NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/60/Add.4
8 de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLES

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

Informe del Secretario General

Adición

1. Se señala a la atención del Comité Preparatorio el estudio adjunto, titulado "Mejoramiento de la aplicación universal de las normas y los instrumentos de derechos humanos", preparado por el Sr. Fausto Pocar. El estudio fue encargado por el Centro de Derechos Humanos de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 45/155, de 18 de diciembre de 1990, y 46/116, de 17 de diciembre de 1991.

2. El estudio abarca sólo una parte del tercer objetivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos; este objetivo, señalado en el apartado c) del párrafo 1 de la resolución 45/155, consiste en lo siguiente:

> "Examinar procedimientos para mejorar la aplicación de las normas y los instrumentos existentes de derechos humanos."

3. Las anotaciones orientativas preparadas por la Secretaría de la Conferencia Mundial en relación con el tema del siguiente estudio figuran en los párrafos 8 a 10 del documento A/CONF.157/PC/20.

GE.93-12617 (S)

MEJORAMIENTO DE LA APLICACION UNIVERSAL DE LAS NORMAS Y LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

por

Fausto Pocar

Nota: Texto no editado para ser distribuido al cuarto período de sesiones del Comité Preparatorio. La versión definitiva editada se preparará para la Conferencia Mundial.

INDICE

		Párrafos	Página
I.	APLICACION DE LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS Y UNIVERSALIZACION DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EXISTENTES	1 - 10	4
II.	FOMENTO DE LA ADHESION UNIVERSAL A LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS EXISTENTES	11 - 25	8
III.	RESERVAS	26 - 35	15
IV.	SUCESION DE ESTADOS EN LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS	36 - 38	20
V.	RECOMENDACIONES	39 - 44	22

I. APLICACION DE LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS Y UNIVERSALIZACION DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EXISTENTES

1. Mejorar la aplicación de las normas y los instrumentos de derechos humanos existentes constituye sin duda uno de los principales problemas a que hacen frente actualmente las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos. La aprobación de la Carta en 1945 representó un hito en la historia de la humanidad también en esta esfera, al incluir la promoción del respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales entre los objetivos de las Naciones Unidas. Además, el Artículo 55 reafirma dicho objetivo, estableciendo que "las Naciones Unidas promoverán... el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades". La Carta establece también la obligación jurídica de los Estados a tal efecto, al añadir en el Artículo 56 que "Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55".

2. Habida cuenta de que la Carta dejó sin resolver el problema de identificar los derechos y libertades contemplados en las citadas disposiciones y el de determinar el nivel de respeto de los derechos humanos que los Estados deben asegurar con su comportamiento, resultó necesario proceder a la definición de normas uniformes sobre el trato que se debe dar a la persona, con miras a dar plena vigencia a la obligación internacional de los Estados a este respecto. La definición primera y más amplia de tales normas figura en la Declaración Universal de Derechos Humanos que, como se declara en su preámbulo, representa "una concepción común de estos derechos y libertades... para el pleno cumplimiento de dicho compromiso". Merece la pena destacar que, 20 años más tarde, el Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán en 1968 proclamó que "la Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional".

3. Desde la aprobación de la Declaración Universal, la codificación de normas de derechos humanos ha continuado mediante la puesta a punto de gran número de otros instrumentos aprobados por la Asamblea General en años posteriores, desde simples declaraciones hasta convenciones de obligado cumplimiento, los cuales han contribuido a su vez a definir mejor esas normas relativas al trato, especificando el contenido de derechos ya consolidados y añadiendo a veces derechos nuevos a los previstos en la Declaración Universal. Aunque evidentemente no es necesario enumerar aquí todos esos instrumentos, -cuyo núcleo fundamental consiste en los Pactos Internacionales de 1960 y en otras convenciones que les precedieron o siguieron, pero también en varias declaraciones de principio que han de respetarse en la promoción y protección de los derechos humanos-, es importante destacar que dichos instrumentos abarcan casi todas las esferas en que tales promoción y protección son necesarias y que cada uno de ellos contribuye a componer el marco de referencia con sujeción al cual se define el contenido de las obligaciones

previstas en la Carta. De más está decir que la ratificación, cuando se trata de tratados y convenciones, y su aplicación constante por parte de los Estados contribuyen de manera decisiva al fortalecimiento de este marco de referencia. Toda esta impresionante actividad de establecimiento de normas habría quedado incompleta de no ir acompañada por actividades y medidas destinadas a promover la aplicación de las normas convenidas, a fin de que las mismas puedan aplicarse a todas las personas interesadas en términos reales y concretos. Conviene no perder de vista el hecho de que las citadas disposiciones de la Carta imponen a los Estados Miembros la obligación de proteger los derechos humanos y también la de cooperar con las Naciones Unidas con tal fin. Por otra parte, las propias Naciones Unidas tienen el deber de fomentar y promover la protección de los derechos humanos, en cooperación igualmente con los Estados Miembros.

4. A la luz de estas disposiciones, el proceso de aplicación tiene una doble vertiente y puede contemplarse desde distintos puntos de vista. En primer lugar, es indudablemente obligación de todos y cada uno de los Estados aplicar las normas internacionales de derechos humanos existentes y respetarlas en lo que respecta a todas las personas sometidas a su jurisdicción. En segundo lugar, a las Naciones Unidas les corresponde desempeñar una función importante en lo que respecta a la aplicación, ofreciendo su cooperación a los Estados a este respecto y añadiendo la garantía adicional, en el plano internacional, de que los derechos humanos se respetan y protegen debidamente de conformidad con las normas internacionales. Ambos aspectos del proceso de aplicación son dignos de la máxima atención, habida cuenta de que sólo hasta cierto punto constituyen aspectos separados y de que su interconexión es importante a muchos respectos.

5. Con todo, ocuparse de la aplicación de las normas y los instrumentos de derechos humanos existentes conlleva también examinar el alcance de tales normas e instrumentos en el plano internacional. Dado que las obligaciones establecidas en las disposiciones pertinentes de la Carta son de carácter universal y que lo mismo cabe decir de la identificación primera y más amplia de las normas que deben aplicarse en el desempeño de tales obligaciones -no es casualidad que la resolución de la Asamblea General de 1948 en la que se identifican y enumeran tales normas llevara por título "Declaración Universal"-, de ello se desprende que todos los instrumentos jurídicos internacionales subsiguientes aprobados en el sistema de las Naciones Unidas tienen el mismo carácter o, cuando se trata de tratados -cuyo alcance, de acuerdo con el derecho internacional, se limita a los Estados que se hayan adherido a los mismos-, que expresan una tendencia a la universalización. En consecuencia, la cuestión de cómo hacer que todos los instrumentos jurídicos, y en especial los tratados y convenciones, sean universales, forma parte del proceso más amplio de aplicación de la Carta y de la Declaración de Derechos Humanos.

6. A la luz de las consideraciones precedentes, el presente documento se ocupará principalmente del problema de alcanzar la plena participación de los Estados en la amplia gama de instrumentos internacionales de derechos humanos y en la aplicación de todas las normas que en ellos se establecen.

