en Banjul, en la sede de la Comisión Africana, los representantes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados tendrían una valiosa oportunidad para recibir información de primera mano acerca de lo que está haciendo dicha Comisión, cuáles son los principales problemas con que tropieza y qué oportunidades habría en el futuro de llevar a cabo iniciativas conjuntas.

254. El cuarto posible enfoque es a la vez el más importante y el que más retos plantea. Cada vez será más urgente que los miembros de los diferentes órganos regionales y de las Naciones Unidas tengan un acceso pleno y razonablemente fácil a la jurisprudencia generada por otros órganos. En teoría, este objetivo se alcanzará en parte gracias a la complejidad creciente de las bases de datos que se están elaborando en algunas áreas, aunque es necesario señalar que el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas apenas ha comenzado a poner en práctica (a partir de junio de 1993) el programa de actividades más bien básico que estableció con ese fin hace tres años y medio el Grupo de Trabajo sobre Informatización nombrado por la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1990/39). Está claro, sin embargo, que la disponibilidad, el intercambio y la accesibilidad de dicha información no se logrará de manera accidental o por el mero transcurso del tiempo. Antes bien, lo que se requiere es establecer un grupo de expertos debidamente calificados nombrados por los sistemas regionales y de las Naciones Unidas (con inclusión, en este caso, de la Organización Internacional del Trabajo, habida cuenta de los progresos considerables que ha logrado en este campo) con el mandato de elaborar una serie de recomendaciones específicas para la acción futura.

Notas

1/ Alexei Glukhov, "A Two-Way Street", International Affairs, julio de 1988, págs. 31 a 34.

2/ Rosalyn Higgins, "The United Nations: Still a Force for Peace", 52 Modern Law Review, págs. 1 a 20 (1989). Posteriormente se sustituyó el título del artículo por "The United Nations: Some Questions of Integrity".

3/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective (Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, publicación N° 8, 1991), pág. 4.

4/ Ibid.

5/ Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights (Oxford, Clarendon Press, 1991), pág. 499.

6/ Véase, por ejemplo, Manfred Nowak, "The Activities of the UN Human Rights Committee: Developments from 1 August 1989 through 31 July 1992", 14 Human Rights Law Journal, págs. 9 a 19 (1993).

7/ Anne Bayefsky, "Making Human Rights Treaties Work", manuscrito sin publicar, Universidad de Ottawa, 1993, pág. 37.

8/ Por ejemplo, en la cuarta reunión de presidentes se señaló: i) que "es esencial que los distintos Estados partes actúen lo más rápidamente posible para ratificar las enmiendas [consiguientes] a ambos tratados"; y ii) que "en el período anterior a la entrada en vigor de estas enmiendas seguirá siendo crítica la necesidad de garantizar suficientes recursos financieros para los dos Comités a fin de que puedan cumplir debidamente sus funciones de supervisión" (A/47/628, párrs. 47 y 48).

9/ Esta cuestión se trató detalladamente en la primera versión de este estudio (A/44/668, párrs. 54 a 99), pero no se volverá a examinar en el presente informe.

10/ Véase a este respecto la Declaración de San José aprobada por la reunión regional de América Latina y el Caribe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la que se dice que "es necesario efectuar la evaluación del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas...", A/CONF.157/PC/58, párr. 8.

11/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 27 (A/8027).

12/ Las estadísticas se refieren a 1979 y no a 1980. Se revisarán para reflejar las estadísticas de 1980 en la versión final de este estudio actualizado.

13/ Ibid., trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/34/18).

14/ Ibid., Suplemento N° 40 (A/34/40).

15/ Status of International Instruments: Chart of Ratifications as at 1 January 1993, ST/HR/4/Rev.7.

16/ En realidad esta cifra es considerablemente inferior a lo que será en los años venideros porque el Comité de los Derechos del Niño no había examinado ningún informe de los Estados a fines de 1992 y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sólo pudo reunirse dos semanas en vez de las seis previstas.

17/ Todas las observaciones generales y las recomendaciones generales se han publicado hace poco en una sola recopilación, contenida en el documento HRI/GEN/1 (1992).

18/ Ibid., cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/43/40), párr. 642.

19/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/47/40), párr. 615.

