



## Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/52/64  
29 de enero de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Quincuagésimo segundo período de sesiones

CUESTIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS: SITUACIONES  
RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS E INFORMES DE RELADORES  
Y REPRESENTANTES ESPECIALES

Carta de fecha 27 de enero de 1997 dirigida al Secretario  
General por el Representante Permanente de los Países Bajos  
ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de señalar a su atención el informe titulado "Las Naciones Unidas y la supervisión de los derechos humanos" preparado por el Comité Consultivo en materia de Derechos Humanos y Política Exterior de los Países Bajos (véase el anexo).

Le agradecería que distribuyera la presente carta y su anexo como documento de la Asamblea General en relación con el tema titulado "Cuestiones relativas a los derechos humanos: situaciones relativas a los derechos humanos e informes de relatores y representante especiales".

(Firmado) N. H. BIEGMAN  
Embajador  
Representante Permanente

ANEXO

LAS NACIONES UNIDAS Y LA SUPERVISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Informe preparado por el Comité Consultivo en materia de  
Derechos Humanos y Política Exterior del Ministerio de  
Relaciones Exteriores de los Países Bajos

Dirección:  
Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy  
Ministry of Foreign Affairs  
SBO/AR/ACM  
P. O. Box 20061  
2500 EB La Haya  
Países Bajos

Tel.: 31 70 3484419  
Fax: 31 70 3486256

Publicado en neerlandés el 31 de octubre de 1996  
Publicado en inglés el 16 de diciembre de 1996

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN Y SINOPSIS . . . . .	4
<u>Capítulo</u>	
1. ANTECEDENTES GENERALES . . . . .	6
2. ACONTECIMIENTOS QUE SE PRODUJERON DESDE EL INFORME CONSULTIVO DE 1988 E IMPORTANCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PRESENTACIÓN DE INFORMES . . . . .	8
3. PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LOS TRATADOS . . . . .	12
3 a. Procedimientos de presentación de informes . . . . .	12
3 b. Procedimientos de denuncia . . . . .	18
3 c. Procedimientos de investigación . . . . .	19
4. PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS "BASADOS EN LA CARTA" . . . . .	21
5. DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE VIENA . . . . .	25
6. RESUMEN Y RECOMENDACIONES . . . . .	27
<u>Anexos</u>	
I. Miembros del Comité Consultivo en materia de Derechos Humanos y Política Exterior . . . . .	32
II. Solicitud de asesoramiento . . . . .	33
III. Lista de informes consultivos publicados por el Comité Consultivo . . . . .	35
IV. Datos estadísticos . . . . .	37

## LAS NACIONES UNIDAS Y LA SUPERVISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

### INTRODUCCIÓN Y SINOPSIS

En su carta de fecha 6 de septiembre de 1995, el Ministro de Relaciones Exteriores pidió al Comité Consultivo en materia de Derechos Humanos y Política Exterior (véase el anexo I para la lista de miembros) que lo informara del papel que desempeñaba la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (en lo sucesivo denominada la Subcomisión) por lo que se refería a su relación con la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y lo asesorara sobre las formas de racionalizar y armonizar los procedimientos de presentación de informes en el marco de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en varios tratados de derechos humanos. Se pidió al Comité Consultivo que considerara tales aspectos en el contexto general del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y su aplicación a nivel internacional (véase el anexo II para la solicitud de información).

En su informe consultivo No. 20, de 19 de febrero de 1996 (véase el anexo III para la lista completa de informes publicados), el Comité Consultivo se centró en el primer elemento respecto del que se pedía información y formuló recomendaciones y sugerencias relativas a las funciones de la Subcomisión. De esa forma, el Comité Consultivo examinó diversos aspectos en profundidad, incluido el relativo a la necesidad de reafirmar la independencia de la Subcomisión, que debería estar integrada por expertos independientes. Las observaciones y recomendaciones que hizo el Comité Consultivo al respecto se referían, sobre todo, a los miembros de los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados. Tales órganos no tienen carácter político, sino más bien semijudicial, y por ese motivo han de estar en posición de supervisar el cumplimiento de los mismos tratados de derechos humanos en virtud de los cuales fueron creados. El Comité Consultivo se refiere en este contexto a los siguientes organismos:

- Comité de Derechos Humanos;
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial;
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;
- Comité contra la Tortura;
- Comité de los Derechos del Niño.

El Comité Consultivo también incluyó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecido en virtud de una resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El Comité Consultivo no volverá sobre este aspecto, pese a su importancia, sino que se remitirá a las observaciones que hizo al respecto en su informe consultivo No. 20.

En el presente informe, el Comité Consultivo se centrará en el segundo elemento respecto del cual el Ministro solicitó información, a saber, el funcionamiento de los procedimientos de presentación de informes establecidos en los tratados de derechos humanos y el problema de la racionalización y armonización.

En el capítulo 1 se presentan antecedentes generales. El capítulo 2 se refiere a los acontecimientos que han tenido lugar en esa esfera desde que se publicó en 1988 el informe del Comité Consultivo relativo a las convenciones de derechos humanos de cuya supervisión se encargaban las Naciones Unidas. El Comité Consultivo cree que la cuestión debe considerarse en el contexto más amplio del problema que ha surgido en los últimos años en las Naciones Unidas en relación con la supervisión del cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos, por lo que el capítulo 3 estará dedicado a la cuestión. En ese capítulo se examinarán los procedimientos de presentación de informes en relación con otros procedimientos establecidos en virtud de los tratados, a saber, el derecho a presentar denuncias (el derecho de los particulares y de los Estados a presentar denuncias) y los procedimientos de investigación. En el capítulo 4 el Comité Consultivo examinará, aunque más brevemente, los procedimientos y mecanismos de supervisión establecidos por la Comisión de Derechos Humanos en virtud de las facultades que le confiere la Carta de las Naciones Unidas (los llamados "procedimientos y mecanismos basados en la Carta"). El Comité Consultivo consideró importante examinar en el capítulo 5 algunos acontecimientos de importancia para el presente informe que tuvieron lugar desde que se celebró, en junio de 1993, la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, como fue la creación del puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Y, finalmente, el capítulo 6 contiene un resumen y una serie de recomendaciones.

El Comité Consultivo desea agradecer la ayuda prestada en la preparación del presente informe al profesor P. H. Kooijmans, catedrático de derecho internacional de la Universidad de Leyden y ex relator de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, a la Sra. I. Boerefijn, experta en procedimientos de presentación de informes del Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos de la Universidad de Utrecht, y a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## Capítulo 1

### ANTECEDENTES GENERALES

Los procedimientos de supervisión de las Naciones Unidas han evolucionado de forma distinta al sistema de supervisión que adoptó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el sistema utilizado en el marco del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En general, estos dos mecanismos constan de un único sistema compuesto de varios órganos, que se encarga de vigilar que los Estados partes cumplan las obligaciones establecidas en una serie de convenios (en el caso de la OIT) o en el convenio principal y los protocolos subsiguientes (en el caso del Convenio Europeo). En sus orígenes, las Naciones Unidas intentaron establecer un sistema de supervisión único, en el contexto de la creación de una "Carta Internacional de Derechos Humanos". Esa misma idea se planteó en una propuesta que se presentó en la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que se celebró en Teherán en 1968 - es decir, después de que se estableciera la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y los dos Pactos de derechos humanos que se aprobaron en 1966, junto con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - pero no logró el apoyo suficiente.

Las Naciones Unidas adoptaron una vía distinta: la aprobación sucesiva de una serie de tratados, cada uno de ellos con su propio mecanismo de supervisión, por lo que en la actualidad hay seis órganos distintos creados en virtud de tratados. Una vez que entre en vigor la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, habrá un séptimo órgano<sup>1</sup>. Cada uno de los órganos creados en virtud de tratados es en cierta forma autónomo, y tiene reglamento y política propios. Los problemas a que se refiere el Ministro en su petición de información surgen en ese contexto. Hay que encontrar soluciones a tales problemas, incluidos los relativos a la carga que supone la obligación de presentar informes y a la falta de armonización entre los órganos de supervisión.

El panorama completo de los procedimientos y órganos de supervisión de las Naciones Unidas se complica aún más si se tiene en cuenta que la Comisión de Derechos Humanos creó durante todos estos años numerosos órganos basados en la Carta en virtud del mandato que se le confirió en 1967 en la resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social. Los grupos de trabajo y los relatores cuyas funciones dimanaban de este mandato se encargan bien de la situación de los derechos humanos en un país concreto o de determinadas prácticas generalizadas a nivel internacional que se tipifican como violaciones graves de los derechos humanos. En el período de sesiones de 1996 de la Comisión de Derechos Humanos se presentaron unos 12 informes de países y 14 informes monográficos.

---

<sup>1</sup> En la actualidad sólo hay siete Estados que son partes en esta Convención; 20 Estados deben ratificar la Convención o adherirse a ella antes de que pueda entrar en vigor (artículo 87).

El panorama general es bastante complejo, lo cual no facilita su estudio. Refleja el interés y la preocupación por una serie de cuestiones, por la situación de ciertos países y por determinados grupos de personas. Se creó gradualmente como producto de diversos procesos políticos, en forma acumulativa y no con arreglo a un plan global. En cierto sentido da muestras de una sana dosis de vitalidad, pero impone a su vez grandes exigencias a la Secretaría de las Naciones Unidas - y más concretamente al Centro de Derechos Humanos, por lo que respecta a armonización y coordinación. El apoyo que se presta ha demostrado ser deficiente, en particular por las diferencias internas de opinión y la falta de recursos, por ejemplo, en la esfera del procesamiento de datos. Una de las tareas encomendadas al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuyo puesto se ha creado recientemente es mejorar dicha situación. El Comité Consultivo examinará la cuestión más adelante.