7. Se ha señalado reiteradamente, y no es necesario insistir más en ello, que los derechos humanos, al referirse a los seres humanos, tienen un carácter universal. En consecuencia, las normas de protección deberían aplicarse igualmente en todo el mundo y no se debe permitir discriminación alguna en su aplicación. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los documentos elaborados por las Naciones Unidas y aprobados por éstas, ya se trate de pactos y convenciones, de declaraciones o de documentos de otra índole, parten del carácter universal y de la necesidad de aplicación universal y no discriminatoria que tienen las normas y las medidas de protección en ellos contenidas. Incluso en lo que se refiere a las normas establecidas en los tratados y convenios, no puede negarse su carácter universal; además es necesario destacar que dichas normas representan otros tantos desarrollos de la Declaración Universal y que han sido aprobadas por la Asamblea General mediante consenso y que su aceptación y la adhesión universal a las mismas se han recomendado firmemente.

8. Aunque el carácter universal de los derechos humanos puede sugerir que su respeto es una obligación de carácter general para los Estados, la adhesión universal a los instrumentos jurídicos que exigen de manera expresa su aceptación formal tiene una importancia decisiva en lo que respecta a las normas relativas a la protección. Como la Asamblea General ha reconocido en su resolución 32/130 de 1977, "Es de primordial importancia para el fomento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que los Estados Miembros asuman obligaciones específicas mediante la ratificación de los instrumentos internacionales en esta esfera o la adhesión a los mismos; por consiguiente, deberá alentarse la labor para el establecimiento de normas en la esfera de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas y la aceptación y aplicación universales de los instrumentos internacionales pertinentes" (documento A/32/45). Por una parte, tales instrumentos tienen por objeto definir mejor el contenido de los derechos enunciados en términos generales en la Declaración Universal o afirmados de algún otro modo en la práctica internacional y en la práctica de las Naciones Unidas; por otro lado, introducen importantes criterios a los que los Estados deben ajustarse en la aplicación de los derechos protegidos, así como disposiciones relativas a las posibles limitaciones de los derechos humanos y a las derogaciones de éstos permisibles, ayudando así a aclarar el alcance de los mismos en tiempos normales y, respectivamente, a identificar los casos en que pueden suspenderse debido a circunstancias excepcionales.

9. Es más, los procedimientos de vigilancia que se establecen normalmente en las convenciones con el propósito de asegurar una supervisión internacional de la aplicación de las mismas por parte de los Estados, no sólo tienen por objeto fomentar y promover la adopción de las medidas legislativas y de otra índole que puedan ser necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en las convenciones; además, esos procedimientos de vigilancia desempeñan una función esencial en lo que se refiere al establecimiento de normas, al ayudar a conseguir una interpretación común de tales normas y a establecer directrices uniformes para proceder a su fomento y también determinados niveles de protección. Por consiguiente, esos procedimientos plantean el problema del establecimiento de normas en términos concretos, lo que hace posible una mejor definición de las normas existentes y su desarrollo mediante

un diálogo constructivo entre los Estados y los órganos supervisores. En este sentido, no cabe subestimar la importancia de las observaciones generales formuladas por los órganos creados en virtud de tratados en lo que respecta a las diversas disposiciones de las convenciones a cuyo amparo actúan dichos órganos, dado que esas observaciones recogen la experiencia adquirida en países muy variados, los cuales representan diferentes regiones del mundo y sistemas políticos, sociales y jurídicos distintos. La función que estas observaciones desempeñan no se limita a los Estados Partes en los instrumentos jurídicos a cuyo amparo actúan los órganos de vigilancia. Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, esas observaciones "deberían ser también de interés para otros Estados, especialmente para los que se disponen a ser Partes en el Pacto y, con ello, a intensificar la cooperación de todos los Estados para el logro de la promoción y la protección universales de esos derechos" (documento CCPR/C/21/Rev.1, pág. 1).

10. Además de las consecuencias que tiene para la definición de las normas de protección, la importancia de una aceptación universal de las convenciones de derechos humanos es manifiesta en lo que respecta a la aplicación de tales convenciones en el plano nacional. En este sentido, todas las convenciones contienen claramente expresada la obligación general de los Estados contratantes de adoptar medidas para su aplicación, y algunas de ellas añaden obligaciones o directrices más precisas a este respecto, especificando determinados pasos que deben darse o medidas que han de adoptarse a fin de dar plena vigencia a los derechos reconocidos. El compromiso de todos los Estados de aplicar las normas de derechos humanos ateniéndose a las mismas directrices estipuladas en los instrumentos jurídicos existentes reviste una importancia decisiva, si el objetivo que se persigue es el de que los derechos humanos sean disfrutados por todas las personas y protegidos por los Estados de manera no discriminatoria en todo el mundo.

II. FOMENTO DE LA ADHESION UNIVERSAL A LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS EXISTENTES

11. Es por tanto motivo de preocupación que las convenciones de derechos humanos que han sido aprobadas por la Asamblea General disten mucho de ser aceptadas universalmente como textos jurídicamente vinculantes. Aunque en años recientes se ha producido un aumento apreciable del número de Estados Partes en los diversos instrumentos, ninguno de los tratados está cerca de conseguir la adhesión universal. Incluso los instrumentos que disfrutan del mayor número de ratificaciones y adhesiones, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la reciente Convención sobre los Derechos del Niño, no han recibido aún la adhesión de docenas de Estados.

12. En varios foros se ha manifestado especial preocupación por el hecho de que los dos Pactos Internacionales -es decir, los instrumentos que abarcan el mayor número de derechos, ya que recogen directamente el contenido de la Declaración Universal- no hayan recibido aún la adhesión de casi un tercio de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. En este sentido, se ha señalado también que numerosos Estados se han adherido únicamente a uno u otro de los dos Pactos Internacionales. Esto resulta especialmente insatisfactorio, ya que socava el principio de que los dos conjuntos de derechos que esos pactos abarcan -los derechos económicos, sociales y culturales por un lado y los derechos civiles y políticos por otro- son complementarios e indivisibles: principio éste que ha sido afirmado de manera constante y unánime en varias resoluciones aprobadas por la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, así como en documentos de otros órganos de las Naciones Unidas y de órganos creados en virtud de tratados.

13. La Asamblea General ha manifestado reiteradamente la susodicha preocupación, adoptando en tal sentido en cada período de sesiones una o más resoluciones en la que se insta a los Estados que todavía no lo hayan hecho a que ratifiquen una u otra convención o todas ellas o a que se adhieran a las mismas. La importancia de adherirse a los dos Pactos y también al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido destacada especialmente, y esta cuestión es debatida todos los años por la Tercera Comisión tomando como base un informe del Secretario General relativo a la situación de los pactos y otras convenciones. Además, las Naciones Unidas, y en particular el Centro de Derechos Humanos y su dependencia de Servicios de Asesoramiento han organizado varias reuniones, cursos prácticos y cursos de capacitación tanto en zonas geográficas caracterizadas por un bajo nivel de adhesión a los instrumentos internacionales como en países que sólo se han adherido a un número limitado de tales instrumentos, a fin de promover una participación más amplia en los mismos. Aunque estos esfuerzos e iniciativas son sin duda importantes y apreciables y dignos de continuarse, está claro que el objetivo de conseguir la adhesión general no puede alcanzarse mediante llamamientos generales a los gobiernos en lo que respecta a esta cuestión. La única medida concreta que se adoptó a este respecto fue la emprendida en 1979 por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, mediante la adopción de la resolución 1B (XXXII),

por la que se estableció el Grupo de Trabajo del período de sesiones sobre el fomento de la aceptación universal de los instrumentos relativos a los derechos humanos (informe de la Subcomisión relativo a su 32º período de sesiones, resolución 1B, documento E/CN.4/1350 (1979)). Al Grupo de Trabajo se le dio el mandato de pedir a los gobiernos que todavía no hayan ratificado los principales instrumentos que informen a la Subcomisión de las circunstancias que no les hayan permitido aún ratificar los referidos instrumentos o adherirse a ellos, examinar las respuestas recibidas y, en caso necesario, invitar a representantes de los gobiernos interesados a deliberar con los miembros del Grupo de Trabajo, así como a examinar la asistencia que podría prestarse a los gobiernos con miras a ayudarles a ratificar las referidas convenciones lo antes posible.

