



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/74
27 de marzo de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
53° período de sesiones
Tema 15 del programa

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Comisión de Derechos Humanos el informe final sobre el mejoramiento a largo plazo de la eficacia del sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, preparado por un experto independiente, el Sr. Philip Alston.

Anexo

INFORME FINAL SOBRE EL MEJORAMIENTO A LARGO PLAZO DE LA EFICACIA
DEL SISTEMA DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 13	4
A. Antecedentes	1 - 3	4
B. Progresos realizados desde los informes anteriores del experto independiente	4 - 6	4
C. Breve descripción de la situación actual	7 - 8	5
D. Las premisas en que se basa el presente informe	9 - 13	7
II. PRINCIPALES CUESTIONES ACTUALES DE POLITICA	14 - 79	8
A. La búsqueda de la ratificación universal	14 - 36	8
B. Respuesta al problema de los informes muy atrasados	37 - 47	15
C. La incapacidad del sistema actual para resolver la cuestión de la presentación puntual de los informes	48 - 52	19
D. Problemas relacionados con la documentación	53 - 59	21
E. El desarrollo y la utilización de bases de datos electrónicas	60 - 66	23
F. Información pública	67 - 71	25
G. Servicios de asesoramiento	72 - 77	27
H. Informes especiales	78 - 79	29
III. CUESTIONES DE LA REFORMA A MEDIANO Y LARGO PLAZO	80 - 101	30
A. Introducción	80	30
B. La naturaleza del nuevo desafío	81 - 84	30
C. Examen de las opciones	85 - 89	32

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. (<u>continuación</u>)		
D. Informes consolidados	90	33
E. Eliminación de los informes periódicos amplios en su forma actual	91 - 93	33
F. La consolidación de los órganos de tratados	94	34
G. La conveniencia de adoptar medidas adicionales dinámicas	95 - 97	34
H. Enmienda de los tratados	98 - 101	36
IV. OTRAS CUESTIONES	102 - 109	38
A. La cuestión que no se puede mencionar: los idiomas	102 - 106	38
B. Cooperación con organismos especializados y otros órganos	107 - 108	39
C. La calidad de las observaciones finales	109	40
V. RECOMENDACIONES PRINCIPALES	110 - 122	40

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

1. El presente informe ha sido preparado por el experto independiente, Sr. Philip Alston, nombrado por el Secretario General de conformidad con la resolución 43/115 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1988, y la resolución 1989/47 de la Comisión de Derechos Humanos, de 6 de marzo de 1989. Se presentó un primer informe a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones (A/44/668) y un informe provisional a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1); la Asamblea y la Comisión pidieron posteriormente la finalización del informe. El objetivo de este estudio es determinar, en la forma más concisa posible, algunas de las medidas básicas que se podrían tomar para mejorar el funcionamiento efectivo del sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

2. El informe se basa en los dos informes anteriores. En su mayor parte, no se repiten los análisis ni las recomendaciones de esos informes. La finalidad del presente informe es actualizar los análisis anteriores a la luz de las últimas novedades y presentar recomendaciones específicas en relación con una amplia gama de cuestiones para su examen por los órganos pertinentes.

3. El experto independiente es actualmente Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y actuó como Presidente-Relator de la reunión organizada con ocasión de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en la que, por primera vez, se reunieron los Presidentes o sus representantes de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los seis órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados y el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. El experto participó en cinco de las siete reuniones de presidentes de órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas que se han celebrado hasta la fecha (en 1988, 1990, 1992, 1994 y 1996). Actuó también como Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre Computadorización establecido por la Comisión de Derechos Humanos en 1989 ¹. Las deliberaciones celebradas en estos diversos contextos han sido muy valiosas como fuente de información para la preparación del presente informe.

B. Progresos realizados desde los informes anteriores del experto independiente

4. Muchas de las recomendaciones contenidas en los informes anteriores han sido puestas en práctica. Después del informe de 1989, estas recomendaciones abarcan: la preparación de un estudio sobre la superposición de las disposiciones de los diferentes tratados y la posibilidad de usar la remisión recíproca al preparar informes; la enmienda de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas

de Discriminación Racial a fin de prever la financiación con cargo al presupuesto ordinario y la adopción de medidas provisionales para asegurar los fondos necesarios; ampliación de los períodos de las reuniones de varios de los órganos establecidos en virtud de tratados; preparación por anticipado, por la mayoría de los comités, de una lista de preguntas por escrito para facilitar el diálogo con el Estado Parte; aceptación de todas las fuentes de información como potencialmente pertinentes; adopción de observaciones de fondo y conclusiones de manera más precisa; publicación periódica de un inventario de todas las actividades de establecimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos.

5. Después del informe de 1993, se puede hacer referencia a lo siguiente: la adopción de una fecha límite para alcanzar la ratificación universal de por lo menos algunos de los tratados; la continuación de la búsqueda de soluciones eficaces al problema de la no presentación de informes incluido, de ser necesario, el examen de la situación a falta de un informe; la reducción del número de peticiones directas a los Estados de presentación de informes adicionales a los del sistema basado en las convenciones; el suministro de locales de oficina mínimos en Ginebra para uno o dos miembros de los órganos creados en virtud de tratados; la orientación hacia el establecimiento de una dependencia de documentación en el seno del Centro; un mayor aprovechamiento de las fuentes de información electrónicas; y algunas otras reformas de menor importancia.

6. Al mismo tiempo, muchas de las recomendaciones no han sido tenidas en cuenta. Algunas de ellas se presentan nuevamente en este informe.

C. Breve descripción de la situación actual

7. Pese a los progresos que se han logrado en los últimos años, las características principales de la situación no se han modificado de manera fundamental desde el informe provisional del experto independiente de 1993. A este respecto, son de interés los siguientes elementos:

- a) Desde 1993, el número de ratificaciones ha aumentado en un 26%, registrándose los aumentos más notables en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. No obstante, el 31% de los Estados no son partes en ninguno de los dos Pactos Internacionales y casi el 50% de los Estados no ha pasado a ser parte de la Convención contra la Tortura.
- b) Se ha suspendido la aplicación de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. Esto constituye una bendición para el sistema ya que, en general, el atraso en la presentación de los informes en virtud de esta Convención era tan grande que un observador muy experimentado caracterizó la situación como un "fiasco" ².
- c) No se ha creado ningún órgano nuevo en virtud de tratados y no ha entrado en vigor ningún tratado nuevo que disponga el

establecimiento de órganos de vigilancia. El período aprobado para las reuniones de tres de los comités, sin embargo, ha aumentado marcadamente.