## Capítulo 2

### ACONTECIMIENTOS QUE SE PRODUJERON DESDE EL INFORME CONSULTIVO DE 1988 E IMPORTANCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

Los procedimientos de presentación de informes han sido motivo de preocupación desde hace tiempo. Ya en 1988, el Ministro de Relaciones Exteriores pidió al Comité Consultivo que le informara sobre la cuestión. El informe consultivo titulado "Instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos" (informe No. 7, de 12 de julio de 1988) se publicó a petición del Ministro como documento de las Naciones Unidas con la signatura A/C.3/43/5 y fue objeto de debates en la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos. El informe consultivo se presentó a las Naciones Unidas en un momento en que por primera vez se estaban tomando medidas para atender en forma orgánica y permanente al tema de la aplicación eficaz de los instrumentos de derechos humanos y las obligaciones en materia de presentación de informes con arreglo a instrumentos internacionales de derechos humanos, que figuraba todos los años en el programa de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos.

Algunas de las deficiencias que se observaron entonces persisten en la actualidad e incluso se han agravado. Estas se refieren en particular a la carga de trabajo que suponen los procedimientos de presentación de informes relativos a los diversos instrumentos, al volumen de informes atrasados que aún deben presentar los Estados partes y a la incapacidad del Centro de Derechos Humanos de proporcionar apoyo suficiente. Se han introducido ciertas mejoras en relación con determinados aspectos sobre los que el Comité Consultivo presentó recomendaciones en 1988, como por ejemplo respecto de ciertos métodos de trabajo que utilizaban los órganos creados en virtud de tratados y del método de financiar los gastos de las reuniones de dichos órganos. Tales avances se deben en gran medida al hecho de que después de que finalizara la guerra fría se amplió el ámbito de esos órganos.

El panorama de la situación actual que se ofrece a continuación no es completo. El Comité Consultivo se ha limitado a describir los principales avances cuantitativos y cualitativos que se han logrado desde 1988:

- i) Se han sumado dos nuevas convenciones al cúmulo de tratados que imponen obligaciones en materia de presentación de informes; una ha entrado en vigor y es el instrumento de derechos humanos que cuenta en la actualidad con más número de signatarios, a saber, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). La otra, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) aún no ha entrado en vigor. Otro acontecimiento es el desmantelamiento de facto del mecanismo internacional para supervisar el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.

- ii) En la actualidad están en preparación protocolos facultativos de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y dos protocolos de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- iii) Ha aumentado considerablemente el número de ratificaciones de los tratados. Sin embargo, el volumen de informes pendientes ha aumentado aún más (véase anexo IV).
- iv) Más países han aceptado el derecho de los particulares a presentar denuncias ante el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (véase anexo IV).
- v) A fin de que los Estados partes no tengan que proporcionar datos básicos sobre el país, la estructura demográfica y constitucional, etc., con cada uno de los informes que presenten, se ha elaborado un sistema de documentos básicos en que figura información que pueden utilizar todos los órganos de los tratados.
- vi) Se está intentando mejorar los métodos de trabajo y la calidad de los procedimientos de supervisión de la forma siguiente:
  - Aprovechando al máximo las diversas fuentes de información;
  - Formulando y utilizando en mayor medida "observaciones generales" y "recomendaciones generales";
  - Formulando conclusiones después de examinar los informes de cada país, e incluyendo un resumen sobre puntos fuertes y deficiencias, así como recomendaciones para el seguimiento;
  - Nombrando relatores de los países (en el caso de algunos órganos de tratados).
- vii) La mayoría de los órganos creados en virtud de tratados piden en la actualidad que se elaboren informes especiales si la situación de determinados Estados partes es motivo de preocupación; en algunos casos se hace con miras a tomar medidas preventivas especiales (en particular por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial).
- viii) Los gastos por concepto de reuniones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura que anteriormente sufragaban los Estados partes se financian en la actualidad, a la espera de la ratificación de las enmiendas a las convenciones, con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. De esta manera se ha reducido el riesgo de que se desconvoquen las reuniones debido a la falta de fondos.

- ix) Desde 1988, los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados se reunían cada dos años para debatir problemas comunes y recomendar mejoras de los métodos de trabajo y las prácticas de organización. A partir de 1996, las reuniones se celebrarán anualmente y también se organizarán reuniones en que los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados, relatores especiales, representantes, expertos y representantes del programa de servicios de apoyo debatirán cuestiones relativas a cooperación y coordinación<sup>2</sup>.
- x) Se ha nombrado un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En su mandato se incluye la coordinación en el Centro de Derechos Humanos. Desde 1995, el Alto Comisionado ha participado en las consultas a que se refiere el inciso ix) supra.
- xi) Ha aumentado considerablemente el volumen de trabajo del Centro de Derechos Humanos, que siempre fue considerable, sin que hayan aumentado en consonancia los recursos financieros y el personal.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Consultivo observa que, dada la cantidad de informes que están obligados a presentar los Estados partes y la conveniencia de mejorar la calidad de la supervisión, los procedimientos de presentación de informes son el aspecto del sistema general de supervisión sobre el que recae la mayor presión. Por consiguiente, cabe preguntarse si la propia carga de las obligaciones en materia de presentación de informes no hace que los procedimientos se conviertan en algo rutinario y mecánico y si tiene sentido que los Estados partes, los órganos creados en virtud de tratados y las Naciones Unidas les dediquen tanto tiempo, energía y recursos.

A la luz de tales consideraciones, el Comité Consultivo desea hacer hincapié, como lo hizo en su informe consultivo de 1988, en el carácter especial del procedimiento de presentación de informes, por ser una obligación que se aplica a todos los Estados partes (sin selectividad política) y que afecta a la aplicación de todos los tratados.

Por consiguiente, el Comité Consultivo considera importante recordar los objetivos del sistema de presentación de informes. En este contexto cabe remitirse al capítulo redactado por Philip Alston, actual Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativo a los fines de la presentación de informes que se incluye en el Manual de presentación de informes sobre derechos humanos publicado en Nueva York en 1991. En su contribución, el autor distingue entre siete funciones conexas que deben cumplir los informes. Éstas son las siguientes:

- i) Examen previo. Un estudio previo de la legislación y la práctica nacionales.
- ii) Supervisión. Seguimiento y registro minuciosos de acontecimientos importantes, tanto a nivel nacional como de los órganos creados en virtud de tratados.

---

<sup>2</sup> Véanse los documentos de las Naciones Unidas HRI/MC/1996/2 y E/CN.4/1996/103.

- iii) Formulación de política. Formulación de medidas de política necesarias para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados.
- iv) Escrutinio público. Responsabilidad de los Estados respecto de sus propios ciudadanos, organizaciones no gubernamentales nacionales interesadas y la sociedad internacional representada en los órganos creados en virtud de tratados.
- v) Evaluación. Evaluación de los acontecimientos a la luz de informes anteriores y de objetivos que se han logrado o que han de lograrse.
- vi) Reconocimiento de problemas. Reconocimiento de deficiencias y problemas que hay que superar; la tarea de identificar dichos problemas debe llevarse a cabo a nivel tanto nacional como internacional.
- vii) Intercambio de información. Reunión e intercambio de datos a fin de que los Estados partes, organizaciones internacionales y órganos creados en virtud de tratados puedan participar en un proceso de aprendizaje.

A la luz de las funciones mencionadas, la eficacia del sistema de presentación de informes depende enteramente de una interacción fructífera entre el componente nacional y el internacional. El nacional es tan importante, si no más, que el internacional. Si la supervisión a nivel internacional es superficial e insuficiente, no habrá estímulo político a nivel nacional para dedicar tiempo y energía a la preparación de informes. De igual modo, si los informes que se preparan a nivel nacional son fruto de un ejercicio mecánico y burocrático, difícilmente se darán las condiciones para establecer un diálogo constructivo en la esfera internacional. En ese contexto, el Comité Consultivo desea hacer hincapié en que los mecanismos de supervisión de las Naciones Unidas son un componente fundamental, vital y dinámico del sistema mundial de protección de los derechos humanos y que las posibilidades de dicho sistema no se han agotado en absoluto. Al examinar los procedimientos de presentación de informes y hacer recomendaciones y sugerencias, el Comité Consultivo ha intentado determinar de qué forma se puede mejorar el funcionamiento del sistema de presentación de informes, no sólo en términos generales, sino también respecto de los Países Bajos y su contribución en este contexto.

### Capítulo 3

#### PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LOS TRATADOS

En lo que respecta a los diversos procedimientos establecidos en los tratados cabe hacer una distinción general entre procedimientos de presentación de informes, procedimientos de denuncia (denuncias presentadas por los particulares y denuncias presentadas por los Estados) y procedimientos de investigación. El Comité Consultivo se encargará de los tres tipos de procedimientos, si bien centrándose en los procedimientos de presentación de informes, a petición del Ministro de Asuntos Exteriores.

#### 3 a. Procedimientos de presentación de informes

El sistema de presentación de informes es el más utilizado de los diferentes procedimientos establecidos en los tratados. Todos los Estados partes tienen la obligación de informar periódicamente sobre la forma en la que aplican las disposiciones de los tratados mediante la presentación de informes. Ya se han indicado previamente las funciones que puede cumplir el sistema de presentación de informes. En este apartado, el Comité Consultivo centrará sus observaciones y sugerencias en los dos componentes siguientes de los procedimientos de presentación de informes: el componente internacional del sistema de presentación de informes (teniendo en cuenta los problemas de acumulación y la carga de las obligaciones de presentar informes) y el componente nacional de los procedimientos de presentación de informes (incluida la situación de los Países Bajos).

#### Componente internacional

Ya se han examinado brevemente con anterioridad los avances cualitativos y cuantitativos realizados en el ámbito internacional desde 1988. El Comité Consultivo examinará una serie de aspectos relacionados con la mejora de los métodos de trabajo y de la calidad de los procedimientos de supervisión. Al llevar a cabo esta labor estudiará fórmulas para tratar los enormes atrasos que se producen en la presentación y el examen de los informes, el sistema de relatores de los países, las investigaciones "in situ", algunas sugerencias generales para mejorar el sistema de supervisión, la necesidad de desarrollar una política más uniforme y el papel del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del Centro de Derechos Humanos.