14. Durante los primeros años que siguieron a su establecimiento, el Grupo de Trabajo recibió determinado número de respuestas de varios Estados, a pesar de las críticas referentes a su legitimidad (es decir, a la legitimidad de la Subcomisión) para fomentar la adhesión mediante la solicitud directa de información a los gobiernos acerca de las razones de que no hubiesen procedido a la ratificación. Tales respuestas, relativas a uno o más instrumentos, permitieron al Grupo de Trabajo singularizar las razones siguientes entre las dadas para la demora a la adhesión o el no procedimiento a la misma: la larga duración de las deliberaciones preparatorias entre el gobierno federal y los estados federados; la oposición existente entre determinadas disposiciones del tratado y la moral y las prácticas tradicionales; la incompatibilidad con la legislación nacional; deficiencias burocráticas y falta de personal debidamente capacitado, e incluso la no disposición del texto de alguno de los instrumentos. En lo que se refiere al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se hizo referencia al carácter "facultativo" propio de dicho Protocolo, a la posibilidad de que los individuos presenten quejas contra los Estados y al solapamiento de los procedimientos contemplados en el Protocolo con procedimientos regionales de derechos humanos. El debate de éstas y otras razones no dio paso a la adopción de medida alguna significativa por parte de la Subcomisión o de la Comisión, y al cabo de varios años el propio Grupo de Trabajo redujo sus reuniones y sus actividades se suspendieron. Aun suponiendo que las peticiones de explicación puedan haber fomentado la ratificación de algunos instrumentos, no puede considerarse que la actividad del citado Grupo de Trabajo fuese un éxito total. Ni tampoco puede considerarse que tuvieran éxito las medidas adicionales adoptadas por la Subcomisión para estudiar el problema (véase por ejemplo la resolución 1992/1 de la Subcomisión, titulada "Fomento de la aceptación universal de los instrumentos relativos a los derechos humanos".)

15. En consecuencia, varios órganos y expertos, incluidos los presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en su cuarta reunión celebrada en octubre de 1992 (véase el documento A/47/628, párr. 17), han señalado recientemente la necesidad de un planteamiento nuevo integrado y no fragmentado. Ni que decir tiene que semejante planteamiento, así como un análisis exhaustivo de la cuestión con miras a sugerir medidas prácticas para fomentar y facilitar la adhesión, requieren que se proceda previamente a identificar los obstáculos que siguen oponiéndose a la adhesión a los

instrumentos internacionales de derechos humanos y los posibles desincentivos a la participación en los mismos. Esos obstáculos pueden ser de doble naturaleza; nacionales e internacionales, dependientes del sistema municipal del Estado interesado o de la actividad internacional que una convención concreta exige a los órganos de ese Estado.

16. En lo que se refiere al primero de los aspectos, un análisis y estudio exhaustivos del marco constitucional y jurídico, así como del marco económico, social y cultural de los países interesados, constituiría un requisito necesario para identificar la totalidad de los posibles obstáculos con que tropieza la adhesión a los instrumentos internacionales. Se ha hecho notar asimismo que ese estudio no se podría realizar con eficacia sin la contribución activa de las autoridades, instituciones y asociaciones competentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales, del Estado en cuestión. Con todo, a la luz de la práctica de que ya se dispone gracias a otras fuentes, y con la salvedad de que será necesario proceder a análisis adicionales y más detallados, cabe sugerir que los obstáculos pueden residir, por un lado, en el enfoque constitucional del derecho internacional y, en lo que se refiere a Estados federales o a Estados que no poseen un sistema jurídico unificado, en los problemas relacionados con la coordinación de distintos sistemas al nivel municipal; y por otro lado, en las dificultades objetivas con que pueden topar las autoridades del Estado en lo concerniente a la futura aplicación de las disposiciones de las convenciones a determinadas partes de su territorio o de su población. Las razones de tales dificultades pueden ser de distinta índole e incluir un posible control gubernamental deficiente sobre la totalidad del territorio y una integración o cooperación insuficientes entre los distintos grupos que forman la población del país y también entre la mayoría de dicha población y minorías o grupos autóctonos.

17. Además, un obstáculo puede derivarse también de la percepción inadecuada del principio de que el respeto de los derechos humanos no sólo es una cuestión que incumbe a la jurisdicción nacional de cada Estado, sino que además es un asunto que concita la preocupación internacional y una esfera en la que la cooperación internacional ha de desempeñar un papel fundamental. Aunque este principio ha conseguido un apoyo acrecentado y más general desde que se firmara la Carta de las Naciones Unidas, el comportamiento efectivo de los Estados no siempre se inspira en una comprensión igual del principio y de sus consecuencias respecto de situaciones que se produzcan dentro o fuera de sus fronteras. El principio mismo es considerado a veces con suspicacia, dado que puede conducir a una injerencia injustificada en los asuntos internos del país y al control inadmisible de la soberanía del Estado por parte de otros países o de órganos internacionales.

18. La actitud que acabamos de comentar puede representar un obstáculo para la adhesión a los instrumentos de derechos humanos también desde el punto de vista de las actividades internacionales que las convenciones requieren de los Estados Partes. Dado que estas actividades consisten esencialmente en la cooperación con los órganos de vigilancia establecidos en virtud de los diversos tratados, es evidente que el contacto con tales órganos puede ser considerado como la manifestación externa de la injerencia antes citada. Además de este posible planteamiento, no cabe negar que, desde el punto de

vista práctico, la plena cooperación con los órganos de supervisión entraña un volumen de trabajo considerable, que puede constituir un desincentivo para la aceptación de las convenciones internacionales, al menos en determinadas circunstancias. El constante aumento del número de convenciones que se ocupan de los derechos humanos y estipulan la actuación de procedimientos de vigilancia específicos ha hecho que aumente la carga que han de soportar los Estados que se adhieran a esas convenciones.