20/ Ibid., anexo IX.

21/ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.XIV.1.

22/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/42/40), párr. 28.

23/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op. cit., pág. 25.

24/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/44/38), párr. 8.

25/ En este contexto es ilustrativo que la Comisión de Derechos Humanos haya celebrado "la importancia que el Grupo de Trabajo [sobre la detención arbitraria] atribuye a la coordinación con los demás mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos y con los órganos establecidos en virtud de tratados" (resolución 1993/36, párr. 7).

26/ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1993/11, anexo, parte II.

27/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/47/18), anexo VII.

28/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 1 (A/47/1), párr. 101.

29/ "Conclusiones de la Relatora General, Sra. Mary Robinson, Presidenta de Irlanda", Los Derechos Humanos en el Alba del Siglo XXI, Consejo de Europa, documento CE/CMDH (93), 16 a 30 de enero de 1993, pág. 3.

30/ Véase el documento ST/HR/4/Rev.7. Los Estados que han ratificado sólo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos son los Estados Unidos de América y Haití. Los Estados que han ratificado sólo el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son Grecia, Guinea-Bissau, Honduras, las Islas Salomón y Uganda.

31/ Estos datos se basan en una comparación del resumen de ratificaciones al 1º de enero de 1993 contenido en el documento ST/HR/4/Rev.7 y las estadísticas proporcionadas por el PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1992 (Nueva York, Oxford University Press, 1992). Véase el cuadro 22, cambios demográficos, que muestra las cifras de población estimadas para 1990, y el cuadro 2, perfil de desarrollo humano, que muestra las cifras del PNB per cápita correspondientes a 1989.

32/ "From Madness to Hope" (De la locura a la esperanza), discurso del Sr. James P. Grant en la Consulta sobre el papel de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF House, 24 de marzo de 1993, pág. 5.

33/ 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), págs. 75 a 91.

34/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/43/40), párr. 486.

35/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento N° 4 (E/1989/22), anexo III.

36/ Informe de la Reunión Regional para Africa de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Túnez, 2 a 6 de noviembre de 1992, A/CONF.157/PC/57, resolución AFRM/2, párr. 4 d); y los "Principios relativos al estatuto de las comisiones y a su función consultiva", aprobados por la Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, París, 7 a 9 de octubre de 1991, reproducidos en el documento A/CONF.157/PC/42, párr. 82, 3 d).

37/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op. cit., pág. 35.

38/ Estas cifras figuran en el documento HR1/MC/1988/L.2, preparado para la segunda reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

39/ Información facilitada por el Centro de Derechos Humanos, al 15 de marzo de 1993. Cabe señalar que, por lo que se refiere al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cifra real de informes pendientes es muy inferior a lo que hubiera sido si el Comité no hubiera

modificado la periodicidad de la presentación de informes de dos o tres años (según el tipo de informe) a cinco años.

40/ Este gráfico se ha tomado de Bayefsky, op. cit., pág. 16.

41/ Figura también en 31 International Legal Materials (1992), pág. 851, art. 8, párr. 2 c).

42/ Informe del Seminario Nórdico de Derechos Humanos (Laugartvatn, Islandia, 9 y 10 de junio de 1991), A/CONF.157/PC/7, párr. 56.

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

44/ Ahora bien, en esta categoría no se incluyen las solicitudes basadas en el hecho de que un Estado haya ratificado la Carta de las Naciones Unidas, ya que ello podría utilizarse para justificar una gama mucho más amplia de solicitudes.

45/ No obstante, se debe observar que el sistema europeo no es unitario per se, dado que también comprende el Comité de Expertos Independientes, establecido con arreglo a la Carta Social Europea, y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

46/ Así, al 31 de julio de 1992, de 112 Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 13 habían presentado su documento básico. Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/47/40), anexo V, sec. F.

47/ Jean-Bernard Marie, "International Instruments Relating to Human Rights: Classification and Status of Ratifications as of 1 January 1992", 13 Human Rights Law Journal (1992), págs. 55 a 62.

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

49/ Véase el resumen de la presentación del Sr. Pocar en el documento CCPR/C/SR.859, párr. 8.

50/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/44/38), párr. 392.