El enorme atraso en la presentación y el examen de los informes constituye un problema arduo para el que no existen soluciones fáciles. En realidad se trata de un problema cuya magnitud y complejidad aumentan en la medida en que aumenta el número de tratados que exigen informes por parte de los Estados partes (véase también el anexo IV). El Comité Consultivo desea subrayar a propósito de este tema, que los Estados partes que no cumplan sus obligaciones de presentación de informes, o que presenten los informes tras una gran demora están violando los tratados correspondientes, y socavando un importante sistema de supervisión internacional. Las causas de los atrasos son diversas: falta de experiencia o de personal de los organismos administrativos nacionales, falta de interés público o parlamentario en el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes, baja prioridad política, indolencia burocrática y

reticencia interna a someterse a la supervisión internacional. Ni los órganos creados en virtud de tratados, ni la Asamblea General de las Naciones Unidas, ni la Comisión de Derechos Humanos han logrado hasta el momento encontrar soluciones idóneas. El envío de recordatorios a los gobiernos que no cumplen su obligación de presentación de informes, la elaboración de una lista de estos países en los informes y documentos políticos y las conversaciones con los representantes de los Estados en cuestión se han convertido en una rutina. Hasta la fecha, los servicios de asesoramiento consistentes en la organización de sesiones de capacitación para la preparación de informes y la prestación de una asistencia más directa a determinados Estados partes no han tenido resultados concretos.

Aparte de lo ya mencionado, los órganos creados en virtud de tratados deben, asimismo, tomar medidas que garanticen el examen exhaustivo y puntual de los informes. En general, el Comité Consultivo está a favor de una disciplina más estricta por parte de los órganos creados en virtud de tratados, que deberían ajustarse con mayor rigor a sus calendarios, en lugar de ampliar los plazos haciendo concesiones a los Estados partes que no presentan los informes a tiempo. Se sabe que algunos órganos creados en virtud de tratados ya han tomado medidas en este sentido. Por ello, el Comité Consultivo estaba interesado por conocer los métodos utilizados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en ciertos casos, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, a la hora de tratar con países que han incumplido seriamente sus obligaciones: se fijan fechas de examen incluso si no se ha presentado informe, y la supervisión se basa en fuentes de información distintas de los informes presentados por el país en cuestión. Sobre este punto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha decidido, en principio, examinar la situación de uno de esos países en cada período de sesiones. En opinión del Comité Consultivo los órganos creados en virtud de tratados deberían considerar la posibilidad de ir un poco más lejos y, en el futuro, fijar ellos mismos los calendarios con bastante anticipación (por ejemplo un año antes) independientemente de la disponibilidad de los informes. Estos calendarios se podrían hacer públicos y comunicarse a las diversas instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales. Aunque este método podría no llevar siempre al diálogo constructivo deseado, en la práctica tendría un efecto de control sobre los Estados partes, incentivándoles para presentar los informes debidos en un plazo relativamente breve. Un método de trabajo más ordenado y más ágil evitaría también que los informes que se presentan a tiempo esperen tanto antes de ser tramitados que la información que recogen esté ya desfasada cuando se examinan. El Comité Consultivo es consciente de que diversos órganos creados en virtud de tratados tratan de acelerar el examen de los informes que se les han presentado pero aun no han podido estudiar. Considera fundamental la adopción de medidas para solucionar este problema, que afecta prácticamente a todos los órganos creados en virtud de tratados, a excepción del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité contra la Tortura<sup>3</sup>. En un intento de solucionar este problema, el Comité de los Derechos del Niño decidió aumentar de 12 a 18 el número de sus miembros. No obstante, si el examen de los informes se sigue haciendo en sesiones plenarias, puede darse el caso de que sea

---

<sup>3</sup> El 1º de mayo de 1996 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por ejemplo, tenía que estudiar 44 informes importantes, y el Comité de Derechos Humanos un total de 22.

más difícil, en lugar de más fácil, llegar a un consenso sobre las conclusiones. Queda aún por determinar si este sistema logrará resolver los atrasos en el examen de los informes. A corto plazo el Comité Consultivo ve más posibilidades en una "maniobra de puesta al día", para lo cual los órganos creados en virtud de tratados necesitarían tener la posibilidad de celebrar una serie de períodos de sesiones adicionales. En consecuencia, el Comité Consultivo insta al Gobierno de los Países Bajos, si es posible conjuntamente con asociados que compartan la misma opinión, a que traten de asegurar a los órganos creados en virtud de tratados la asignación de los medios y fondos adicionales necesarios a este fin.

El Comité Consultivo toma nota con aprobación de que la mayoría de los órganos creados en virtud de tratados han nombrado relatores o grupos de trabajo nacionales encargados de preparar y presentar los informes de cada país, como se sugería en su informe consultivo de 1988. Con el fin de mejorar la calidad del diálogo entre los representantes gubernamentales y los órganos creados en virtud de tratados, el Comité Consultivo es de la opinión de que todos los órganos creados en virtud de tratados deberían adoptar un sistema para estudiar los informes de los países en tres etapas: una fase inicial en la que se estudien las cuestiones más importantes, seguida, tras un período de 24 ó 48 horas durante el cual el Estado parte tendría la oportunidad de reflexionar y celebrar consultas internas, de una segunda fase para seguir con el diálogo y poner punto final al mismo. Por último, en una tercera fase, en la que el Estado parte no estaría presente, el órgano creado en virtud de tratado presentaría sus conclusiones. El Comité Consultivo también insta a la adopción general de la práctica que es oficial en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño y oficiosa en el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de celebrar, antes del examen de los informes de los países, sesiones con asistencia de las organizaciones no gubernamentales a fin de que éstas puedan ayudar con su experiencia a los relatores de los países y a los demás miembros de los órganos creados en virtud de tratados. Aunque la mayoría de los tratados no prescribe la celebración de consultas con participación de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, el Comité Consultivo no ve objeción en el establecimiento de este sistema, en especial si se aplica con carácter oficioso por el momento. El Comité Consultivo toma nota con aprobación de la adopción de la propuesta presentada en la sexta reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados en el sentido de hacer que las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales participen de forma más activa en el intercambio de información previo a las reuniones de los comités.

El Comité Consultivo señala que, a diferencia de la práctica adoptada por los grupos de trabajo y los relatores de la Comisión de Derechos Humanos (véase pág. 21), en la mayoría de las convenciones de derechos humanos, a excepción de la Convención contra la Tortura (véase págs. 19/20), no se prevé que se realicen investigaciones en el territorio de los Estados en los que se han producido las supuestas violaciones (a las que en adelante denominaremos investigaciones "in situ"). Ello no ha impedido que algunos órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, llevaran a cabo investigaciones "in situ" con carácter excepcional y que, en los casos en que el Estado parte en cuestión lo ha permitido, visitaran el territorio de dicho

Estado parte. En general las visitas de los representantes de los órganos creados en virtud de tratados a los territorios de los Estados partes pueden tener un efecto preventivo importante. El Comité Consultivo es partidario de mantener, ampliar o crear estas opciones, al mismo tiempo que es consciente de que las investigaciones "in situ" sólo pueden darse en casos especiales, debido a las restricciones presupuestarias.

El Comité Consultivo ha tomado nota de algunas otras sugerencias generales para solucionar los problemas surgidos. En su opinión se debe estudiar seriamente la viabilidad de las sugerencias formuladas, por ejemplo, en el párrafo 7 de la resolución 50/170 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La finalidad de estas sugerencias es, racionalizar los informes sin afectar su calidad mediante a) las referencias recíprocas entre informes, b) las medidas de coordinación estructural en el seno de los servicios gubernamentales nacionales, c) una mayor coordinación entre los distintos órganos creados en virtud de tratados, y entre el conjunto de los órganos creados en virtud de tratados y la OIT, y d) la posibilidad de presentar un único informe general por país en lugar de publicar una serie de informes temáticos de conformidad con cada una de las convenciones. Si bien el Comité Consultivo entiende que la sugerencia recogida en el apartado d) es bastante compleja y de amplio alcance desde el punto de vista de los diversos objetivos y mecanismos recogidos en los tratados, y por tanto sólo podría constituir una solución a largo plazo, sería bastante factible, desde luego en el contexto de los Países Bajos, aprobar las sugerencias a) y b), y el Gobierno de los Países Bajos, de ser posible con otros países de la misma opinión, podría promover la adopción de la sugerencia c).

El Comité Consultivo ha estudiado también la idea de liberar a los países que reconocen el derecho individual de presentar denuncias en el marco de un tratado de las obligaciones de presentar informes, o de hacer que estas obligaciones sean menos onerosas. La idea subyacente es que los problemas relativos a la aplicación de una convención se puedan poner también en conocimiento del comité de supervisión a través del derecho individual de presentar denuncias, lo cual ayudaría a reducir el número de informes y, por tanto, alentaría a los Estados a reconocer ese derecho. Aunque el Comité encuentra que este enfoque tiene ciertas ventajas, piensa, no obstante, que el sistema de presentación de informes y el derecho a presentar denuncias no se deberían considerar métodos alternativos, sino complementarios. En este sentido, el Comité Consultivo considera importante recordar las diferentes funciones que puede cumplir un sistema de presentación de informes, que difieren, sustancialmente de las funciones de un sistema de presentación de denuncias.