19. A este respecto, la coexistencia de varios procedimientos de presentación de informes, que deben satisfacerse de manera periódica, ha sido considerada por numerosos Estados como especialmente onerosa y abrumadora. El enorme número de informes que no se han presentado en la fecha prevista revela por sí mismo que la satisfacción oportuna de las obligaciones de presentar informes a los órganos de derechos humanos crea algunas dificultades a gran número de Estados. Pruebas adicionales de estas dificultades las proporcionan las deliberaciones que se celebran en la Asamblea General y en la Comisión de Derechos Humanos, así como en los órganos de vigilancia de los tratados, como se pone de manifiesto en los informes de las reuniones periódicas de los presidentes de dichos órganos. Aunque no corresponde a este documento analizar todas las razones del atraso en la presentación o de la no presentación de los informes debidos con arreglo a los diferentes instrumentos, cabe subrayar que la conciencia de ese futuro volumen excesivo de trabajo puede obrar como desincentivo para que un Estado participe en los citados instrumentos. Esto puede ser especialmente cierto en el caso de algunos países, entre ellos especialmente determinados países en desarrollo y países que han accedido recientemente a la independencia, cuyas estructuras públicas de reciente establecimiento y cuyos recursos inadecuados pueden aconsejar aplazar toda consideración de la ratificación de las convenciones de derechos humanos o de la adhesión a las mismas.

20. A fin de superar las dificultades que algunos Estados siguen teniendo para adherirse a los instrumentos de derechos humanos existentes, se debe buscar la cooperación de tales Estados no sólo en términos generales consistentes en exhortarles a que acepten contraer las obligaciones internacionales, como se ha hecho en gran medida hasta la fecha. Se ha sugerido que se busquen nuevos métodos de persuasión, incluidos el de publicar regularmente la lista de los Estados que no han ratificado las convenciones y el pedir a la Asamblea General y otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas que los Estados en cuestión puedan explicar las razones por las que se muestran reacios a adherirse (véase en particular la propuesta formulada en el Seminario de los Institutos Nórdicos de Derechos Humanos, celebrado en Islandia en junio de 1991; documento A/CONF.157/PC/7, párr. 10). Cualesquiera medidas nuevas puedan contemplarse, no deberían limitarse sencillamente a presionar a los Estados que llevan retraso en la ratificación de los instrumentos de derechos humanos y en la adhesión a los mismos, sino que más bien deberían buscar la cooperación activa de éstos. Con tal fin, esas medidas deberían tomar en cuenta la necesidad de aclarar posibles malentendidos de la clase anteriormente descrita sobre el alcance y los fines de la cooperación que las convenciones se proponen instituir. Cuando obstáculos internos impidan a un Estado contraer compromisos internacionales,

las iniciativas al respecto deberían centrarse en fomentar la supresión de tales obstáculos y en crear condiciones favorables para la cooperación internacional en esta esfera.

21. A tal fin, la Asamblea General o la Comisión de Derechos Humanos deberían llevar a cabo un estudio con el propósito de analizar no sólo los obstáculos en general, sino también las situaciones concretas de países determinados. Sería conveniente que en ese estudio se adoptase un planteamiento integrado y que se abordasen conjuntamente todos los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes, incluidos los protocolos y las cláusulas facultativos que prevén procedimientos de presentación de quejas a iniciativa de otros Estados contratantes o de particulares que pretendan haber sido víctimas de una violación de sus derechos. De hecho, es necesario recordar que los procedimientos facultativos llevan un retraso considerable en cuanto a las tasas de aceptación si se los compara con los propios textos sustantivos. Si la citada información se solicitase también mediante cuestionarios, éstos deberían ser lo más concretos y específicos posible. En este sentido, cuando la resistencia a participar no es absoluta, los órganos de vigilancia podrían también aportar su contribución, habida cuenta de que tales órganos suelen tratar de conseguir explicaciones de los Estados con los que están en diálogo sobre las razones de la no adhesión a otros instrumentos conexos y en particular a los protocolos y cláusulas facultativos. Cuando el problema reside en cuestiones constitucionales, los expertos jurídicos de los países interesados pueden aportar también información importante.

22. Además de una exhortación general a la adhesión que podría formularse de manera oficial y apremiante por la propia Conferencia Mundial, y de un examen pormenorizado de los obstáculos que impiden que los Estados acepten contraer obligaciones internacionales en esta esfera con el fin de aprontar medidas adecuadas para suprimirlos, un paso importante y de carácter más general en esta misma dirección, que podría fomentar la aceptación de los instrumentos de derechos humanos al nivel nacional, consistiría sin duda en fomentar el establecimiento de instituciones nacionales dotadas de competencia para proteger y promover los derechos humanos y las libertades individuales. La importancia de tales instituciones -ya se trate de órganos colectivos o individuales como pueden ser los mediadores, los defensores del pueblo o instituciones similares- se ha destacado muy a menudo y no tiene sentido proceder aquí a una exposición pormenorizada de la estructura, composición y mandato de tales instituciones. Merece la pena recordar tan sólo que las funciones de esas instituciones pueden variar según las leyes nacionales mediante las que se establezcan, e incluir facultades administrativas y casi judiciales, así como competencias para emitir fallos, recomendaciones, propuestas e informes cuyo propósito puede ser el de velar por que las disposiciones nacionales de orden legislativo o administrativo concuerden con los principios fundamentales de derechos humanos, por que las situaciones generalizadas o aisladas de violaciones de los derechos humanos se aborden y resuelvan adecuadamente, y por que las autoridades gubernamentales competentes apliquen correctamente las normas internacionales al nivel municipal. Cabe mantener asimismo que la actividad de los órganos nacionales que desempeñan funciones de carácter general o específico en la protección y promoción de los derechos humanos tendrán un papel importante en el establecimiento de

condiciones favorables para la aceptación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y para alentar a las autoridades competentes a que así lo hagan. De hecho, como se señaló recientemente en la Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos celebrada en París en octubre de 1991 (documento E/CN.4/1992/43), una de las responsabilidades de esos órganos debería ser la de fomentar la ratificación de convenciones internacionales o la adhesión a las mismas y la de velar por su aplicación. Con tal fin, dichos órganos podrían también contribuir eficazmente a aclarar los malentendidos sobre los propósitos de la cooperación internacional en esta esfera y a destacar debidamente los aspectos positivos de dicha cooperación.

23. La promoción del establecimiento de instituciones nacionales puede resultar también un paso de gran alcance en el fomento de la adhesión a instrumentos internacionales en lo que respecta a países y regiones geográficas concretos que presentan un bajo índice de ratificaciones, situación que probablemente se deba a una cierta falta de confianza en los mecanismos internacionales. En lo que respecta a estas zonas, la existencia de instituciones nacionales en más de un país de la región o subregión puede representar el punto de partida de un intercambio de experiencias entre ellas que puede resultar a la postre en formas de cooperación y armonización de las funciones y procedimientos respectivos. Lejos de ser factores contrarios a la universalidad, estas medidas probablemente tendrían una influencia positiva y fomentarían el logro de dicha universalidad. Por un lado, la cooperación regional o subregional ejercería inevitablemente presiones adicionales sobre las autoridades gubernativas para que participen en una cooperación internacional de alcance más amplio. Por otro lado, dicha cooperación puede ayudar a poner de manifiesto los aspectos positivos de un intercambio internacional de puntos de vista y de experiencias, ayudando así a que las autoridades competentes y la opinión pública obtengan un conocimiento y una confianza suficientes en el valor del diálogo con los órganos internacionales y en los procedimientos establecidos dentro del sistema de las Naciones Unidas.