- d) El número de informes atrasados ha aumentado en un 34% y las demoras entre la presentación de los informes de los Estados Partes y su examen ha llegado a un punto en que algunos Estados deben esperar casi tres años hasta que se examinen sus informes.
- e) El número de comunicaciones que se tramitan en virtud de los diversos procedimientos de reclamaciones ha aumentado significativamente y existen atrasos inaceptablemente elevados. Al mismo tiempo, hay una clara necesidad de crear sistemas adicionales de tramitación de reclamaciones para asegurar que se preste la debida atención a los derechos económicos, sociales y culturales y a toda una serie de derechos de la mujer. Actualmente se están considerando propuestas específicas en relación con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- f) Los recursos disponibles para prestar servicios a esta importante ampliación del sistema en realidad se han reducido y los diversos comités, y especialmente las reuniones de presidentes, han hecho repetidos llamamientos, que van aumentando en volumen e intensidad, para que se asignen mayores recursos y se mejore la prestación de servicios.
- g) Al mismo tiempo, los oficiales de servicios de conferencias de Ginebra han propuesto que se imponga un límite de unas 50 páginas a los informes de los Estados Partes. La producción de actas resumidas está ahora limitada a dos idiomas (inglés y francés) y la traducción al segundo idioma (cualquiera que sea) por lo general sufre importantes demoras.

8. La magnitud de las deficiencias inherentes en el sistema de vigilancia de los tratados ha llevado a algunos observadores a proponer soluciones radicales. Por ejemplo, en 1994 un comentarista propuso, entre otras cosas, que los Estados que no cumplieran un conjunto mínimo de requisitos tomados de los tratados pertinentes fueran expulsados del régimen del tratado; que se descontinuara el sistema de presentación de informes de los Estados; que los órganos creados en virtud de tratados llevaran a cabo misiones de determinación de hechos en cada uno de los Estados Partes; y que la aceptación de un derecho de petición en virtud de los seis tratados pasara a ser obligatoria ³. En un informe presentado a la Asociación de Derecho Internacional en agosto de 1996, el mismo comentarista consideró que había una "crisis de aplicación... de proporciones peligrosas" ⁴. A su juicio, "el régimen de los tratados se había depreciado en razón de los niveles crónicos de incumplimiento, tanto de los aspectos sustantivos como de los

mecanismos de aplicación existentes" ⁵. Otros observadores han sido mucho más optimistas en cuanto al potencial del sistema de supervisión respecto del logro de sus objetivos ⁶.

D. Las premisas en que se basa el presente informe

9. El presente informe se basa en varias premisas. La primera es que los supuestos básicos del sistema de supervisión de los tratados son buenos y siguen siendo válidos. En otras palabras, el principio de imponer a los Estados la responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones en virtud de los tratados, mediante un diálogo objetivo y constructivo y sobre la base de información e insumos amplios de todas las Partes interesadas, está justificado por la práctica y tiene el potencial de constituirse en un medio importante y eficaz para promover el respeto de los derechos humanos. La contribución potencial que puede aportar no ha sido sustituida por otros mecanismos o criterios adoptados. La segunda premisa es que en los últimos años todos los órganos creados en virtud de tratados han alcanzado éxitos considerables, aunque la situación a este respecto no es equilibrada. La tercera premisa es que los progresos, tanto en el aumento de la calidad y la eficacia de la vigilancia como en la reforma de los procedimientos e instituciones, es inevitablemente un proceso gradual y no hay "curas milagrosas".

10. La cuarta premisa es que el actual sistema es insostenible y que se necesitarán importantes reformas para alcanzar los objetivos del régimen general. Esto se debe a varias situaciones, incluida la inmensa expansión del sistema de tratados de derechos humanos en un período de menos de dos décadas, el alcance cada vez mayor y las crecientes demandas de los sistemas regionales de derechos humanos, la proliferación de las obligaciones de presentar informes en otros contextos, especialmente en la esfera del medio ambiente, y las crecientes presiones sobre los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas para que reduzcan sus gastos presupuestarios y racionalicen sus programas. Los órganos creados en virtud de tratados no pueden, ni tampoco deben tratar de permanecer inmunes a estas presiones.

11. Por cierto, las predicciones en cuanto a los niveles futuros de recursos disponibles son fundamentales para toda evaluación de lo que se debe hacer en relación con el sistema de tratados. Si bien las predicciones firmes son, en el mejor de los casos, difíciles hay pocas razones para pensar que en los próximos años se producirá un incremento dramático de los niveles de recursos existentes. Esto es en parte un reflejo de las presiones presupuestarias mundiales y su impacto sobre las Naciones Unidas en su conjunto. Más importante aún es que refleja la poca voluntad de los gobiernos, actitud quizá inevitable pero no obstante miope y lamentable, a proporcionar recursos adecuados para el desarrollo de mecanismos capaces de vigilar con más eficacia su desempeño en materia de derechos humanos.

12. En muchos casos, ésta es la cuestión clave tanto para los que están convencidos de la necesidad de introducir reformas en el sistema como para los que no lo están. Al examinar el futuro del sistema de supervisión de los tratados, mucho dependerá de los supuestos en cuanto a la disponibilidad

futura de recursos de los que se parta. Si el supuesto es que, con el tiempo y quizá no en el futuro inmediato, se dispondrá de recursos considerablemente mayores, la atención deberá entonces centrarse en el perfeccionamiento, o por lo menos el mejoramiento, del sistema en la forma en que se está desarrollando actualmente. Pero si el supuesto es que el nivel de financiación existente probablemente no habrá de aumentar en los próximos años, la conclusión entonces será que el sistema actual sencillamente no es sostenible y que se registrará una continuada reducción del apoyo disponible para cada órgano de tratado y de la capacidad de cada uno de éstos para funcionar adecuadamente.

13. Antes de pasar a examinar propuestas de reforma específicas, es conveniente recordar la advertencia hecha anteriormente por el experto independiente en su informe provisional en el sentido de que la búsqueda de soluciones "no ha de iniciarse sin reconocer los progresos muy notables alcanzados hasta la fecha y la importancia de proceder con sensibilidad y tino a fin de velar por no sacrificar la integridad fundamental del sistema, y sobre todo su capacidad de salvaguardar los derechos humanos, a nociones ilusorias de racionalización y eficiencia" (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, párr. 12).

II. PRINCIPALES CUESTIONES ACTUALES DE POLITICA

A. La búsqueda de la ratificación universal

14. La ratificación universal de los seis tratados de derechos humanos básicos de las Naciones Unidas establecería la mejor base posible para las actividades internacionales de promoción del respeto de los derechos humanos. En su informe provisional de 1993, el experto independiente recomendó que se fijara el año 2000 como la fecha límite para alcanzar ese objetivo. A este respecto, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, respaldó tres conjuntos de medidas relacionadas con la ratificación:

- a) Fijó los siguientes objetivos: el año 1995 como la fecha límite para la ratificación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño (parte I, párr. 21), el año 2000 como la fecha límite en relación con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (parte II, párr. 39) y, en relación con las otras, instó "a la ratificación universal de los tratados de derechos humanos" (parte I, párr. 26).
- b) Recomendó vivamente "que se haga un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y la adhesión a ellos, o la sucesión en los mismos, con el propósito de conseguir su aceptación universal. En consulta con los órganos establecidos en virtud de tratados, el Secretario General debe estudiar la posibilidad de iniciar un diálogo con los Estados que no

se hayan adherido a esos tratados de derechos humanos, a fin de determinar los obstáculos que se oponen a ello y de buscar los medios para superarlos" (parte II, párr. 4).