En la solicitud de asesoramiento presentada el 6 de septiembre de 1995 por el Ministro de Asuntos Exteriores también se preguntaba cómo los diversos órganos supervisores podían mantener una política uniforme tanto en lo referente a los métodos de trabajo como a la interpretación transparente y uniforme de las normas de derechos humanos. El Comité Consultivo es consciente de este problema, estrechamente relacionado con el hecho de que los órganos creados en virtud de tratados son en gran medida independientes y autónomos en el ejercicio de su función supervisora. Estos órganos presentan sus informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero ésta no tiene competencia para instruir a los órganos creados en virtud de tratados acerca de la manera en la que deberían actuar, ni tampoco para corregirlos. Jurídicamente hablando, los órganos

creados en virtud de tratados no son órganos subordinados de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sino órganos sui géneris. Por tanto, es necesario trabajar a medio plazo para encontrar otras fórmulas y medios de armonizar mejor la labor de los diversos órganos creados en virtud de tratados. Esto podría lograrse, como ya se ha dicho, mediante medidas de largo alcance tales como la creación de un mecanismo de supervisión único y uniforme. También podría estudiarse la posibilidad de que los informes que deben presentar los países de conformidad con las diversas convenciones fueran en el futuro examinados conjuntamente y al mismo tiempo por los diversos órganos creados en virtud de tratados. Finalmente, una solución provisional sería tratar de incorporar los informes redactados de conformidad con los distintos tratados en un informe general, una solución que estudió el Comité Consultivo en su informe consultivo de 1988 y a la que se hace una cautelosa referencia en la Declaración y el Programa de Acción de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena (párr. 87) y en la resolución 50/170 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

A corto plazo, la clarificación y el fortalecimiento de las tareas de coordinación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del Centro de Derechos Humanos proporcionaría una solución viable. Un Centro de Derechos Humanos que se mantenga vigilante y que funcione adecuadamente debería poder detectar discrepancias en la labor de los órganos creados en virtud de tratados, las cuales se podrían poner en conocimiento de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados a través del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Para promover la debida armonización, los presidentes de los respectivos órganos creados en virtud de tratados podrían discutir fórmulas para mejorar la coordinación, suponiendo que los órganos creados en virtud de tratados están dispuestos a colaborar con diligencia en este sentido. Una posibilidad sería incluir este problema como tema fijo en el programa de los períodos de sesiones anuales de los presidentes. Las "conclusiones" y "observaciones generales" acordadas por los diversos órganos creados en virtud de tratados podían servir de base para los debates, siempre que estuvieran a disposición de todos y hubieran tenido amplia difusión.

#### Componente nacional

El componente nacional de los procedimientos de presentación de informes es tan importante como el componente internacional, si no lo es más. El Comité Consultivo considera que, en general, no se presta la atención suficiente a este punto. Esto supone, en el caso de los Países Bajos, que el Ministerio de Asuntos Exteriores tendría que mantener conversaciones de coordinación con los otros ministerios interesados y con los representantes de otras partes del Estado mucho antes de la fecha en la que tenga que presentarse un informe, a fin de elaborar un calendario para la preparación y presentación del informe. Es fundamental el cumplimiento estricto del calendario. Si fuera necesario, un ministro o un alto funcionario tendrían que supervisarlos. El Comité Consultivo se pregunta si las organizaciones comunitarias importantes, como las organizaciones no gubernamentales, deberían participar en la preparación de los informes nacionales como ocurre en algunos países. El Comité Consultivo opina que esto es, en principio, responsabilidad del gobierno, y que se debe mantener una clara distinción entre las responsabilidades del gobierno y las de las

organizaciones no gubernamentales. Por tanto, el Comité Consultivo cree que, en la preparación de los informes, en principio, sólo se debe pedir a las organizaciones no gubernamentales que proporcionen información.

No obstante, el Comité Consultivo considera muy importante que los informes, una vez preparados y redactados, sean objeto de debate en el país a nivel académico y social, es decir, que sean sometidos al escrutinio de la opinión pública. Las organizaciones no gubernamentales pueden encargarse, como ya lo hace la Comisión Internacional de Juristas en los Países Bajos, de que se recojan las observaciones sobre el informe del gobierno y de que estas observaciones (sea en forma de informe complementario o de alguna otra forma) se pongan a disposición del órgano supervisor correspondiente. Esta medida, que ha sido adoptada por los Países Bajos y algunos otros países, contribuye enormemente a ampliar e intensificar el diálogo entre el órgano supervisor y el Estado parte. Sin embargo este sistema depende de que las organizaciones no gubernamentales y demás organismos reciban oportunamente información sobre los programas del órgano en que se van a examinar los informes, así como de que tengan acceso al texto de los informes de los gobiernos. En opinión del Comité Consultivo el Parlamento también debería contar con mejor información sobre el cumplimiento por parte de los Países Bajos de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados. El Comité Consultivo recomienda, por tanto, que los informes correspondientes se envíen a las cámaras alta y baja del Parlamento al mismo tiempo que se presentan a los órganos creados en virtud de tratados.

En la situación actual, los órganos creados en virtud de tratados informan al gobierno del Estado en el que se encuentra su investigación. A fin de promover un seguimiento real y de fomentar la continuidad en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados, el Comité Consultivo recomienda que el gobierno, en este caso el Gobierno de los Países Bajos, informe también al Parlamento y a las organizaciones interesadas del contenido del diálogo celebrado entre los representantes del gobierno y los órganos creados en virtud de tratados. Las "conclusiones" de los órganos creados en virtud de tratados, que incluyen un resumen de los puntos fuertes y débiles y de las recomendaciones para el futuro son un excelente medio de dar a conocer la evaluación internacional en el plano nacional. Por ello el Comité Consultivo apoya expresamente la recomendación en tal sentido de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados, de la que la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó nota con aprobación en el párrafo 17 de la mencionada resolución 50/170. El Gobierno también debería presentar a ambas cámaras del Parlamento informes periódicos acerca de la forma en la que se están aplicando o se van a aplicar las recomendaciones. Con el fin de dotar de una estructura al proceso de seguimiento, el Comité Consultivo sugiere que el Gobierno estudie la creación de un grupo de trabajo interministerial especial a este efecto.

Finalmente el Comité Consultivo desea subrayar una vez más la cuestión de la interacción activa entre los componentes nacional e internacional, interacción en la que el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales nacionales de los Países Bajos, así como de otros países, deberían desempeñar un papel clave, y en la que cada uno tiene su propio ámbito de responsabilidad.

3 b. Procedimientos de denuncia

Debería establecerse una distinción entre los procedimientos de denuncia de los Estados y los procedimientos de denuncia de los particulares. El Comité Consultivo desea ser breve con respecto a la cuestión del derecho de los Estados a presentar denuncias en el marco de los procedimientos recogidos en los tratados de las Naciones Unidas. Aunque figura en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y, con carácter optativo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención contra la Tortura, los Estados nunca han hecho uso de este derecho a presentar denuncias. Por diversas razones, los Estados que tienen quejas sobre violaciones de los derechos humanos en otros Estados parecen preferir hacerlas públicas en foros políticos de las Naciones Unidas, tales como la Comisión de Derechos Humanos, o a través de otros canales políticos o diplomáticos. Aunque el Comité lo deplora, no espera que la situación cambie en un futuro próximo.

En cuanto al derecho de los particulares a presentar denuncias, el Comité Consultivo recuerda que los Países Bajos fueron importantes promotores de la iniciativa de que las Naciones Unidas asegurasen la aceptación de este derecho de presentación de denuncias, si bien con carácter optativo, en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención contra la Tortura. Mientras que este derecho de presentación de denuncias ocupa únicamente un lugar modesto en la labor realizada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y por el Comité contra la Tortura, la experiencia del Comité de Derechos Humanos en este sentido ha sido positiva, y la doctrina creada por este último Comité tiene gran importancia para la promoción y protección de los derechos humanos. Aunque los fallos del Comité de Derechos Humanos no son jurídicamente vinculantes, se trata de decisiones autorizadas y normalmente se cumplen, en buena medida porque el Comité de Derechos Humanos ha creado un sistema de control de su aplicación. Por esta razón, entre otras, el continuo aumento del número de Estados partes en el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos constituye un avance satisfactorio (véase anexo IV).

El Comité Consultivo recordaría que, en su informe sobre derechos humanos económicos, sociales y culturales (informe consultivo No. 18), se manifestó partidario de establecer un derecho de presentación de denuncias tanto individual como colectivo, en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El Comité Consultivo insta una vez más a que se lleve a cabo esta tarea, y se remite a los argumentos que ya expuso en 1994. El progreso en el plano internacional es lento, razón por la que el Comité Consultivo reitera su recomendación de que se preste especial aliento y apoyo a las iniciativas en curso, en especial a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El Comité Consultivo espera que el Gobierno, siguiendo la tradición establecida por los Países Bajos, continúe haciendo todo lo que esté en sus manos para apoyar la propuesta que en la actualidad está examinando la Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, así como para promover la adopción de una decisión favorable.

### 3 c. Procedimientos de investigación

La Convención contra la Tortura es la única convención de derechos humanos de las Naciones Unidas que establece expresamente un procedimiento de investigación, que puede ser iniciado por el Comité contra la Tortura. Esto figura en el artículo 20 de la Convención, que faculta al Comité contra la Tortura, en el supuesto de que reciba información fiable relativa a prácticas sistemáticas de tortura en un Estado parte, para que pida al Estado en cuestión que le presente información y observaciones al respecto, y para que designe a uno o varios de sus miembros con el fin de que lleven a cabo una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité. Esta investigación puede incluir una visita al territorio del Estado parte en cuestión. El Comité contra la Tortura ha utilizado este procedimiento de investigación al menos en dos ocasiones (Turquía y Egipto). El Comité Consultivo considera que un procedimiento de investigación de este tipo tiene gran importancia, en especial en la medida en que este procedimiento, a diferencia de los procedimientos de presentación de informes y los de presentación de denuncias ordinarios, faculta al Comité supervisor para llevar a cabo investigaciones. Aunque el uso de este instrumento exige un método diferente del utilizado en las funciones más tradicionales de los órganos creados en virtud de tratados, el Comité Consultivo es partidario de que se establezcan procedimientos de investigación similares para las demás convenciones de derechos humanos.