51/ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe sobre el quinto período de sesiones, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento N° 3 (E/1991/23), anexo IV, parte B.1.

52/ 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 N° 40 (A/43/40), párr. 28 4)).

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

54/ Véase, por ejemplo, la resolución AFRM/13 titulada "Protección de los derechos de la mujer", aprobada por la Reunión Regional para Africa de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, A/CONF.157/PC/57.

55/ Párrafo 1 a) de la propuesta 4 aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 12° período de sesiones, que figura en el documento E/CN.6/1993/CRP.2, anexo I.

56/ Philip Alston, "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", en P. Alston (ed.), The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal (Oxford, Clarendon Press, 1992), pág. 497.

57/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/42/18), párr. 60.

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

59/ De conformidad con la resolución 35/218 de la Asamblea General.

60/ Henri G. Schermers, "Has the European Commission on Women Rights Got Bagged Dwam?", 9 Human Rights Law Journal, págs. 175 a 179 (1988).

61/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/47/40), párr. 22.

62/ 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 relativo a la aplicación de los instrumentos de derechos humanos auspiciados por las Naciones Unidas (A/C.3/43/5), pág. 17.

63/ Schermers, op. cit.

64/ Esta es la lista que figura en un documento preparado por la Secretaría a petición de la cuarta reunión de presidentes y distribuida en esa reunión.

65/ Philip Alston, "The Importance of the Inter-play Between Economic, Social and Cultural Rights and Civil and Political Rights", ponencia presentada en la Reunión interregional organizada por el Consejo de Europa con miras a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Estrasburgo, 28 a 30 de enero de 1993, documento del Consejo de Europa CE/CMDH(93)/7, párr. 33.

66/ No obstante, véase K. T. Samson, "Human Rights Co-ordination within the UN System", en Alston (ed.), op. cit., págs. 620 a 675.

67/ Un ejemplo bastante común es el de una resolución reciente sobre la labor del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, por la que la Comisión de Derechos Humanos invitó:

"a las organizaciones intergubernamentales, a las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, y en particular al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Universidad de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Turismo, así como a la Organización Internacional de Policía Criminal y a las organizaciones no gubernamentales interesadas, a que sigan facilitando la información pertinente al Grupo de Trabajo."

(Comisión de Derechos Humanos, resolución 1993/27, párr. 5.)

68/ Grant, op. cit., pág. 7.

69/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op. cit., pág. 37.

70/ Seminario nórdico de derechos humanos (Laugarvatn, Islandia, 9 y 10 de junio de 1991), A/CONF.157/PC/7, párr. 61.

71/ (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 46 (A/43/46), anexo III. Véase asimismo, el informe del Comité presentado en el cuadragésimo cuarto período de sesiones (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 46 (A/44/46), anexo IV), artículo 76 4) (referente a los procedimientos que se aplican en virtud del artículo 20 de la Convención).

72/ Michael Posner, "The Establishment of the Right of Non-governmental Human Rights Groups to Operate", documento presentado en relación con el proyecto de programa internacional sobre los derechos humanos al término de la guerra fría, elaborado por la American Society of International Law, Washington D.C., marzo de 1993, pág. 15.

73/ Higgins, op. cit., pág. 8.

74/ Ibid., págs. 8 a 11.

75/ 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, págs. 769 a 878 (1989).

76/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/42/40), anexo VIII, observaciones B, C y D.

77/ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.XIV.2.

78/ Véase el análisis que figura en el capítulo II supra.

79/ Resolución 47/125 de la Asamblea General, párrafo noveno del preámbulo.

80/ Las excepciones a este respecto han sido en general más bien fortuitas y no el resultado de una decisión de principio concreta. Así, por ejemplo, el Comité contra la Tortura ha sido informado de las actividades de su contraparte regional el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes. Pero la sesión informativa estuvo a cargo de uno de sus propios miembros que también es miembro del Comité Europeo. Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 44 (A/47/44), párrs. 13 y 14.

81/ Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1993, Suplemento N° 3 (E/1993/22), anexo IV. Sin embargo, es necesario señalar que el Comité rechazó una propuesta específica para la adopción de un protocolo facultativo en respuesta al problema de la violencia contra las mujeres. Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/47/38), párr. 464.