- c) Recomendó también que cuando se realice en 1998 el examen quinquenal de la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Viena, "se debe prestar especial atención a la evaluación de los progresos logrados para alcanzar la meta de la ratificación universal..." (parte II, párr. 100).

15. Desde la Conferencia de Viena se ha producido un mejoramiento muy significativo en la tasa de ratificación de los principales tratados. Al 1º de enero de 1993 había 678 Estados Partes en los seis tratados. Al 30 de junio de 1996, esta cifra había aumentado a 853, es decir, un aumento de 175 Estados, o el 26%. Esto constituye un logro notable, aunque el otro lado de la moneda muestra que el 31% de los Estados (59 de 193) no han pasado a ser partes de ninguno de los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, pese a su carácter fundamental para el régimen general de derechos humanos.

16. También es sorprendente que casi el 50% de los Estados (95 de 193) no hayan pasado a ser partes de la Convención contra la Tortura. Si se tiene en cuenta que la Convención sobre los Derechos del Niño contiene una prohibición amplia de la tortura en el caso de todas las personas abarcadas por ese tratado (esencialmente, todas las personas menores de 18 años), no se ve claramente por qué muchos Estados pueden aceptar esa obligación pero no la obligación equivalente de la Convención contra la Tortura. Igualmente, hay 36 Estados que han aceptado la obligación de no aplicar torturas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero todavía no han ratificado la Convención contra la Tortura.

17. El aumento en el número total de ratificaciones debe examinarse también a la luz de tres importantes factores parcialmente responsables de ese éxito. El primero es que durante este período unos cuantos Estados nuevos se han sumado a los Estados Partes en los tratados por sucesión, ampliando así el número de ratificaciones totales pero sin reducir el número de Estados que no eran partes de los diversos tratados en el momento de la celebración de la Conferencia de Viena. El segundo factor es el impacto de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, tanto antes como después de ese evento, en términos de estimular a los Estados a ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Las ratificaciones de esa Convención pasaron de 114 al 1º de enero de 1993, a 153 el 30 de junio de 1996, un aumento de 39 Estados Partes, o el 34%. En la Plataforma de Acción de Beijing se pide la ratificación universal de la Convención para el año 2000.

18. El tercer factor es el éxito extraordinario de las actividades para promover la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. El 30% del aumento general en las ratificaciones durante el período de tres

años y medio (53 ratificaciones) se atribuye exclusivamente a esa Convención, cuyo número de Estados Partes pasó de 134 a 187. Del total de nuevas ratificaciones, 92, o un 53%, corresponden a estas dos convenciones.

19. El éxito logrado en relación con estas dos convenciones, que en los últimos años han atraído tantas ratificaciones, permite extraer algunas lecciones importantes. La primera se refiere a la importancia de la voluntad política, ya sea expresada mediante la celebración de conferencias internacionales que hagan hincapié en la convención de que se trate, o mediante los esfuerzos permanentes de las organizaciones internacionales. Por otro lado, las actividades previas a las conferencias internacionales centradas en el desarrollo social (Copenhague) y los asentamientos humanos (Estambul) no prestaron atención a la promoción de la ratificación de los tratados de derechos humanos pertinentes. La segunda lección se refiere a la importancia de movilizar a grupos nacionales (en este caso, organizaciones no gubernamentales dedicadas a las mujeres y los niños) en apoyo de los objetivos y mecanismos del tratado, facilitando así su ratificación por los gobiernos.

20. La tercera lección, y la más importante en el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, se refiere al suministro de asistencia y asesoramiento de un organismo internacional, que en este caso fue el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Esos organismos pueden, cuando se solicita, prestar asistencia a los gobiernos y a los principales copartícipes sociales de diversas maneras, por ejemplo: explicando la importancia del tratado en su conjunto y de sus disposiciones específicas; promoviendo la toma de conciencia sobre el tratado para facilitar las deliberaciones y las consultas a nivel nacional; aclarando los requisitos del tratado en el caso de la ratificación; ayudando a determinar y aplicar toda medida que pueda ser necesaria antes de la ratificación; prestando asistencia en la preparación de informes, tanto indirectamente por medio de análisis de situación del propio organismo, como directamente mediante el suministro de servicios de expertos, cuando corresponda; y dando seguridades, en particular, a los países en desarrollo, de que las ratificaciones mejorarán el acceso a por lo menos algunos de los recursos financieros y de expertos necesarios para aplicar las disposiciones fundamentales del tratado.

21. A este respecto, el éxito de las actividades para promover la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que no hay (o que por lo menos ya no hay) una resistencia arraigada al principio de la participación en los arreglos de supervisión de los derechos humanos. Dada la relativa amplitud de la Convención, junto con los lazos entre el respeto de los derechos del niño y los del resto de la comunidad, cabría pensar que las razones que anteriormente habían impulsado a diversos Estados a no ratificar los seis tratados básicos de derechos humanos ya no son de actualidad y que habrá una nueva apertura hacia una mayor participación en el régimen general de los tratados. De hecho, hay algo raro en una situación en que todos los Estados salvo cuatro han pasado a ser Partes de una convención de tan amplio alcance, mientras que casi uno de cada tres no ha pasado a ser parte en ninguno de los dos Pactos Internacionales.