El Comité Consultivo ya ha indicado anteriormente que algunos órganos creados en virtud de tratados han decidido llevar a cabo investigaciones especiales en circunstancias excepcionales o de urgencia, a pesar de no existir un mandato expreso en las convenciones correspondientes, y, con la aprobación del Estado parte en cuestión, han designado a uno o varios de sus miembros para que realicen una visita a su territorio. El Comité Consultivo aplaude este proceder, que no deja de ser motivo de polémica dentro de las Naciones Unidas, no sólo porque una visita al Estado en cuestión proporciona una mejor perspectiva a los órganos supervisores, sino también porque una visita de este tipo puede tener un efecto preventivo. En este sentido, el Comité Consultivo se remite a los resultados, en general considerados positivos, obtenidos hasta el momento en relación con la Convención Europea sobre la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, que prevé especialmente un sistema institucional de visitas a las prisiones, centros de detención y otros lugares en que hay personas detenidas contra su voluntad en el territorio de los Estados partes. Aunque las características individuales de este sistema europeo son tales que la experiencia de la Convención Europea sobre la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes no es exactamente aplicable a un sistema de control de las Naciones Unidas, el Comité Consultivo recomienda que el Gobierno, en la medida de lo posible en cooperación con otros países que compartan la misma opinión, utilice esta información para promover los intentos actuales de establecer en el marco de las Naciones Unidas un sistema de visitas similar fundado en los tratados, e insta igualmente al Gobierno a que apoye intensamente esta tarea.

Los diversos procedimientos recogidos en los tratados que hemos mencionado pueden considerarse un marco de interacción entre los procedimientos mismos, así como entre los planos nacional e internacional. Los informes y denuncias pueden, por ejemplo, dar lugar a investigaciones, y lo que se haga a raíz de las denuncias puede convertirse a su vez en el objeto de informes. Así pues, los

diversos procedimientos son complementarios. Para que sean efectivos, deben cumplir al menos, tres condiciones. La primera es el compromiso de cooperación de los Estados partes que han adquirido ciertas obligaciones en virtud de los tratados, pero que no es infrecuente que se nieguen a cumplir sus obligaciones. La segunda condición es la experiencia, el compromiso y la independencia de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados. La tercera condición es un centro de derechos humanos bien equipado, con dedicación y experiencia. El Comité Consultivo ve con preocupación que estas tres condiciones están lejos de cumplirse. Insta al Gobierno a que haga todo lo posible para ayudar a lograrlas dando un buen ejemplo (como podría ser presentando los informes a tiempo), consultando con otros países (por ejemplo, en el marco de la Unión Europea) e influyendo en el proceso de toma de decisiones de las Naciones Unidas (cuestiones presupuestarias, elecciones, etc.).

#### Capítulo 4

##### PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS "BASADOS EN LA CARTA"

El Comité Consultivo señaló anteriormente que en el conjunto de procedimientos y mecanismos de supervisión han proliferado los relatores y grupos de trabajo encargados de la situación de un país o un tema concreto. En estos momentos la mayor parte de los órganos "basados en la Carta", como se les denomina, está integrada por no menos de 12 relatores que se ocupan de distintos países y 14 relatores o grupos de trabajo que se ocupan de temas determinados. Dichos órganos fueron establecidos mediante resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y presentan informes a la Comisión y, en algunos casos, también a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su mandato es especial. Los relatores encargados de países se nombran por un año y la mayoría de los relatores o grupos de trabajo encargados de temas tienen un mandato de tres años. En ambos casos se pueden prorrogar los mandatos. Que se prorroguen o no dependerá de las circunstancias de cada caso. Por ejemplo, el grupo de trabajo sobre Sudáfrica existió por más de 25 años, y el grupo de trabajo (posteriormente relator) sobre Chile, creado en 1975, estuvo en funciones durante más de diez años. Cabe señalar que los relatores sobre la ex Yugoslavia y Rwanda fueron nombrados en períodos extraordinarios de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en 1992 y 1994, respectivamente, en respuesta a informes sumamente alarmantes de violaciones en masa de los derechos humanos. A diferencia de los procedimientos basados en tratados, que sólo afectan a los Estados partes, los procedimientos y mecanismos "basados en la Carta" se extienden a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Los procedimientos y mecanismos "basados en la Carta" tienen, intrínsecamente, un mandato más amplio y flexible que los órganos creados en virtud de tratados. Los relatores y los grupos de trabajo visitan periódicamente los países (desde luego, previa aprobación del Gobierno de que se trate); en casos de emergencia pueden dirigir solicitudes urgentes a los gobiernos, así como también con respecto a individuos; pueden emplear todas las fuentes de información que consideren confiables, en particular las organizaciones no gubernamentales; y la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas se basan en las conclusiones de sus informes para elaborar resoluciones orientadas a la adopción de políticas. Los procedimientos "basados en la Carta" tienen una función más política que los procedimientos basados en tratados. Esto se debe, en primer lugar, a que en ellos participan expertos independientes designados a título individual, quienes informan a órganos políticos y, en segundo lugar, a que se centran en las violaciones de los derechos humanos, con lo que el contexto político cobra mayor relieve. El Comité Consultivo destaca que los procedimientos "basados en la Carta" y los procedimientos basados en tratados no se superponen sino que se complementan. Lo mismo puede decirse de la relación entre los procedimientos por países y los procedimientos temáticos. Los procedimientos temáticos tienen la ventaja de no ser selectivos, porque no apuntan a un solo país. Por el contrario, los relatores encargados de países cuestionan más enérgicamente a los gobiernos, como es preciso hacer ante violaciones graves y en gran escala de los derechos humanos.

Pese a que le preocupa que los Estados no suelen estar muy dispuestos a cooperar con respecto a las visitas a sus territorios, el Comité Consultivo destaca la gran importancia de las indagaciones sobre el terreno, a las que considera un método valioso y eficaz. Éstas deben centrarse en la investigación y no convertirse en intentos de mediación diplomática, como a veces sucede. El Comité Consultivo señala con interés que en algunos casos (la ex Yugoslavia, Rwanda y Malawi) las visitas de relatores y grupos de trabajo contaron con el apoyo de otros recursos como oficinas y observadores de derechos humanos. Siempre que cuenten con una adecuada dotación, capacitación y orientación, estos recursos pueden complementar fructíferamente los métodos y técnicas para la protección de los derechos humanos. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha asumido, con toda razón, una responsabilidad en este sentido, y el Comité Consultivo estima que merece el apoyo político y material del Gobierno de los Países Bajos. En este contexto, el Comité Consultivo considera interesante que en su período de sesiones de 1996, la Comisión de Derechos Humanos haya pedido al Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en una declaración formulada por la presidencia, que estableciera cuanto antes una oficina permanente en Colombia. La oficina se encargaría de ayudar a las autoridades colombianas a elaborar políticas y programas encaminados a promover y proteger los derechos humanos, así como de dar conocer las violaciones de los derechos humanos en Colombia y presentar informes analíticos de esas violaciones al Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

El Gobierno de Colombia cooperó bastante en este sentido a fin de evitar que se asignase un relator al país. El Comité Consultivo insta al Gobierno a que se asegure de que la solución alternativa que se ha adoptado no se convierta en una concesión excesiva y a que vele por que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y su personal utilicen este instrumento para trazar una política rigurosa encaminada a dar a conocer y a combatir las violaciones de los derechos humanos.

En los últimos años, tanto el Secretario General de las Naciones Unidas como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos han sostenido reuniones periódicas con los relatores y los presidentes de los grupos de trabajo encargados de aplicar procedimientos "basados en la Carta". El Comité Consultivo tomó nota con aprobación de estas iniciativas. El informe de la primera reunión con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>4</sup> y los informes subsiguientes de reuniones similares contienen un conjunto de propuestas constructivas encaminados a promover la eficacia de esos mecanismos y procedimientos, entre otras cosas, en cuanto al intercambio de información, mecanismos presupuestarios adecuados y capacitación del personal y apoyo local por parte de organismos de las Naciones Unidas durante las indagaciones sobre el terreno. La Comité Consultivo desearía destacar en particular una recomendación relativa a la función de la Comisión de Derechos Humanos, a la que presentan informes los relatores y los grupos de trabajo. En términos generales, debido a la presión de trabajo y a la demora en la publicación de muchos informes, la Comisión tiende a prestar muy poca atención a la sustancia de esos informes, lo cual es lamentable. Como norma, la atención se centra en la toma de decisiones políticas mediante las resoluciones. Por consiguiente, el Comité Consultivo recomienda que, ya sea en el marco ordinario de la Comisión o en su periferia,

---

<sup>4</sup> Véase documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1995/5.

se celebren periódicamente reuniones especiales (que no tienen por qué ser sesiones plenarias) en las que se pueda prestar mayor atención a las cuestiones sustantivas, en lugar de las reuniones convocadas por iniciativa personal de los relatores y los grupos de trabajo cuando se estima necesario. La práctica actual no aprovecha plenamente la labor realizada, ofrece a los relatores y a los grupos de trabajo muy poca retroinformación, y no condice debidamente con la responsabilidad de la Comisión en materia de política en esa esfera.

Como ya apuntó el Comité Consultivo, muchísimos procedimientos se centran en países y temas. Cabe destacar que esos procedimientos son un componente vital y dinámico del programa en materia de derechos humanos. Por ese mismo motivo hay que examinarlos y evaluarlos periódicamente. En este contexto el Comité Consultivo se pregunta, por ejemplo, si algunos mandatos que han sido prorrogados en numerosas ocasiones deberían prorrogarse más. Tal es el caso, por ejemplo, del mandato establecido en 1987 sobre la utilización de mercenarios como medio de impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, que hace unos diez años era mucho más pertinente que en la actualidad. Además, la Comisión de Derechos Humanos tendrá que establecer una distinción más clara entre los mandatos que se centran en las violaciones de derechos humanos y que, por ende son de su competencia, y los mandatos de estudios, que competen a la Subcomisión. Por ejemplo, hace algunos años, habría sido preferible que el mandato encomendado a la Comisión con respecto al derecho a la propiedad (que ya concluyó) se le hubiera dado a la Subcomisión. En términos más generales, el Comité Consultivo señala en este contexto que muchas de las críticas expresadas en el informe consultivo No. 20 relativas a la forma en que se realizan los estudios se aplican también a los estudios llevados a cabo en el marco de la Comisión<sup>5</sup>.