24. Pasando ahora a los desincentivos de la aceptación de las convenciones de derechos humanos que se derivan de la carga que dicha aceptación impone a los Estados Partes, las medidas necesarias para suprimir tales obstáculos pueden coincidir en gran parte con los pasos previstos por los órganos creados en virtud de tratados para remediar la presentación de informes fuera de los plazos previstos, con excepción claro está de las medidas cuyo objeto es presionar a los Estados Partes para que presenten dichos informes, las cuales no tendrían consecuencias para la cuestión que estamos examinando. Desde la perspectiva de impulsar una mayor adhesión, sólo deberían estudiarse las medidas que puedan conducir a la mitigación de la carga que han de soportar los Estado Partes. Como recomendó recientemente la cuarta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, esas medidas deberían incluir "un esfuerzo por aclarar al máximo el objetivo de los informes y la naturaleza del proceso de supervisión a todas las personas que intervienen en el proceso, y en particular a los funcionarios gubernamentales; la organización de seminarios y cursillos nacionales sobre preparación de informes; y la prestación de servicios de asesoramiento adaptados

especialmente a situaciones concretas, según proceda" (A/47/628, párr. 72). En este sentido, una mejor coordinación de los órganos de supervisión que tenga por objeto reducir la carga que representan las obligaciones en materia de presentación de informes formaría sin duda parte del conjunto: la reciente aprobación de directrices unificadas para la parte inicial de los informes, que permiten que los Estados Partes cumplan sus obligaciones en materia de presentación de informes en lo tocante a la parte general de los informes que han de presentar en virtud de tratados internacionales de derechos humanos mediante la presentación del mismo documento de base a los diversos órganos creados en virtud de tratados, ha de considerarse como un paso en esa dirección. Lo mismo cabe decir de otras iniciativas, como la publicación del "Manual de preparación de informes sobre los derechos humanos" referente a seis importantes instrumentos internacionales de derechos humanos, el cual tiene por finalidad servir a los funcionarios nacionales de instrumento práctico para la preparación y presentación de informes, así como ayudar a los Estados Partes en la tarea de supervisar y aplicar las normas de derechos humanos; la distribución oportuna de este Manual en el mayor número de idiomas posible y en versiones actualizadas contribuirá sin duda a reducir el volumen de trabajo que entraña el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes.

25. Se ha sugerido asimismo (y el primero que lo hizo fue el Presidente del Comité contra la Tortura en la segunda reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados celebrada en octubre de 1988) que la coordinación de los órganos creados en virtud de tratados podría mantenerse, en lo que respecta a Estados que son Partes en más de uno de los tratados, hasta que la pluralidad de informes dé paso a un solo informe global y exhaustivo que les permita cumplir conjuntamente todas sus obligaciones derivadas de tratados, reduciéndose así las consecuencias de las reiteraciones y la constante actualización de determinadas cuestiones que han de exponerse en virtud de tratados distintos a causa de disposiciones que constituyen duplicaciones parciales. En este orden de cosas, cabe sugerir además que se estudie la posibilidad de unificar los órganos creados en virtud de tratados en un sólo órgano supervisor permanente y general que tendría a su cargo examinar el informe global presentado por los Estados Partes en diversos instrumentos, actuando en nombre de cada uno de ellos. Aunque una medida de este tipo requeriría no sólo simples disposiciones de coordinación sino también enmiendas en los tratados existentes, permitiría reducir radicalmente la carga que la presentación de informes constituye para los Estados Partes, sin restar por ello eficacia a los procedimientos actualmente en vigor -problema éste que debe tenerse en cuenta constantemente cuando se elaboren métodos y enfoques nuevos en esta materia-, sino más bien mejorándolo, habida cuenta de que los citados procedimientos, en su forma actual, corren el peligro de verse socavados por el número excesivo y cada vez mayor de informes atrasados y presentados mucho después de la fecha prevista. Una posible aplicación inmediata de este enfoque, cuyo pleno desarrollo sin duda requeriría tiempo y preparación adecuados, puede consistir en confiar la supervisión de nuevas convenciones de derechos humanos a uno u otro de los órganos creados en virtud de tratados ya existentes, evitando así una mayor proliferación de los procedimientos de presentación de informes.

III. RESERVAS

26. El carácter universal de las normas de derechos humanos protegidas en virtud de instrumentos internacionales puede sufrir un serio menoscabo cuando las ratificaciones o adhesiones de los Estados van acompañadas de reservas. Aunque el impacto negativo de las reservas no había atraído la atención hasta hace poco, tanto su creciente número como su tenor y alcance han suscitado ciertas preocupaciones. Esto se refleja, por ejemplo, en la resolución 1992/15, de 21 de febrero de 1992, de la Comisión de Derechos Humanos y en la resolución 1992/3, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en las cuales se pedía, respectivamente, a los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados que estudiaran la cuestión del alcance de las reservas y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer que formularan observaciones sobre el tema, con miras a considerar la conveniencia de pedir a la Corte Internacional de Justicia que emitiera una opinión consultiva sobre la validez y las consecuencias jurídicas de las reservas a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El gran número de reservas que se han formulado a la Convención, más reciente, sobre los Derechos del Niño, ha suscitado también grave preocupación, teniendo en cuenta la dudosa compatibilidad de algunas de ellas con el objetivo y el fin de la Convención.

27. Un examen exhaustivo de la cuestión de las reservas sobrepasaría con mucho el alcance y la finalidad del presente documento. Sin embargo, hay que señalar que, aunque las reservas a los tratados desempeñan un papel importante y legítimo, deben mantenerse dentro de los límites reconocidos por el derecho internacional. Según el derecho internacional, codificado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, concluida el 23 de mayo de 1969 "un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado; b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del Tratado" (artículo 19 de la Convención). Es de particular importancia para los tratados de derechos humanos que se observen estrictamente los principios contenidos en esta disposición, siendo así que su objetivo es proteger derechos fundamentales investidos de carácter universal.

28. Del texto de las convenciones pertinentes de derechos humanos no se desprende un enfoque claro y uniforme a la cuestión de las reservas. Algunos instrumentos permiten explícitamente las reservas o ciertas reservas, otros especifican que no pueden hacerse reservas, mientras que otros no mencionan la cuestión en absoluto. Por ejemplo, de los tratados principales, los dos Pactos no contienen disposiciones relativas a reservas. Lo mismo se aplica a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. Por el contrario, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 28) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 51) autorizan expresamente las reservas en términos

generales, sujetas a su compatibilidad con el objeto y el fin del tratado. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes autoriza concretamente reservas a los procedimientos descritos en los artículos 20 y 30. En cuento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, subordina las reservas a su compatibilidad con el objeto y el fin de la Convención en términos generales, lo mismo que otros instrumentos, pero añade otra especificación, por la que prohíbe toda reserva "que pueda inhibir el funcionamiento de cualquiera de los órganos establecidos en virtud de la... Convención" (art. 20).