22. El éxito de la Convención sobre los Derechos del Niño, y los factores que contribuyeron a ese éxito, parecerían también respaldar el siguiente análisis contenido en el informe provisional del experto independiente a la Conferencia de Viena:

"Entre las razones que podrían muy bien impedir la ratificación de los instrumentos o la adhesión de algunos países cabe mencionar las siguientes: falta de conocimiento de las consecuencias del instrumento por parte de los funcionarios de nivel medio que deben preparar el terreno antes de que el gobierno pueda tomar medidas; falta de personal calificado para explicar al ministro pertinente las consecuencias de la ratificación con la profundidad y el detalle necesarios; la existencia de una cierta confusión entre los procedimientos de los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos; una prioridad presupuestaria insuficiente para las medidas que deben preceder o acompañar la ratificación o adhesión, como por ejemplo el examen de las leyes y la práctica existentes, la redacción de la legislación o los reglamentos necesarios, la formación de funcionarios, etc.; la falta de un electorado nacional informado que apoye la propuesta del gobierno de ratificar un instrumento o adherirse a él; y el temor de que las obligaciones en materia de presentación de informes sean demasiado onerosas para el país interesado."
(A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, párr. 84)

23. La importancia que se otorgue a la promoción de la ratificación universal será fundamental para fortalecer y consolidar los fundamentos universalistas del régimen de derechos humanos de las Naciones Unidas. Pese a los temores expresados por algunos críticos, la búsqueda de la ratificación universal no debe tener consecuencias negativas sobre el régimen de los tratados en general. Uno de esos críticos, la profesora Bayefsky, ha sostenido que la "crisis de aplicación" que percibe se debe en parte "a un esfuerzo deliberado por hacer hincapié en la ratificación", que para muchos Estados se ha convertido "en un fin por sí mismo, y en un medio para respaldar gestos sin contenido" ⁷. A su juicio, la ratificación con frecuencia "se compra por un precio, es decir, una disminución de las obligaciones, el relajamiento de la supervisión y pocas consecuencias adversas para el caso de incumplimiento" ⁸. Pero ese análisis parecería confundir dos procesos que deberían permanecer separados, y de hecho han permanecido en su mayor parte separados. Es difícil aceptar la propuesta de que los órganos de los tratados han descuidado sus tareas de supervisión para convencer a más Estados de que acepten las obligaciones de que se trata. Por cierto, la experiencia obtenida con la Convención sobre los Derechos del Niño parecería claramente incompatible con ese análisis. Hasta la fecha, el Comité sobre los Derechos del Niño ha sido uno de los órganos creados en virtud de tratados más exigente y concienzudo, y eso de ninguna manera ha impedido los dramáticos avances hacia el logro de la ratificación casi universal de la Convención. A juicio del experto independiente, se debería hacer más, y no menos, para estudiar medios de superar las preocupaciones legítimas, por oposición a las improcedentes, de ciertos grupos identificables de países que hasta la fecha se han mostrado reacios a ratificar.

24. Quizá el grupo más obvio sea el compuesto por países con menos de un millón de habitantes. Veintinueve de esos Estados todavía no han ratificado ninguno de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos. En 1996, se estimó que 21 de esos Estados tenían un producto nacional bruto por habitante inferior a 5.000 dólares de los EE.UU. por año, y que 11 de ellos estaban por debajo del nivel de los 2.000 dólares por año⁹. En relación con esos Estados, el experto independiente recuerda el análisis contenido en su informe provisional:

"Sin llegar a generalizaciones peligrosas, es lógico sacar algunas conclusiones de estos datos. En primer lugar, al menos algunos de estos pequeños Estados pueden temer que la carga jurídica, burocrática y administrativa sea demasiado onerosa en vista del tamaño de su población. Segundo, la obligación de presentar informes puede muy bien actuar como importante elemento disuasivo en dichos casos. Tercero, los... Estados con población muy pequeña y un producto nacional bruto per cápita bajo las consecuencias económicas de la ratificación pueden ser decisivas."
(A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, párr. 87)

25. Esto a su vez plantea la cuestión de si la comunidad internacional debe proporcionar recursos para facilitar la ratificación de los tratados por esos Estados, y si debe prestarles asistencia para el cumplimiento de sus obligaciones subsiguientes de presentar informes, al menos inicialmente. Curiosamente, todavía no se ha reconocido que esas actividades, que son esenciales para sentar las bases de un mundo estable y pacífico en el que se respeten los derechos humanos, deban ser financiadas adecuadamente en el marco de las Naciones Unidas. Parecería que los esfuerzos por promover la aceptación de las normas de derechos humanos se verían empañados si los progresos se lograran a un precio, en términos de la asistencia técnica necesaria. Por otra parte, el principio fue reconocido hace mucho tiempo en la esfera ambiental, en la que muchos de los arreglos concertados en relación con tratados clave disponen asistencia financiera y de otro tipo para ayudar a los Estados a realizar las actividades necesarias de vigilancia, preparación de informes y aplicación de alguna de las medidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del tratado.

26. En el presente contexto, la cuestión principal es entonces determinar qué medidas se podrían tomar para facilitar la realización del objetivo, frecuentemente confirmado, de la ratificación universal de los seis tratados básicos. Tras la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Asamblea General, por resolución 48/121 de 20 de diciembre de 1993, hizo suyos la Declaración y el Programa de Acción de Viena (párr. 2) y pidió al Secretario General que aplicara las recomendaciones pertinentes (párr. 9). En ese momento, se previó la realización de un estudio para estimular las ratificaciones, así como un estudio sobre las reservas, y dos reuniones regionales respecto de estos temas. Ninguno de estos estudios se realizó en los tres años siguientes, y de los seminarios regionales se celebró sólo uno. Este último tuvo lugar en Addis Abeba, en mayo de 1996, y centró su atención en la región de África. La reunión de cuatro días no produjo ningún informe oficial, pero los informes oficiosos indican que se afirmó enérgicamente la importancia de los diversos elementos identificados.

27. Antes de pasar a examinar las medidas específicas que se podrían adoptar para promover la ratificación universal, es conveniente examinar las aportaciones existentes y posibles hechas a este respecto por órganos distintos del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Una de las principales consecuencias del fin de la guerra fría es la mayor atención prestada a las cuestiones de derechos humanos en las actividades de los órganos intergubernamentales que, por sí mismos, no son parte del marco de derechos humanos en su definición limitada. Esto se refleja, concretamente, en el mandato de coordinación dado al Alto Comisionado para los Derechos Humanos por resolución 48/141 de la Asamblea General. De igual modo, organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial han reconocido la importancia del respeto de los derechos humanos (y de cuestiones íntimamente relacionadas con estos últimos, como la democratización, la buena gestión de los asuntos públicos y el imperio de la ley) en el contexto más amplio de sus propios programas. Curiosamente, sin embargo, esos organismos nunca han considerado que la promoción de la ratificación universal de los tratados básicos es una cuestión de importancia directa para su labor. Con todo, y para tomar sólo un ejemplo, los derechos reconocidos en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ocupan un lugar tan central en los programas de esos organismos, que hubiera cabido razonablemente esperar que éstos adoptasen algunas medidas enérgicas para alentar la ratificación. Lo mismo se aplica en relación con los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

28. Los presidentes de los órganos establecidos en virtud de tratados han reconocido la importancia vital del papel que podrían jugar estos organismos en la promoción de la ratificación universal. En su sexta reunión, celebrada en 1995, los presidentes recomendaron que, en su séptima reunión "se dialogue con los funcionarios superiores de las organizaciones y organismos principales en particular del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo" (A/50/505, párr. 18). Sin embargo, en la séptima reunión no estuvieron representados ni el PNUD, ni el Banco Mundial ni la FAO, y los representantes de la OMS y de la UNESCO estuvieron presentes sólo brevemente y no hicieron uso de la palabra. En otras palabras, no hubo un diálogo a nivel superior y, por cierto, ningún diálogo sobre la contribución que podrían aportar los organismos a la promoción de la ratificación universal. De igual modo, si bien un funcionario superior del PNUD pronunció una alocución en el 16º período de sesiones del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en enero de 1997), y se le preguntó sobre la posible función que podría cumplir ese organismo en la promoción de las ratificaciones o en la asistencia a los Estados para la preparación de informes, en el comunicado de prensa correspondiente (WOM/948) no figura respuesta alguna.