Dentro del sistema de procedimientos "basados en la Carta", el procedimiento 1503 ocupa un lugar un tanto especial. Puesto que la utilidad de este mecanismo ha sido cada vez más objeto de debate en los últimos años, en el ámbito de su informe consultivo el Comité Consultivo examina de nuevo brevemente las ventajas y desventajas de este procedimiento. Cuando en 1970 se estableció el procedimiento confidencial, sobre la base de la resolución 1503 (XLVIII), era una rara avis, pues a la sazón en las Naciones Unidas apenas existían procedimientos de denuncias y de supervisión. Este fue un período de grandes esperanzas. Sin embargo, desde entonces se han creado muchos procedimientos. Los procedimientos "basados en la Carta" y basados en tratados son en general más precisos y eficaces que el procedimiento 1503, y además son públicos. Como resultado, el procedimiento 1503 pasó a tener una especie de función residual, en caso de que fallaran otros mecanismos. Puesto que este procedimiento entraña actividades al nivel de la Subcomisión y de la Comisión de Derechos Humanos, el Comité Consultivo dedicó cierta atención al procedimiento 1503 en su informe sobre el papel de la Subcomisión (informe consultivo No. 20). En aras de la integralidad cabe remitirse también en este contexto a sus comentarios anteriores sobre dicho procedimiento<sup>6</sup>. De estas observaciones se desprende claramente que el Comité Consultivo considera que en algunos casos el

---

<sup>5</sup> Véase advisory report No. 20, en particular las secciones 2.3, 3.3 y el capítulo 4.

<sup>6</sup> Véase advisory report No. 18: "Economic, Social and Cultural Human Rights", págs. 14/15.

procedimiento desempeña un papel útil, fundamentalmente de presión política. Por otra parte hay dudas, que el Comité Consultivo comparte, acerca del método de trabajo y la eficacia de ese procedimiento. Un importante motivo de preocupación es que ese procedimiento, originalmente previsto para denuncias individuales, no parece dar abasto para atender plenamente a la enorme cantidad de denuncias que se han presentado. En colaboración con organizaciones no gubernamentales de reputación intachable que siguen considerando útil este procedimiento para denunciar casos de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos debería tratar de mejorar los métodos de trabajo sin socavar los conceptos que dieron origen al establecimiento del procedimiento. En este contexto, cabría considerar, por ejemplo, la posibilidad de hacer públicas partes del procedimiento, o aumentar el margen de acción de los demandantes para influir el proceso en cualquier momento dado.

Para concluir el presente capítulo el Comité Consultivo reitera su opinión de que los procedimientos y mecanismos "basados en la Carta" son un componente vital y dinámico del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. En este sentido es imprescindible que, como se afirmó en informes consultivos anteriores<sup>7</sup> el Centro de Derechos Humanos cuente con todo lo necesario para cumplir adecuadamente su función. El Comité Consultivo observa que en un informe reciente del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la reestructuración del Centro de Derechos Humanos (A/C.5/51/71) no queda totalmente claro que la parte de la Secretaría a la que se le ha confiado la importante tarea de apoyar la labor de los relatores y grupos de trabajo especiales recibirá suficientes recursos, financieros y humanos, para poder llevar a cabo eficazmente su labor (véase también el capítulo 5).

---

<sup>7</sup> Véase por ejemplo advisory report No. 17: "World Conference on Human Rights".

## Capítulo 5

### DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE VIENA

El cese de la tirantez entre Oriente y Occidente, y la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, han propiciado una evolución e innovaciones institucionales en la esfera de los derechos humanos, así como en otras esferas conexas. El Comité Consultivo destaca en este contexto el establecimiento de tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda, y las gestiones iniciadas para establecer una corte penal internacional permanente. También se evidencia una mayor atención a los derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz y en el establecimiento, mencionado anteriormente, de oficinas de derechos humanos en algunos países y de observadores sobre el terreno. Dentro del ámbito del presente informe consultivo el Comité Consultivo se limitará a señalar estas tendencias y acontecimientos interesantes. Se requeriría un estudio más pormenorizado para evaluar adecuadamente su funcionamiento y eficacia.

Otra consecuencia interesante de "Viena", que ya se ha mencionado, fue la creación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1993, del cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Si bien con la proliferación durante años de múltiples procedimientos "basados en la Carta" y basados en tratados la necesidad de ese funcionario se ha hecho menos evidente, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos desempeña un importante papel, en particular en tres aspectos: centra una mayor atención en los derechos humanos, coordina el programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y está facultado para tomar decisiones independientes en el caso de graves violaciones de los derechos humanos<sup>8</sup>. Parece ser demasiado pronto para determinar con precisión en qué medida el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha logrado explotar al máximo las posibilidades de su función. Si bien el Alto Comisionado ha establecido contactos diplomáticos con muchos gobiernos, parece haber adoptado una posición más bien cautelosa. A veces los gobiernos podrían valerse de esos contactos para impedir que otros órganos de las Naciones Unidas hagan indagaciones más eficaces. En ciertos casos el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha tomado iniciativas y en respuesta a violaciones de los derechos humanos graves y en gran escala, como en Rwanda y Burundi.

En este contexto cabe recordar que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos asumió sus funciones en circunstancias que distaban de ser óptimas. Su peso político habría sido mayor si hubiese estado en el centro político de las Naciones Unidas, es decir, en la Sede de Nueva York, cerca del Secretario General. Algunas organizaciones esperaban que eso fuera así, incluidas Amnistía Internacional<sup>9</sup> y el Comité Consultivo<sup>10</sup>. Sin embargo, la Asamblea General de las

---

<sup>8</sup> Véase Van Genugten/Castermans-Holleman, *Twee jaar Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, een Tussentijdse Balans*, en NJCM bulletin, vol. 1996, págs. 656 a 675, en particular la página 659.

<sup>9</sup> Véase Peter R. Baehr, *Human Rights Organizations and the UN: a Tale of Two Worlds*, en Dimitris Bourantonis and J. Wiener (eds): *The United Nations in the New World: The World Organization at Fifty*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1995, págs. 170 a 189, en particular las páginas 181 a 183.

Naciones Unidas decidió hacerlo jefe del Centro de Derechos Humanos con asiento en Ginebra, poniendo así más de relieve sus responsabilidades administrativas que su función política. Al propio tiempo, esa decisión puso al Alto Comisionado para los Derechos Humanos en una posición difícil en cuanto a su relación con el Subsecretario General de Derechos Humanos, quien dirigía el Centro de Derechos Humanos hasta el momento del mencionado nombramiento. Esto creó una situación que, sin duda durante la fase inicial, dificultó grandemente la dirección eficaz del Centro. Si también se tiene en cuenta que las autoridades presupuestarias de las Naciones Unidas sólo estaban dispuestas a dar a la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos una dotación reducida de personal, es legítimo cuestionar si en el inicio los Estados Miembros de las Naciones Unidas tenían la voluntad política necesaria para hacer del Alto Comisionado para los Derechos Humanos un instrumento verdaderamente eficaz de promoción y protección de los derechos humanos. Entretanto, parece que se ha ganado en claridad en algunas cuestiones. Tras una operación encaminada a reestructurar el Centro de Derechos Humanos, la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos se fundieron en una entidad. Se ha asignado más personal, aunque en una escala modesta. También se están creando nuevas secciones. El Comité Consultivo considera que lo importante es evitar la fragmentación de las actividades. Dada la importancia de los procedimientos descritos anteriormente es imprescindible que, adopte la forma que adopte, la reorganización contribuya a elevar la calidad del trabajo y a mejorar la comunicación y la coordinación. Una condición imprescindible en este respecto es que los Estados Miembros de las Naciones Unidas garanticen que el sistema cuente con recursos humanos y financieros suficientes para funcionar satisfactoriamente. Partiendo de la premisa de que, por el momento, tanto el Alto Comisionado para los Derechos Humanos como el Centro de Derechos Humanos recién reorganizado merecen el beneficio de la duda, el Gobierno de los Países Bajos debería seguir tratando activamente de mejorar el sistema. Para hacerlo no sólo tendrá que buscar nuevas formas por su cuenta, sino que también deberá prestar apoyo político y material, cuando sea necesario, a las iniciativas de otros Estados Miembros de las Naciones Unidas.

---

<sup>10</sup> Véase, entre otros, advisory report No. 17: "World Conference on Human Rights".

## Capítulo 6

### RESUMEN Y RECOMENDACIONES

En septiembre de 1995, el Ministro de Relaciones Exteriores pidió al Comité Consultivo en Materia de Derechos Humanos y Política Exterior que lo asesorase sobre el funcionamiento del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y sobre el ejercicio de los derechos humanos a nivel internacional. El 19 de febrero de 1996 publicó un informe consultivo sobre el papel de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (informe consultivo No. 20). En el presente informe, el Comité Consultivo se centra en los procedimientos de presentación de informes en el marco de los tratados de derechos humanos y en los aspectos de racionalización y armonización mutua de esos procedimientos en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de las diversas obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos.