29. Ninguno de los instrumentos mencionados se ocupa de definir las condiciones en que debe considerarse que una reserva es incompatible con la Convención. La excepción la constituye la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en el artículo 20 de la cual se menciona el procedimiento para oponer objeciones a las reservas, especificando que "se considerará que una reserva es incompatible o inhibitoria si, por lo menos, las dos terceras partes de los Estados Partes en la Convención formulan objeciones a la misma". Excepto en el caso de esta Convención, la cuestión de decidir cuándo debe considerarse que el tratado permite una reserva es particularmente delicada a la luz del objeto y el fin de los instrumentos de derechos humanos. Según el derecho internacional y en particular la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la responsabilidad primordial en lo que toca al evaluar la compatibilidad de una reserva recae sobre los demás Estados Partes. Cuando estos últimos consideran que una reserva es incompatible con el objeto y el fin del tratado, pueden formular una objeción a dicha reserva; sin embargo, la ausencia de objeciones de un Estado dentro de un período de tiempo determinado equivale a su aceptación tácita de la reserva. Por otra parte, el artículo 21 de la Convención de Viena se refiere a los efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas sobre las relaciones entre los Estados contratantes que las han hecho, teniendo presente que, como se dice en el apartado b) del párrafo 4 del artículo 20, la objeción a una reserva no impedirá la entrada en vigor del Tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria.

30. Todavía no se ha estudiado y definido plena y adecuadamente el efecto de estos principios y disposiciones sobre los tratados de derechos humanos. Esto se aplica, en particular, a la cuestión de la determinación de los órganos que pueden ser competentes para evaluar la compatibilidad de las reservas, cuando las condiciones de esa compatibilidad no se especifiquen concretamente en la convención o cuando una convención, como es el caso de los Pactos, pasa por alto la cuestión de las reservas, subordinando implícitamente su permisibilidad a la existencia de las condiciones prescritas por el derecho internacional. Se ha sugerido que, siempre que una reserva plantee cuestiones de interpretación o aplicación de un tratado, el asunto puede remitirse a la Corte Internacional de Justicia. En algunas convenciones se prevé expresamente la competencia de la Corte a este respecto. Por ejemplo, el artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial afirma que "toda controversia entre dos o más

Estados Partes con respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a instancia de cualquiera de las partes en la controversia, a menos que éstas convengan en otro modo de solucionarla". Se encuentran disposiciones análogas, aunque no idénticas, en la Convención sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (art. 12) y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 29).

31. Aunque estas disposiciones se refieren a la solución de las controversias que pueda plantear la interpretación y la aplicación de una convención, siguen sin resolver la cuestión de la competencia más general de la Corte Internacional de Justicia para emitir opiniones consultivas sobre la cuestión jurídica de las reservas, a petición de cualquier órgano autorizado a formular tal petición por la Carta de las Naciones Unidas o de acuerdo con ésta. La Corte, en su opinión consultiva de 28 de mayo de 1951, relativa a las Reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (C.I.J. Resúmenes, 1948-1991, 25) reconoció esa competencia. Al mismo tiempo que afirmaba que de la inexistencia en la convención de un artículo relativo a las reservas no se puede concluir que estén prohibidas, la Corte reconocía las dificultades con que tropieza la aplicación automática de los principios generales sobre reservas en lo que se refiere a los tratados cuya finalidad es puramente humanitaria y civilizadora y en virtud de los cuales los Estados contratantes no obtienen ninguna ventaja o desventaja, ni tienen intereses propios sino un interés común. La apreciación de una reserva y los efectos de las objeciones a ella deberían, por lo tanto, depender de las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta, por una parte, la intención de que la convención sea de alcance universal, y por otra parte, la consideración de que las Partes contratantes no pueden estar dispuestas a sacrificar el objeto mismo de la convención en favor de un vago deseo de obtener tantos participantes como sea posible. Además, las divergencias de opinión sobre el efecto de una reserva que pueden surgir entre el Estado que formula la reserva y los Estados que objetan a ella y los que los aceptan pueden, a juicio de la Corte, representar desventajas reales. Sin embargo, estas desventajas quedarían mitigadas por el deber común de los Estados contratantes de guiarse en sus opiniones por la compatibilidad o incompatibilidad de la reserva con el objeto y el fin de la convención, puesto que debe asumirse sin la menor duda que están deseosos de preservar intacto al menos lo que es esencial al objeto de la convención.

32. A pesar de estas directrices dadas por la Corte Internacional de Justicia, no se puede decir que todos los problemas relacionados con la aplicación de los principios relativos a reservas a tratados de derechos humanos se hayan aclarado exhaustivamente. En particular podría ser un tema de futuros debates el papel que desempeñan los órganos de vigilancia establecidos en virtud de los diversos tratados de derechos humanos en la evaluación de la compatibilidad de las reservas. En este contexto, la Secretaría ha preparado una nota a petición del Comité sobre los Derechos del Niño para presentarla al segundo período de sesiones de la Comisión en

septiembre de 1992. La nota recuerda precedentes en la materia. En particular, en su 17º período de sesiones, celebrado en 1978, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial celebró un debate sobre la cuestión de los efectos jurídicos de las reservas, declaraciones e interpretaciones. El Director de la División de Derechos Humanos hizo una declaración, sobre la base de un memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas. En el memorando, en respuesta a una pregunta sobre cuáles serían los efectos jurídicos de una decisión unánime del Comité en el sentido de que una reserva era incompatible con el objeto y fin de la Convención, una vez que esa reserva ya había sido aceptada, se dijo que "el Comité no es un órgano representativo de los Estados Partes (que son los únicos que tienen competencia general con respecto a la aplicación de la Convención). Cuando se ha aceptado una reserva (...), una decisión -incluso una decisión unánime- del Comité en el sentido de que esa reserva es inaceptable no puede tener ningún efecto jurídico". En su tercer período de sesiones, en 1984, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pidió una opinión a la Oficina de Asuntos Jurídicos sobre el alcance de las reservas admisibles. De acuerdo con esta opinión "con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención (...) el Comité informará anualmente a la Asamblea General sobre sus actividades" y "podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados partes". Por lo tanto, aunque las funciones del Comité no parecen incluir una determinación de la incompatibilidad de las reservas, el Comité podría tener que formular comentarios sobre ellas en sus informes en la medida en que afectan a la aplicación de la Convención.