29. Una cuestión conexa que habría que tratar es si esos organismos que han cumplido una función activa en la promoción de tratados específicos de derechos humanos -principalmente el UNICEF en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño y la OIT en relación con los Convenios de la OIT-, podrían también asumir un papel activo y explícito en el fomento de

la ratificación de tratados clave como los dos Pactos Internacionales y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

30. También se podría pedir a las organizaciones regionales que colaborasen en las actividades para fomentar la ratificación universal. Una organización particularmente pertinente a este respecto es la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Esta organización realiza muchas actividades relacionadas con los derechos humanos que no están basadas en instrumentos formalmente vinculantes, por lo que sus diversos pronunciamientos normativos y de otro tipo se han basado mucho en los Pactos Internacionales y en otros tratados. Por lo tanto, sería sumamente apropiado que la OSCE y las Naciones Unidas realizaran actividades conjuntas relativas a la ratificación de los seis tratados básicos de las Naciones Unidas.

31. Del análisis que antecede se desprende una serie de recomendaciones relativas a la ratificación universal.

32. Se debería pedir al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que realizara consultas específicas con organismos internacionales pertinentes, incluidos el PNUD, el Banco Mundial, la UNESCO, la OMS y la FAO, a fin de determinar qué iniciativas, si alguna, estarían dispuestos a tomar para alentar a los Estados con los que tratan a que ratifiquen cualquiera de los seis tratados básicos en los que todavía no sean partes. Se debería pedir al Alto Comisionado que presentara un informe escrito a la octava reunión de presidentes, prevista para septiembre de 1997.

33. Se debería iniciar el diálogo recomendado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos con el fin de "determinar los obstáculos [que se oponen a ello] y de buscar los medios para superarlos". Esta actividad se debería realizar de manera sistemática, imparcial y constructiva. Teniendo en cuenta la limitación de los recursos, que explica en parte la falta de todo diálogo organizado o sistemático hasta la fecha, se recomienda que se establezca un fondo fiduciario específico para emplear a dos asesores del Alto Comisionado en cuestiones de ratificación y presentación de informes. Su tarea consistiría en prestar asistencia a los Estados en la forma esbozada más arriba. Uno sería un asesor político y el otro un asesor técnico con capacidad para realizar o supervisar estudios previos a la ratificación, así como la preparación de informes iniciales. Esta dependencia debería establecerse por un período de tres años, con una asignación de fondos suficiente para que la asistencia se pudiera prestar en las capitales de los países más que en Ginebra. Se debería instar a los asesores especiales en materia de ratificación a que determinaran grupos de países prioritarios a fin de maximizar la eficacia de sus actividades.

34. Se deberían asignar fondos específicos para el programa de servicios de asesoramiento a fin de apoyar la preparación de informes iniciales por los países en desarrollo que hayan ratificado los tratados en fecha reciente. Dado que la preparación de los informes subsiguientes es, en general, mucho

menos exigente y que se vería muy facilitada por la experiencia obtenida en relación con el informe inicial, la presentación de informes subsiguientes no debería ser indebidamente onerosa.

35. Se debería pedir a la reunión de presidentes que examinara diversas formas en que se podría racionalizar el proceso de presentación de informes y reducir su carga en relación con todos los Estados con un millón de habitantes o menos.

36. Los asesores especiales en materia de ratificación deberían realizar estudios e informar sobre la metodología más apropiada para que esos 32 Estados que han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño solamente, o esa Convención y algún otro tratado (en la mayoría de los casos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), pudieran preparar un informe consolidado que, basándose en uno o dos informes que ya hubieran debido preparar, les permitiera pasar a ser partes de los tratados restantes sin que eso aumentara significativamente la carga que representa la obligación de presentar informes.

B. Respuesta al problema de los informes muy atrasados

37. La mayoría de los comités sigue expresando preocupación por las consecuencias de gran número de informes muy atrasados. En el cuadro 1, debajo, se muestra la magnitud del problema en el momento en que el experto independiente presentó su informe provisional en 1993, en comparación con la situación al final de 1996.

38. En el informe anual de 1996 del Comité contra la Tortura (A/51/44), se señala, en el párrafo 1, que había 96 Estados Partes, y en el párrafo 21 que había 55 Estados con informes atrasados. El Comité deploró que a pesar de los varios recordatorios enviados por el Secretario General y las cartas y otros mensajes del Presidente del Comité, esos Estados Partes estaban atrasados más de cuatro años en la presentación de sus informes. A este respecto, el Comité tomó dos medidas. La primera consistía en preparar un documento separado que contuviera una lista de los informes atrasados, y la segunda en dar amplia publicidad a esa lista en la conferencia de prensa que se celebra al final de cada período de sesiones.

39. En su informe anual de 1996 (A/51/40), el Comité de Derechos Humanos "lamentó" que "más de dos tercios de los Estados Partes, estuviesen retrasados en la presentación de su informe", y señaló que esta "situación obstaculizaba gravemente la vigilancia de la aplicación del Pacto" (párr. 45)¹⁰. El Comité ha continuado estudiando nuevas formas de estimular a los Estados Partes en mora a que presenten sus informes. Además del envío periódico de recordatorios y la celebración de reuniones entre miembros de la Mesa del Comité y representantes permanentes de los Estados pertinentes, el Comité comenzó en 1994 a incluir en su informe anual una lista separada de la parte principal, indicando los Estados que tenían más de un informe atrasado. En su informe de 1996, el Comité dio un paso más y

"se reservó la posibilidad de dar a publicidad una lista de los Estados atrasados en la presentación de informes durante las ruedas de prensa convocadas al final de cada uno de sus períodos de sesiones" (párr. 32.).