El Comité Consultivo examina la evolución observada en ese terreno desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo a partir de la publicación en 1988 de su informe consultivo No. 7: las convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. Con el trasfondo de la evolución del sistema de vigilancia del cumplimiento de las normas en la esfera de los derechos humanos, esboza determinados problemas que detraen de la eficacia de los procedimientos de presentación de informes, de presentación de denuncias y de indagación. También se ocupa de determinados aspectos y mecanismos de supervisión establecidos por la Comisión de Derechos Humanos basándose en la Carta de las Naciones Unidas. Concluye pasando revista a determinados sucesos que afectan a este informe ocurridos desde la celebración de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

Los procedimientos de supervisión de las Naciones Unidas se establecieron mediante una serie de convenios, cada uno con su propio sistema de vigilancia y a través de decisiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual creó gran número de órganos "basados en la Carta". Estos procedimientos son de carácter complementario. El conjunto de los procedimientos de supervisión es bastante complicado y difícil de examinar. En un sentido, se trata de un sistema muy saludable, pero que, a su vez, para funcionar con eficacia como un todo exige un gran esfuerzo de las Naciones Unidas. Para que el sistema de procedimientos de supervisión funcione eficazmente en el futuro, el Comité Consultivo hace las siguientes recomendaciones:

#### Consideraciones generales

1. El Comité Consultivo desea subrayar que considera los mecanismos de supervisión de las Naciones Unidas un componente importante, vigoroso y dinámico del sistema mundial de protección de los derechos humanos. En consecuencia, al estudiar. En consecuencia, al estudiar cualesquiera propuestas de mejora ha de tenerse esto muy presente.

2. Los procedimientos derivados de los tratados a que se alude a continuación de manera específica son complementarios y para que resulten eficaces se han de cumplir al menos tres requisitos. En primer lugar, la decidida cooperación de los Estados partes, que han asumido determinadas

obligaciones en virtud de los tratados, pero que no es raro que renieguen de sus responsabilidades. En segundo lugar, conocimientos especializados, compromiso de independencia por parte de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados. En tercer lugar, un centro de derechos humanos bien equipado, dedicado y con la especialización necesaria. El Comité Consultivo observa con preocupación que estas tres condiciones están muy lejos de cumplirse e insta al Gobierno de los Países Bajos a hacer cuanto esté en su poder para lograrlas, siempre que sea posible, en cooperación con países que compartan suposición.

#### Procedimientos de presentación de informes

3. Los órganos creados en virtud de tratados deben adoptar medidas para garantizar el examen riguroso y detallado de los informes de los países. El Comité Consultivo insta a los órganos creados en virtud de tratados a cumplir más estrictamente sus calendarios de supervisión. Recomienda además que en el futuro esos órganos determinen sus propios calendarios con bastante antelación (por ejemplo, un año), independientemente de que los Estados partes estén dispuestos a presentar sus informes a tiempo o puedan hacerlo.

4. Deben apoyarse las propuestas de diversos órganos creados en virtud de tratados de acelerar el examen de los informes que se han presentado, pero que aún están sin examinar. El Comité Consultivo insta al Gobierno de los Países Bajos a que, siempre que sea posible, junto con otros países que compartan su posición, procure que se asignen a esos órganos los fondos y servicios necesarios.

5. A fin de mejorar la calidad del diálogo entre los representantes de los gobiernos y los órganos creados en virtud de tratados, el Comité Consultivo cree que estos últimos deben adoptar un sistema para tratar los informes de los países en tres etapas: una ronda inicial en la que se traten las cuestiones más importantes, que permitiría al Estado parte reflexionar y celebrar consultas internas; una segunda ronda en la que se continuaría y concluiría el diálogo; y, finalmente, una tercera ronda en la que el Estado parte no estaría presente y en la que el órgano creado en virtud de un tratado terminaría de formular sus conclusiones.

6. El Comité Consultivo apoya la práctica de que los órganos creados en virtud de tratados, antes de examinar los informes de los países, organicen reuniones con asistencia de organizaciones no gubernamentales para que compartan su experiencia con los relatores de los países y otros miembros de los órganos y es partidario de que este proceder se generalice. Recomienda en general la participación activa de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en el intercambio de información previo a las sesiones del Comité.

7. En la mayor parte de los tratados de derechos humanos no se prevén visitas de investigación a los territorios de los Estados partes. Siempre y cuando esas visitas estén aprobadas por el Estado parte interesado puede decirse que en general tienen un importante efecto preventivo. El Comité Consultivo es partidario de mantener y ampliar esta alternativa o de que se cree en los casos en que no exista. No obstante, comprende que, debido a las restricciones presupuestarias, estas indagaciones en el territorio de los Estados partes sólo pueden llevarse a cabo en casos especiales.

8. El Comité Consultivo está de acuerdo en la necesidad de que los órganos creados en virtud de tratados formulen una política inequívoca sobre cuestiones fundamentales, lo que podría lograrse optando a largo plazo por un mecanismo de supervisión único y uniforme o adoptando un sistema conjunto, por el que los diversos órganos creados en virtud de tratados examinaran los informes de los países al mismo tiempo. Una solución provisional podría consistir en combinar los informes exigidos por diversos tratados en un informe único y completo. A corto plazo, una solución realista sería aclarar y fortalecer las tareas de coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos.

9. En conjunto, se presta muy poca atención al componente nacional de los procedimientos de presentación de informes, a pesar de que es, como mínimo, tan importante como el componente internacional. Esto significa que en los Países Bajos, como en otros, deberían celebrarse reuniones de coordinación con todos los ministerios pertinentes con bastante antelación a la fecha en la que debería presentarse el informe y que tendría que establecerse un programa de preparación y presentación del informe. Es decisivo cumplir estrictamente los plazos. Puesto que la obligación de presentar informes incumbe a los Estados partes, el Comité Consultivo cree que el papel de las organizaciones no gubernamentales en la preparación de aquéllos debe en principio limitarse a facilitar información.

10. El Comité Consultivo considera muy importante que los informes finalizados se sometan a debate público en el país en el marco de la sociedad civil y las universidades. No obstante, eso depende de que se dé acceso a las organizaciones no gubernamentales y a otros interesados al texto de los informes gubernamentales y de que se les comuniquen con suficiente antelación las fechas en que los órganos creados en virtud de tratados deben examinar los informes.

11. Considerando que el Parlamento debe tener un mejor conocimiento de cómo los Países Bajos cumplen sus obligaciones de Estado parte en los tratados, el Comité Consultivo recomienda que se remitan los informes pertinentes a las cámaras alta y baja del Parlamento al mismo tiempo que se presentan a los órganos creados en virtud de tratados, y que una vez que éstos los hayan examinado, el Gobierno informe a las cámaras alta y baja de cómo se están cumpliendo las recomendaciones. Para promover el debate sobre esta cuestión deberían ponerse a disposición del Parlamento las "observaciones finales".

#### Procedimientos de denuncia

12. Con respecto al derecho de denuncia de particulares, el Comité Consultivo recuerda que en varios casos los Países Bajos asumieron la iniciativa a este respecto dentro de las Naciones Unidas e insta una vez más a que se anexen procedimientos para que los particulares puedan presentar denuncias al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y a otros instrumentos en que no están previstos, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Confía en que el Gobierno hará todo lo posible por apoyar la propuesta que examina en estos momentos la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas y para promover una decisión positiva.

Procedimientos de investigación

13. El Comité Consultivo concede gran importancia a los procedimientos de investigación que hasta ahora sólo se han estipulado en la Convención contra la Tortura. Aunque la aplicación de ese procedimiento se aparta de lo que son las demás funciones tradicionales de los órganos creados en virtud de Tratados, el Comité Consultivo opina que podrían establecerse procedimientos de investigación semejantes con respecto a otras convenciones de derechos humanos.

Procedimientos y mecanismos "basados en la Carta"

14. El Comité Consultivo subraya que las visitas a los territorios de los Estado parte por relatores encargado de un país o un tema determinado constituyen un método importante y eficaz de vigilar la observancia de los derechos humanos. Esto también es cierto en el caso de las oficinas de derechos humanos y de los observadores sobre el terreno establecidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Siempre que cuenten con una dotación, capacitación y orientación adecuadas, estos recursos pueden constituir un complemento valioso de los mecanismos actuales de protección de los derechos humanos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha asumido la responsabilidad a este respecto, decisión que el Comité Consultivo considera merece el apoyo político y material del Gobierno de los Países Bajos.

15. El Comité Consultivo observa con aprobación las reuniones periódicas del Secretario General de las Naciones Unidas y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con los relatores y los presidentes de los grupos de trabajo encargados de aplicar los procedimientos basados en la Carta. Las sugerencias positivas que se han hecho para promover la eficacia de estos mecanismos y procedimientos son dignas de apoyo. Ello es cierto especialmente en el caso de la recomendación relativa a la manera en que la Comisión de Derechos Humanos debe tomar nota de los informes de dichos relatores y grupos. Por consiguiente, el Comité Consultivo recomienda que, ya sea en el marco ordinario de la Comisión o en su periferia, se celebren periódicamente reuniones especiales (que no tienen por qué ser sesiones plenarias) en las que se pueda prestar mayor atención a las cuestiones sustantivas, en lugar de las reuniones convocadas por la iniciativa personal de los relatores y los grupos de trabajo cuando se estima necesario.

16. Los numerosos procedimientos que tienen por objeto países y temas determinados exigen escrutinio y evaluación periódicas. La Comisión de Derechos Humanos, además, tendrá que establecer una distinción más clara entre los mandatos que tienen por objeto la violación de los derechos humanos y que, por ende, son de su competencia y los mandatos de estudios que competen a la Subcomisión.

17. El Comité Consultivo opina que en algunos casos el procedimiento conforme a la resolución 1503 desempeña un útil cometido, principalmente de presión política. Por otra parte, tiene sus dudas sobre el método de trabajo y la eficacia del procedimiento. La Comisión de Derechos Humanos, junto con organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio, debe tratar de hallar medios de mejorar los métodos de trabajo sin socavar los principios que dieron origen al procedimiento. A este respecto, podría considerarse, por ejemplo,

la posibilidad de hacer públicas partes del procedimiento o de dar a los denunciantes más capacidad de influir en los procesos en cualquier momento.