33. Además, la cuestión de las reservas ha sido examinada por la cuarta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en octubre de 1992. En esa ocasión, los presidentes pusieron de relieve que el número, el carácter y el alcance de las reservas que se han formulado a los principales tratados sobre derechos humanos son motivo de inquietud. En consecuencia ha sugerido que se adopten algunas disposiciones. En lo que se refiere a los propios órganos creados en virtud de tratados, siempre que una reserva, a juicio del órgano del tratado de que se trate, plantee importantes problemas en términos de su aparente incompatibilidad con el objeto y el propósito del tratado, dicho órgano debe estudiar la posibilidad de pedir al Consejo Económico y Social o a la Asamblea General, según proceda, que soliciten de la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre el problema. Además, los órganos creados en virtud de tratados deben instar a los Estados Partes que hayan formulado reservas a que procedan a un examen regular de la necesidad y de la conveniencia de mantener todas las reservas. Los resultados de esos exámenes deben reflejarse en cada informe presentado por el Estado Parte al órgano creado en virtud del tratado y el órgano del tratado debe tratar siempre de abordar la cuestión de las reservas en su diálogo con el Estado Parte. Puede sugerirse también que cada Estado Parte dentro de la esfera de su mandato, prepare un estudio de las cuestiones que surjan de las reservas, con miras a señalar a la atención de los Estados Partes esas cuestiones y formular orientaciones para su examen regular por esos Estados. Algunos órganos

creados en virtud de tratados que han centrado su atención en el tema (como se muestra en los párrafos anteriores), o que han proyectado, como el Comité de Derechos Humanos, examinar la cuestión con miras a preparar un comentario general sobre ella, han tomado ya algunas medidas en este sentido. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha aprobado recientemente una recomendación general sobre reservas, en la que dice que "los Estados Partes deben: a) plantear la cuestión de la validez y los efectos jurídicos de las reservas formuladas en relación con otros tratados de derechos humanos; b) volver a examinar esas reservas con miras a fortalecer la aplicación de todos los tratados de derechos humanos; y c) considerar la posibilidad de introducir un procedimiento sobre la formulación de reservas en relación con la Convención comparable a los que figuran en otros tratados de derechos humanos" (véase recomendación Nº 20, 11º período de sesiones, 1992; A/47/38).

34. En cuanto a los Estados que han pasado a ser Partes en los instrumentos internacionales de derechos humanos, deben someter al examen más minucioso cualquier reserva que se propongan introducir al instrumento y hacer todo lo que esté en su mano para que el número y el alcance de tales reservas sea mínimo. Deberían también evitar formular reservas demasiado generales y procurar que, en los casos en que una reserva parezca absolutamente necesaria, sea lo más concreta posible. Por otra parte, los Estados que son ya partes en un tratado determinado deben dar plena consideración a la formulación de objeciones a las reservas hechas por los Estados nuevos que se adhieren al tratado en cada ocasión en que ello sea apropiado.

35. La Asamblea General, así como otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de derechos humanos, deben seguir examinando la cuestión de las reservas. En particular, la Conferencia Mundial debe pedir a la Asamblea General que autorice la preparación de un estudio analítico de las cuestiones de incompatibilidad que surjan de las reservas que se han formulado a los principales tratados, nombrando para ello un experto independiente, o que dé un mandato a la Comisión de Derechos Humanos para que autorice su preparación por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Este estudio no sólo serviría para determinar qué nuevas medidas podrían adaptarse a fin de producir un número de reservas existentes, sino que también ayudarían a la Asamblea General y otros órganos competentes a redactar nuevos tratados de derechos humanos, permitiéndoles evaluar más cuidadosa y profundamente la conveniencia de incluir en el tratado disposiciones en virtud de las cuales sólo se pudieran hacer reservas concretas, o según el caso, prohibirlas. En este contexto, siempre que se haya determinado que ciertas disposiciones de un tratado no pueden ser derogadas en ninguna circunstancia (como es el caso del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), habría que considerar si también debe determinarse que no podrían ser objeto de reservas. Además, cuando se está redactando un nuevo tratado, habría que prestar la máxima atención, como han sugerido los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados en su cuarta reunión, a la posibilidad de incluir una disposición en virtud de la cual el órgano creado por tratado pertinente pueda pedir directamente una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia en relación con cualquier reserva que considere podría ser incompatible con el objeto y fin del tratado.

IV. SUCESION DE ESTADOS EN LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

36. En relación con la adhesión universal a los tratados de derechos humanos, conviene mencionar una nueva cuestión, que tiene ciertas repercusiones jurídicas además de políticas. Los recientes acontecimientos de la vida internacional han dado lugar a la existencia de un número mayor de nuevos Estados que previamente formaban parte de otros Estados Partes en algunos de los tratados de derechos humanos. Con el fin de evitar que estos acontecimientos den como resultado rebajar el nivel existente de adhesión a dichos tratados, se plantea la cuestión de cómo asegurar que las personas que viven en los Estados sucesores continuarán beneficiándose de la protección que los tratados les concedían. A este respecto, hay que señalar que en el derecho internacional no existe la seguridad total de que los Estados sucesores sucedan en las obligaciones de tratados multilaterales del Estado predecesor. Algunos principios y disposiciones establecidos en la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de Tratados, concluido el 23 de agosto de 1978, pueden interpretarse en este sentido en las circunstancias de que aquí se trata. Sin embargo, esa Convención ha recibido hasta la fecha muy pocas ratificaciones y adhesiones y no ha entrado aún en vigor. Por lo tanto, queda en pie la cuestión de si los principios que consagra reflejan principios generales de derecho consuetudinario o son disposiciones innovadoras establecidas como desarrollo ulterior del derecho internacional.

37. Sin entrar en un análisis detallado de los principios y disposiciones antedichos, cabe mantener que en cualquier caso -sin prejuzgar la posición que pueda adoptarse en relación a otras categorías de tratados- en lo que se refiere a los tratados de derechos humanos, debe concluirse que estas disposiciones se aplican de forma permanente a las personas que viven en los territorios de los nuevos Estados. Diversos indicadores señalan en esta dirección, entre ellos en particular la naturaleza de las convenciones cuyo objeto es proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y cuyo fin no es proporcionar ventajas a los distintos Estados contratantes, sino reflejar sus intereses comunes, es decir el interés de toda la humanidad. La aplicación universal que persiguen tales convenciones representa un motivo adicional para concluir que, una vez que las personas que viven en un territorio se encuentran bajo la protección de un instrumento internacional, no se les puede negar esa protección en virtud del mero desmembramiento de ese territorio y el hecho de que pasa a estar bajo la jurisdicción de más de un Estado. Conviene también recordar a este respecto, que esta posición ha sido adoptada recientemente por el Comité de Derechos Humanos en lo que se refiere a la continuidad de la aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a los Estados sucesores de un Estado predecesor que había sido parte en él, incluso antes de que se formule ninguna declaración que confirme su sucesión. Al pedir un informe a los Gobiernos de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), el 7 de octubre de 1992 el Comité basó su autoridad en la consideración de que "todos los pueblos del territorio de la antigua Yugoslavia tienen derecho a las garantías consagradas en el Pacto". Más tarde, al examinar los informes de los mencionados Estados en su 46º período de sesiones, en noviembre de 1992, el Comité explicó además que (excepto en el

caso de Croacia, cuyo Gobierno había hecho una declaración de sucesión en el entretanto) consideraba la presentación del informe del Gobierno de cada Estado y la presencia de la delegación como una mera "confirmación" de que el nuevo Estado había sucedido a la República Federativa Socialista de Yugoslavia en las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/79/Add.14 a 16).