Cuadro 1

La tendencia en relación con los informes atrasados, 1993-1996

Tratado	Estados Partes		Estados Partes con informes pendientes		Total de informes pendientes	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	119	134	65	97	65	115
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	115	134	64	84	83	114
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	132	147	112	126	342	401
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	118	153	78	115	127	189
Convención contra la Tortura	71	98	36	61	38	67
Convención sobre los Derechos del Niño	126	187	59	71	59	71
Total	680	853	414	554	714	957

40. Las medidas como las tomadas por estos dos comités dan muestras de una fe admirable en el número de lectores de los informes anuales de esos comités y en el valor como noticia del atraso por un Estado en la presentación de un informe a un órgano de las Naciones Unidas. No obstante, es difícil evitar la conclusión de que probablemente no tendrán un impacto muy significativo en el comportamiento de los Estados interesados. Por ejemplo, en el caso del Comité de Derechos Humanos, 5 Estados han recibido cada uno 20 o más recordatorios durante un período de 10 años o más, y no han respondido (A/51/40, párr. 45.).

41. Otra posibilidad sería aliviar los requisitos de presentación de informes en ciertas circunstancias. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su 16º período de sesiones, examinó un informe oral presentado por un Estado Parte. El Comité destacó, sin embargo, que lo había hecho con carácter excepcional y como cuestión de cortesía a la delegación e insistió en que se estableciera un plazo para la presentación de

un informe escrito ¹¹. El Comité de Derechos Humanos decidió en 1996 que, "en circunstancias muy excepcionales", cuando se retrasara la presentación de un informe "a causa de dificultades materiales", se invitaría al Estado interesado a que enviara una delegación que expusiera dichas dificultades o se le pediría que presentara un informe provisional únicamente sobre ciertas disposiciones del Pacto (A/51/40, párr. 32). Esas iniciativas plantean dos tipos de cuestiones. La primera es determinar, desde una perspectiva pragmática, si facilitarían la presentación de informes por más Estados. Sólo con el paso del tiempo se obtendrá una respuesta definitiva, pero parecería que sólo se podría obtener una tasa importante como resultado de concesiones importantes, caso por caso, en relación con el principio de que todos los Estados Partes deben presentar informes de conformidad con las directrices generales. Esto conduce a la segunda cuestión, que consiste en determinar si se pueden hacer concesiones reales (del tipo que constituyan un incentivo para Estados que de otra forma serían recalcitrantes) sin socavar los principios centrales del sistema de presentación de informes.

42. Otro enfoque, que se aplicaría de manera general, más que sobre una base especial, pero que al mismo tiempo permitiría aplicar un criterio más preciso y flexible a la presentación de informes, sería eliminar la obligación de presentar informes periódicos amplios, en la forma en que se hace actualmente. Esta opción se examina más adelante.

43. En términos generales, hay dos razones por las que los Estados no presentan informes: incapacidad administrativa, incluida la falta de especialistas, o falta de voluntad política, o una combinación de ambas. En la primera situación, casi por definición los llamamientos repetidos no darán frutos. La solución entonces será establecer un programa de servicio de asesoramiento más serio, más técnico y más cuidadosamente especializado en relación con la presentación de informes. Esto también se examina brevemente más adelante.

44. En la segunda situación, la falta de voluntad política representa esencialmente una determinación hecha por el Estado de que las consecuencias, tanto nacionales como internacionales, de no presentar un informe son menos importantes que los costos, administrativos y políticos, de cumplir con esa obligación. En ese caso, el único enfoque viable que tienen los órganos establecidos en virtud de tratados y/o los órganos políticos, es tratar de aumentar el "costo" del incumplimiento. La falta de respuestas apropiadas de esta naturaleza tiene ramificaciones que van más allá de las consecuencias para un Estado Parte individual. El incumplimiento en gran escala de la obligación de presentar informes ridiculiza el sistema de presentación de informes en su conjunto, y da lugar a una situación en que muchos Estados se ven efectivamente recompensados por violar sus obligaciones, mientras que otros son penalizados por cumplirlas (en el sentido de que se someten al escrutinio de los órganos establecidos en virtud de tratados), y conducirá a una situación en la que un número cada vez menor de Estados presentará informes de manera regular y otros no lo harán casi nunca.

45. La cuestión clave, sin embargo, es determinar cuáles de las medidas concebidas para elevar el costo del incumplimiento podrían ser apropiadas y

potencialmente productivas en términos de sostener la integridad del sistema, estar en consonancia con el marco jurídico del tratado pertinente y ser aceptables desde un punto de vista político o de otro tipo. Hay varios remedios paliativos que se han examinado en otras partes del presente informe. Entre éstos figuran: la eliminación de la obligación de presentar informes y su sustitución por preguntas detalladas que deben contestarse; preparación de un informe consolidado único para satisfacer varios requisitos diferentes; y un empleo mucho mayor de los programas de servicios de asesoramiento profesional concebidos para prestar asistencia en la preparación de los informes. En última instancia, sin embargo, ninguno de estos remedios tendría efecto en situaciones extremas. En esas circunstancias, la única opción viable para los órganos creados en virtud de tratados es realizar un examen de la situación en un Estado Parte ante la falta de un informe. Esto se ha hecho durante muchos años en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha adoptado un enfoque muy similar. La situación todavía no es crónica para el Comité de los Derechos del Niño, ya que es mucho más nuevo que los otros, ni para el Comité contra la Tortura, que tiene muchos menos Estados Partes que los otros comités. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha tenido tan poco tiempo para reuniones, hasta hace muy poco, que no era probable que tomase medidas para aumentar su carga de trabajo.

46. Parece inevitable, con todo, que cada uno de estos comités, y por cierto el Comité de Derechos Humanos, tengan que contemplar la adopción de esas medidas más tarde o más temprano. Si bien la base jurídica precisa para esas medidas deberá dimanar del texto de cada uno de los tratados pertinentes, la fundamentación principal se encontrará en un enfoque teleológico a la interpretación que reconoce que cualquier otro resultado es absurdo si permite que un Estado Parte en falta derrote al objetivo y la finalidad de las disposiciones sobre aplicación. A ese respecto, cabe recordar que la Asamblea General, en su resolución 51/87, específicamente "alienta a los órganos creados en virtud de tratados a examinar los progresos realizados por todos los Estados Partes, sin excepción, en el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de los tratados sobre derechos humanos" (se ha añadido el subrayado).

47. La experiencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la aplicación de ese criterio es instructiva. Se había notificado a los Estados interesados con mucha antelación y, en la mayoría de los casos examinados hasta la fecha, repentinamente habían aparecido informes que estaban extremadamente atrasados. En cuanto al resto, es particularmente importante que el Comité esté en condiciones de realizar una labor de investigación detallada y de basar su examen en una amplia gama de fuentes de información. Las "observaciones finales" resultantes deben ser detalladas, precisas y cabales. De no serlo, los Estados disfrutarían una vez más de una recompensa por incumplimiento al presentar respuestas rutinarias o mecánicas que no establecen ninguna forma de responsabilidad genuina. A este respecto, no está claro que las conclusiones adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial hasta la fecha en esos casos cumplan esos criterios.