Después de la Conferencia de Viena

18. En la actualidad se están creando nuevas secciones dentro del Centro de Derechos Humanos como parte de la reestructuración general. El Comité Consultivo opina que es importante evitar la fragmentación de las actividades. Es decisivo que cualquiera que sea la forma en que se plasme, la reorganización contribuya a elevar la calidad del trabajo y a mejorar la coordinación y la comunicación. A este respecto, es condición fundamental que los Estados Miembros de las Naciones Unidas velen por que el sistema cuente con recursos y personal suficientes para funcionar de manera satisfactoria. Partiendo del supuesto de que, de momento, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos reorganizado merecen el beneficio de la duda, el Comité Consultivo opina que el Gobierno de los Países Bajos debería seguir tratando activamente de mejorar el sistema. Para hacerlo no sólo tendrá que buscar nuevas formas por su cuenta, sino que también deberá prestar apoyo político y material, cuando sea necesario, a las iniciativas de otros Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Anexo I

MIEMBROS DEL COMITÉ CONSULTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS  
Y POLÍTICA EXTERIOR

Profesor P. R. Baehr

Dr. C. E. von Benda-Beckmann - Droogleever Fortuijn (Vicepresidente)

Profesor T. C. van Boven

Profesor C. P. M. Cleiren

Sr. T. ETTY

Profesor C. Flinterman (Presidente)

Profesor W. J. M. van Genugten

Sra. C. Hak

Sr. R. Herrmann (hasta el 19 de enero de 1996)

Sr. A. Hordijk

Sr. S. H. Kamminga

Dr. K. Koch

Sra. B. W. A. Korvinus

Sra. F. Kuitenbrouwer

Sr. A. J. van der Meer

Sr. C. F. Stork

Sr. J. van der Valk

Miembros consultivos:

Sr. Th. R. G. van Banning

Sr. K. de Vey Mestdagh

Secretario:

Sr. T. D. J. Oostenbrin

Diciembre de 1996

Anexo II

SOLICITUD DE ASESORAMIENTO

A la Presidencia del Comité Consultivo en materia  
de Derechos Humanos y Política Exterior  
Casilla Postal 20061  
2500 EB La Haya

Fecha: 6 de septiembre de 1995

Asunto: Solicitud de asesoramiento sobre el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas - funcionamiento en el plano internacional

De conformidad con el apartado 1 del artículo 3 de la Ley sobre el establecimiento del Comité Consultivo en materia de Derechos Humanos y Política Exterior, de 20 de julio de 1984, me permito solicitarle un informe consultivo sobre lo siguiente:

1. Recientemente se ha hecho patente que se incumple con cada vez mayor frecuencia el requisito de que los expertos nombrados a la Subcomisión o a los órganos establecidos en virtud de tratados sean independientes. Los nombramientos políticos son cosa natural, lo cual se reconoce abiertamente. Es preciso que se busquen medios, en el marco de las Naciones Unidas, de rectificar esa situación. De no salvaguardarse esa independencia - cuando menos en el sentido puramente formal -, no sólo se socavarán la autoridad de los órganos pertinentes, sino que ello tendrá consecuencias perjudiciales para todo el conjunto de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Es indispensable que se evite la politización de las estructuras jurídicas.

Me permito solicitar al Comité Consultivo que formule recomendaciones a ese respecto. Desearía subrayar que el Ministerio que dirijo asigna importancia a la elaboración de un código de nombramiento, en el cual se haga considerable hincapié en la incompatibilidad existente entre determinados cargos (como, por ejemplo, los de embajador, ministro o funcionario público) y los puestos de las Naciones Unidas. El párrafo 2 del artículo 57 de la Constitución de los Países Bajos ofrece un ejemplo de ese criterio "Un miembro de los Estados Generales no puede ser Ministro, Secretario de Estado, Miembro del Consejo de Estado, miembro del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, miembro del Tribunal Supremo, ni Procurador General o Abogado General del Tribunal Supremo".

2. Entre los temas de que se han ocupado desde hace ya algún tiempo las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos se cuenta la simplificación de los procedimientos de presentación de informes con arreglo a distintas convenciones de derechos humanos de la Organización. Las consultas celebradas sobre el tema han dado lugar a la redacción por los Estados partes de un "documento base" que se podría emplear para todos los informes. Pese a esa simplificación y reducción del trabajo, sobre los Estados partes y los órganos de supervisión sigue pesando la enorme carga que entraña el proceso de presentación de informes. Se pide al Comité

Consultivo que analice la posibilidad de simplificar y mejorar el sistema de presentación de informes.

3. Cuando se aborda la simplificación de los procedimientos de presentación de informes uno no puede sino preguntarse la razón por la cual los distintos órganos de supervisión no han logrado adoptar una política uniforme, lo que queda ilustrado en el hecho de que el Comité de Derechos Humanos está dispuesto a pronunciarse sobre si el castigo corporal puede considerarse una "sanción lícita", mientras que hasta la fecha el Comité contra la Tortura se ha negado a hacerlo, pese a que el Gobierno de los Países Bajos le solicitó reiteradamente una opinión al respecto. Posturas como esas crean una situación de opacidad y confusión en lo que respecta a las normas de derechos humanos, lo que deberá evitarse. Convendría que el Comité Consultivo sugiriese formas de poner coto a esas situaciones indeseables.
4. Se agradecería además al Comité Consultivo que indicara la función que desempeña, o debería desempeñar, la Subcomisión en relación con la Comisión. Al hacerlo, el Comité Consultivo debería estudiar la viabilidad de las iniciativas formuladas por la Subcomisión. En el último período de sesiones de la Subcomisión se volvió a hacer muy evidente hasta qué punto su labor se aparta del mandato original. Espero con interés su informe consultivo.

[Firmado]

El Ministro de Relaciones Exteriores

Anexo III

LISTA DE INFORMES CONSULTIVOS PUBLICADOS POR EL COMITÉ CONSULTIVO

- No. 1 "On an equal footing", sobre el fortalecimiento del papel que desempeñan los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en la promoción y protección de los derechos humanos (1983)
- No. 2 "Supporting human rights; human rights in Suriname" (Apoyo de los derechos humanos; los derechos humanos en Suriname) (1984)
- No. 3 "Crossing borders; the right to leave a country and the right to return") (El cruce de las fronteras; el derecho de salir de un país y el derecho de regresar a él) (1986)
- No. 4 "Freedom of information" (Libertad de información) (1986)
- No. 5 "Development cooperation and human rights" (Cooperación para el desarrollo y derechos humanos) (1987)
- No. 6 "Threatened women and refugee status" (Mujeres amenazadas y la condición de refugiado) (1987)
- No. 7 "Human rights conventions under UN supervision" (Convenciones de derechos humanos bajo la supervisión de las Naciones Unidas) (1988)
- No. 8 "Towards a semi-permanent European Commission on Human Rights" (Hacia una Comisión Europea semipermanente de Derechos Humanos) (1989)
- No. 9 "The international mechanism for supervising observance of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms" (Mecanismo internacional para supervisar la observancia de la Convención Europea sobre Derechos Humanos) (1990)
- No. 10 "Harmonization of asylum law in Western Europe" (Armonización de la legislación sobre asilo en Europa occidental) (1990)
- No. 11 "Democracy and human rights in Eastern Europe" (Democracia y derechos humanos en Europa oriental) (1990)
- No. 12 "Human rights and international economic relations" (Derechos humanos y las relaciones económicas internacionales) (1991)
- No. 13 "The human dimension of the CSCE" (Dimensión humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)) (1991)
- No. 14 "The traffic in persons" (La trata de personas) (1992)
- No. 15 "The use of force for humanitarian purposes" (El empleo de la fuerza para fines humanitarios) (1992)
- No. 16 "Indigenous peoples" (Pueblos indígenas) (1993)

- No. 17 "World Conference on Human Rights" (Conferencia Mundial de Derechos Humanos) (1993)
- No. 18 "Economic, social and cultural human rights" (Derechos económicos, sociales y culturales) (1994)
- No. 19 "Collective rights" (Derechos colectivos) (1995)
- No. 20 "The role of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities" (Papel de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías) (1996)
- No. 21 "The European Union and Human Rights" (La Unión Europea y los derechos humanos) (1996)
- No. 22 "UN Supervision of Human Rights" (Supervisión de los derechos humanos por las Naciones Unidas) (1996)
- No. 23 "National Minorities, in particular in Central and Eastern Europe" (Minorías nacionales, en particular en Europa central y oriental) (1996, en proceso de traducción)

Otras publicaciones: Informe de evaluación del Comité Consultivo, 1988-1993 (1993)

Carta consultiva sobre mecanismos de la CSCE (1994)

Carta consultiva sobre la Cumbre Social (1995)

Carta consultiva sobre pueblos indígenas (1995)

Carta consultiva sobre Hábitat II (1996)

Anexo IV

DATOS ESTADÍSTICOS

Estados Partes y el número de informes atrasados

Instrumentos internacionales	21 de octubre de 1996		Junio de 1998	
	Estados partes	Informes atrasados	Estados partes	Informes atrasados
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	135	124	91	169
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	135	126	87	54
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	148	415	124	170
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	154	197	94	57
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	99	82	37	-
Convención sobre los Derechos del Niño	187	73	-	-
<b>Total</b>	<b>858</b>	<b>1 017</b>	<b>433</b>	<b>450</b>

Procedimientos para presentar denuncias a título personal y número de determinaciones

Protocolos facultativos	Estados partes		Determinaciones definitivas	Admisibles	No admisibles
	1988	1996			
Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	43	89	418 <sup>11</sup>	207	211
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	-	29	-	-	-
Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	14	23	5	4	1
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	25	37	13 <sup>12</sup>	4	9

-----

<sup>11</sup> Al mes de abril de 1996.

<sup>12</sup> Al mes de mayo de 1995.