38. A la luz de las consideraciones precedentes, el punto de vista que debe adoptarse es el de que los tratados de Derechos Humanos se transmiten con el territorio y deben adoptarse todas las medidas apropiadas para impedir que las poblaciones que viven en Estados desmembrados queden privadas de la protección resultante de los tratados concluidos por el Estado predecesor. Para este fin, con objeto de evitar malentendidos sobre la condición jurídica de las convenciones internacionales de derechos humanos en este aspecto, la Conferencia Mundial y/o la Asamblea General deben instar a estos nuevos Estados a que confirmen oficialmente su sucesión con respecto a las obligaciones preexistentes adquiridas por su predecesor, a partir de la fecha de su independencia. En este sentido, debería pedirse al Secretario General que enviara una nota verbal a los nuevos Estados, fijando un plazo e indicando que su expiración se consideraría, sin más aviso, una "confirmación" automática de que asumían las obligaciones preexistentes. En cuanto a los órganos creados en virtud de tratados, deben también considerar el asunto más a fondo y, dentro de sus respectivas competencias, adoptar una opinión común a este respecto, teniendo en cuenta la necesidad de evitar una reducción en el alcance de aplicación de todos los instrumentos existentes. Al mismo tiempo, deben hacerse esfuerzos a todos los niveles posibles, incluida la publicación de listas de Estados contratantes o no de tratados de derechos humanos, no para ofrecer apoyo indirecto a la opinión opuesta en virtud de la cual la continuidad de un tratado condicional dependería de una declaración del nuevo Estado en ese sentido. La cuestión se trataría de todos modos con carácter de urgencia, con el fin de asegurar la mayor protección posible a todas las personas que ya habían estado bajo la protección de instrumentos internacionales de derechos humanos.

V. RECOMENDACIONES

39. Sobre la base del análisis previamente realizado se presenta la siguiente lista de recomendaciones para que la Conferencia Mundial tome medidas urgentes con miras a mejorar la universalización de los instrumentos existentes de derechos humanos. Se recomienda esa acción para proseguir y fortalecer los esfuerzos hechos y las medidas adoptadas o que puedan adoptar en el futuro en ese sentido los órganos de las Naciones Unidas y los órganos creados en virtud de tratados relacionados con cuestiones de derechos humanos. Las medidas independientes que deben tomar esos órganos y de las que se ha hablado en el estudio no se reproducen a continuación.

40. Con el fin de aumentar la ratificación de los instrumentos internacionales existentes, la Conferencia Mundial debe recomendar que la Asamblea General y/o la Comisión de Derechos Humanos emprendan un estudio analítico, con el objeto de determinar cuáles son las dificultades con que tropiezan los Estados a nivel interno para ratificar los instrumentos de derechos humanos. El estudio debe realizarse en cooperación con los Estados interesados y más adelante podría crearse un grupo de trabajo (o nombrarse un relator especial) sobre la cuestión, que informara con regularidad a la Asamblea General y/o a la Comisión, según fuera pertinente.

41. La Conferencia Mundial debería examinar los medios de promover el establecimiento de instituciones nacionales sobre derechos humanos, entre cuyas funciones estuviera el fomentar la ratificación de las convenciones internacionales o la adhesión a éstas, además del intercambio de experiencias con instituciones similares en Estados de la misma región o subregión.

42. Con el fin de eliminar factores disuasorios para la aceptación de las convenciones que puedan derivarse de la carga impuesta a Estados Partes en el marco de la cooperación con Estados Partes, la Conferencia Mundial debe considerar, entre las medidas destinadas a mejorar y facilitar esa cooperación, la posibilidad de racionalizar las obligaciones en materia de presentación de informes sustituyendo la actual pluralidad de informes por uno completo y global y, a largo plazo, combinando los actuales órganos creados por tratados para formar un único y permanente órgano de vigilancia que examinara esos informes globales actuando bajo la autoridad de cada uno de los diversos instrumentos.

43. Con el fin de reducir el creciente número de reservas a los instrumentos de derechos humanos, la Conferencia Mundial debería hacer un firme llamamiento a los Estados Partes para que redujeran las reservas a un mínimo. Además, debería atacarse más a fondo el problema pidiendo a la Asamblea General que emprendiera un estudio analítico de las cuestiones de incompatibilidad que surjan de las reservas, nombrando a un experto independiente o dando un mandato a la Comisión de Derechos Humanos (y su Subcomisión) para ese fin.

V. RECOMENDACIONES

39. Sobre la base del análisis previamente realizado se presenta la siguiente lista de recomendaciones para que la Conferencia Mundial tome medidas urgentes con miras a mejorar la universalización de los instrumentos existentes de derechos humanos. Se recomienda esa acción para proseguir y fortalecer los esfuerzos hechos y las medidas adoptadas o que puedan adoptar en el futuro en ese sentido los órganos de las Naciones Unidas y los órganos creados en virtud de tratados relacionados con cuestiones de derechos humanos. Las medidas independientes que deben tomar esos órganos y de las que se ha hablado en el estudio no se reproducen a continuación.

40. Con el fin de aumentar la ratificación de los instrumentos internacionales existentes, la Conferencia Mundial debe recomendar que la Asamblea General y/o la Comisión de Derechos Humanos emprendan un estudio analítico, con el objeto de determinar cuáles son las dificultades con que tropiezan los Estados a nivel interno para ratificar los instrumentos de derechos humanos. El estudio debe realizarse en cooperación con los Estados interesados y más adelante podría crearse un grupo de trabajo (o nombrarse un relator especial) sobre la cuestión, que informara con regularidad a la Asamblea General y/o a la Comisión, según fuera pertinente.

41. La Conferencia Mundial debería examinar los medios de promover el establecimiento de instituciones nacionales sobre derechos humanos, entre cuyas funciones estuviera el fomentar la ratificación de las convenciones internacionales o la adhesión a éstas, además del intercambio de experiencias con instituciones similares en Estados de la misma región o subregión.

42. Con el fin de eliminar factores disuasorios para la aceptación de las convenciones que puedan derivarse de la carga impuesta a Estados Partes en el marco de la cooperación con Estados Partes, la Conferencia Mundial debe considerar, entre las medidas destinadas a mejorar y facilitar esa cooperación, la posibilidad de racionalizar las obligaciones en materia de presentación de informes sustituyendo la actual pluralidad de informes por uno completo y global y, a largo plazo, combinando los actuales órganos creados por tratados para formar un único y permanente órgano de vigilancia que examinara esos informes globales actuando bajo la autoridad de cada uno de los diversos instrumentos.

43. Con el fin de reducir el creciente número de reservas a los instrumentos de derechos humanos, la Conferencia Mundial debería hacer un firme llamamiento a los Estados Partes para que redujeran las reservas a un mínimo. Además, debería atacarse más a fondo el problema pidiendo a la Asamblea General que emprendiera un estudio analítico de las cuestiones de incompatibilidad que surjan de las reservas, nombrando a un experto independiente o dando un mandato a la Comisión de Derechos Humanos (y su Subcomisión) para ese fin.

44. Con el fin de asegurar que las personas que viven en nuevos Estados que han sucedido a Estados Partes en tratados de derechos humanos continúan beneficiándose de la protección que éstos les daban, la Conferencia Mundial debería adoptar una posición firme estableciendo que los tratados de derechos humanos se transmiten con los territorios, e instar a los mencionados nuevos Estados a que confirmen oficialmente su sucesión con respecto a las obligaciones preexistentes adquiridas por sus predecesores, a partir de la fecha de su independencia. A este respecto, podría pedirse al Secretario General que enviara una nota verbal a estos nuevos Estados fijando un plazo e indicando que su expiración se consideraría, sin más aviso, una "confirmación automática de que asumían las obligaciones preexistentes.