C. La incapacidad del sistema actual para resolver la cuestión de la presentación puntual de los informes

1. Incapacidad para elaborar los informes que se han de presentar

48. El actual sistema de vigilancia puede funcionar únicamente debido a los grandes atrasos de los Estados que, o bien no presentan ningún informe, o lo presentan mucho después de vencido el plazo. Esta base no es nada satisfactoria para crear un sistema de vigilancia efectivo y eficiente. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló en su informe anual de 1994 (A/49/38, párr. 12) que si los Estados Partes presentaran sus informes a tiempo, el Comité tendría que examinar 30 informes en cada período de sesiones.

Cuadro 2

Tiempo que tomaría examinar todos los informes pendientes de los Estados si éstos lo presentaran al final de 1996

	Número medio de reuniones por informe	Número de reuniones necesarias para examinar informes atrasados	Número medio de reuniones por año	Número medio de reuniones por año dedicadas al examen de informes	Número de años necesario
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	3	3 x 115 = 345	58	45	7,6
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	3	3 x 114 = 342	85	45	7,6
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	2	2 x 401 = 802	55	33	24,3
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	2	2 x 189 = 378	49	18	21
Convención contra la Tortura	2,2	2,2 x 67 = 134	36	20	6,7
Convención sobre los Derechos del Niño	3	3 x 71 = 213	85	54	3,9

49. Del cuadro 2 se desprende que si todos los Estados Partes que están atrasados en la presentación de informes relativos a los Pactos los presentaran mañana, el último recibido no se podría examinar, sobre la base de los arreglos existentes, antes del año 2003. En ese momento, el Comité pertinente estaría examinando un informe preparado ocho años atrás y tendría un enorme atraso respecto de los informes pendientes subsiguientes.

50. Una forma más notable de considerar esta situación es suponer que cada Estado Parte en la Convención sobre los Derechos del Niño presentará un informe periódico (no inicial) cada cinco años, como se requiere. En teoría, esto exigiría al Comité de los Derechos del Niño examinar 187 informes en un período de cinco años. En base a la tasa actual de examen de informes se necesitarían tres sesiones por informe, o un total de 561 sesiones. Si se divide esta cantidad por un período de cinco años, se necesitarían 112 sesiones por año dedicadas a informes. Actualmente, y sobre la base de períodos de sesiones de nueve semanas en sesión plenaria y tres semanas de grupos de trabajo, el Comité puede dedicar 54 sesiones por año al examen de informes. Por lo tanto, habría que por lo menos duplicar la duración de las reuniones, llevándola a 18 semanas de sesiones plenarias más 6 semanas de grupos de trabajo. De esta forma, por lo menos la mitad de los diez miembros del Comité tendrían que pasar 24 semanas al año en sesión, aparte de todas las otras actividades adicionales que ha venido realizando el Comité fuera de sus períodos oficiales de sesiones. La carga resultante para la Secretaría, en términos de servicios de conferencias y traducción, interpretación y edición sería inmensa.

2. El problema de las demoras entre la presentación y el examen de los informes

51. En su informe anual de 1994, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer observó que "entre el momento en que un Estado Parte presenta su informe y el Comité lo examina transcurren tres años como promedio". El Comité añadió que esa situación "sirve de medida disuasoria para informar y plantea la necesidad de que el Estado presente información adicional para actualizar el informe lo que, a su vez, aumenta el volumen de la documentación que debe examinar el Comité" (A/49/38, párr. 12). Este análisis se aplica también a la mayoría de los comités. Así pues, sobre la base de las cifras disponibles, un informe presentado en diciembre de 1996 al Comité sobre los Derechos del Niño no se examinará hasta enero de 1999. Respecto del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las fechas respectivas serían probablemente julio de 1998 y mayo de 1999.

52. Más adelante en el presente informe se examinan las opciones disponibles para resolver una situación que es claramente inaceptable para los comités y para los Estados interesados, así como también para las personas cuyos derechos humanos son el objeto de la atención. En este punto, basta con señalar que una opción, claramente insatisfactoria, sería programar el examen de un gran número de informes en un período muy corto, de modo que cada informe recibiese sólo una atención superficial. A menos que dicho examen vaya precedido de una labor preliminar muy detallada y demuestre que aún

permite obtener resultados convincentes y precisos, se corre el riesgo de que los procedimientos se conviertan en un fin por sí mismo y se abandone la razón de ser de todo el sistema, que es promover el respeto de los derechos humanos y asegurar una responsabilidad genuina.

D. Problemas relacionados con la documentación

1. ¿Cabe imponer un límite de 50 páginas a los informes de los Estados?

53. Como se señala al comienzo del presente informe, oficiales de los servicios de conferencias de Ginebra, al hacer uso de la palabra en la séptima reunión de presidentes y en reuniones de comités durante 1996, propusieron que se estableciera un límite de 50 páginas en promedio a los informes de los Estados Partes que se han de procesar y traducir. En la medida en que esa limitación se aplique al procesamiento (copia-edición, mecanografía y reproducción) así como a la traducción, eliminaría la opción de que un comité estuviese dispuesto a examinar un informe más largo en el idioma original en que se presenta. Esta propuesta todavía no se ha aplicado plenamente pero sus efectos ya se sienten de diversas maneras. El examen de las posibles consecuencias de la propuesta escapa al ámbito del presente informe, pero cabe señalar dos cuestiones de procedimiento porque tienen que ver con las modalidades de los futuros procesos de reforma relacionadas con los órganos de los tratados. La primera es que ni las reuniones de los presidentes ni los propios órganos de los tratados han recibido suficiente información estadística firme para justificar la necesidad de medidas draconianas del tipo propuesto. De hecho, el mensaje, en su mayor parte, se ha transmitido verbalmente en lugar de en forma de análisis escrito detallado que proporcione una base para un cuidadoso examen de las alternativas. La segunda es que el Centro de Derechos Humanos no ha proporcionado ningún análisis de las alternativas que se podrían considerar. Dada la dificultad para obtener información sobre el funcionamiento del sistema, y los costos involucrados, la falta de dicho análisis, o de un documento de información, parecería aumentar considerablemente la posibilidad de que se adopten decisiones poco creativas y no fundamentadas.

54. La incongruencia de la limitación propuesta quizá quede mejor ilustrada por el hecho de que el documento de las directrices generales para la presentación de informes periódicos (CRC/C/58), aprobadas por el Comité de los Derechos del Niño en octubre de 1996, tiene 49 páginas¹². En otras palabras, se pediría a los Estados Partes que respondieran a 49 páginas de preguntas y de listas de cuestiones presentando información en un informe que precisamente tendría la misma longitud. Esto es evidentemente imposible, y lo es sin duda en el caso de los Estados federales que deben informar sobre la situación relativa a las diferentes leyes y prácticas aplicadas en cada uno de los territorios que los componen. Asimismo, la sugerencia de que los informes se limiten a 50 páginas discrepa totalmente de la tendencia de la mayoría de los comités a pedir información cada vez más precisa y detallada para que los expertos puedan tener un panorama claro de la situación.

Por otra parte, dos comités (el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) en general se las han arreglado con informes comparativamente breves. Ahora bien, esto se debe principalmente a la naturaleza más limitada de su objeto, más que a su mayor frugalidad.

2. Documentación de carácter efímero o no registrada

55. Otro problema que cabe tener presente es el de la creciente proporción de la documentación que, si bien en muchos casos es fundamental para el diálogo, es de naturaleza efímera o no está registrada oficialmente. En otras palabras, los representantes de los gobiernos presentan información detallada, a veces en forma de materiales ya publicados (y, en principio, disponibles en otras partes) pero más frecuentemente como información específicamente dirigida a contestar las preguntas o cuestiones planteadas con antelación por los respectivos órganos de los tratados. Dado que esta información no figura en el informe del Estado Parte, ni está reflejada en las actas resumidas, salvo indirectamente y al pasar, en realidad se pierde y no forma parte de un legajo duradero o accesible del diálogo. Aunque hubiera sido determinante para la respuesta del Comité, no está a disposición de ninguna persona que no estuvo presente en ese momento o que no tenía acceso a la documentación.

56. Como sucede con la mayoría de las cuestiones de que trata este informe, la determinación de las soluciones apropiadas es algo más difícil que la identificación de las cuestiones. El primer paso consiste en hacer que los materiales incluidos en los informes anuales sean más sistemáticos y detallados cuando indican los principales materiales de referencia utilizados en el examen del informe. El segundo paso consistiría en desarrollar un archivo documental más sistemático que se conservara por lo menos hasta el examen del informe siguiente del mismo Estado Parte. Pero también en este caso, y en el contexto de una secretaría de órgano establecido en virtud de un tratado que no emplea a ningún documentalista profesional, no cuenta con instalaciones satisfactorias para mantener archivos y todavía no ha prestado atención a las cuestiones de este tipo, no está claro que tenga sentido hacer recomendaciones muy detalladas, aparte de poner de relieve el problema.

3. Demoras en la producción de actas resumidas

57. Otro problema que enfrentan los órganos de los tratados es que las actas resumidas se producen actualmente en sólo dos idiomas (inglés y francés) y que la traducción al segundo idioma (cualquiera que sea) en general sufre demoras importantes. Esto es especialmente importante por diversas razones. La primera es que, atendiendo a preocupaciones presupuestarias y de otro tipo, cada uno de los órganos de los tratados han eliminado de sus informes anuales el resumen del diálogo con cada Estado Parte, que hasta hace muy poco había sido una característica de los informes anuales. Esto se pudo hacer sobre la base de que no era necesario duplicar información que, en todo caso, ya figuraba de manera más sistemática en las actas resumidas. La segunda es que las actas resumidas constituyen uno de los elementos más importantes del proceso de responsabilidad que proporciona la razón principal del proceso de diálogo. Si las actas no están disponibles dentro de un período

razonablemente corto tras el examen del informe y la adopción de las observaciones finales, podría perderse una parte importante del valor de la actividad.

58. De igual modo, tampoco está claro que haya suficiente valor añadido en la publicación, como en el caso del Comité de Derechos Humanos, de un conjunto de documentos oficiales (anteriormente conocidos como los Anuarios del Comité) en los que se reproducen todas las actas resumidas y los otros documentos ya publicados. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha pedido que se publiquen más anuarios sobre su labor, además de los ya producidos hace algunos años, y se han hecho propuestas similares en relación con el Comité sobre los Derechos del Niño. En un contexto de disponibilidad generosa de recursos, esas actividades son por cierto deseables ya que confieren a las actas una mayor accesibilidad con fines históricos y conexos. Ahora bien, en un momento de limitaciones financieras extremas en que no se puede proporcionar papel ni lápices en las salas de conferencia para los expertos miembros de los órganos creados en virtud de tratados, esos gastos por supuesto no constituyen una prioridad.

59. En todo caso, su valor se ha reducido radicalmente con el aumento de la importancia de las fuentes de información electrónicas, especialmente la Internet. Si bien las actas resumidas de los órganos creados en virtud de tratados todavía no están disponibles en ese formato, esto será seguramente una cuestión de tiempo. Por lo tanto, debería otorgarse prioridad a esa actividad. Por las razones indicadas más adelante, las ventajas de las inversiones en el mantenimiento de las actas en formato electrónico son mucho más satisfactorias que la producción de prestigiosos dinosaurios como los Anuarios (documentos oficiales). El primer paso, por lo tanto, sería transferir los Anuarios existentes a las bases de datos electrónicas, y el segundo paso consistiría en realizar un esfuerzo concertado para lograr la publicación puntual, también en formato electrónico, de las actas resumidas tan pronto como estuvieran disponibles.

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

1. La página de entrada del Centro de Derechos Humanos

60. El enfoque propugnado en relación con las actas resumidas está en perfecta consonancia con una de las actividades recientes más alentadoras supervisada por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El 10 de diciembre de 1996 se incorporó a la World Wide Web una importante base de datos electrónica con documentación de derechos humanos a la que, por lo tanto, se puede acceder a través de la Internet¹³. En este formato, las observaciones finales, los informes de los Estados, y en su momento las actas resumidas estarán literalmente a disposición de millones de posibles usuarios. Esto está en marcado contraste con la situación relativa a los documentos mimeografiados en su forma original y a los volúmenes impresos de documentos oficiales (Anuarios). Todos estos documentos tienen una tirada pequeña y una red de distribución muy limitada que raras veces incluye a las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional, a los académicos que viven fuera de los países industrializados y a otros posibles usuarios clave.

El costo de mantener una colección impresa de documentos de órganos establecidos en virtud de tratados es considerable y en el mundo hay sólo un puñado de bibliotecas que dedican los recursos necesarios al mantenimiento de una colección accesible y funcional de esa documentación. Asimismo, la utilidad de los documentos impresos es muy limitada en comparación con las versiones electrónicas, en las que se pueden realizar búsquedas amplias y organizadas y que se pueden imprimir selectivamente en muy poco tiempo.

61. Se ha expresado preocupación, justificadamente, porque la utilización de la nueva tecnología no necesariamente satisfará las necesidades de los que tienen recursos limitados o viven en países que no tienen acceso rápido y fiable a la Internet. Es preciso abordar estas cuestiones, pero también hay que recordar que el acceso a documentos impresos en esos países y por esos individuos es actualmente casi inexistente y que aun los grupos de elite de esos países, ya sean gubernamentales, de académicos o de activistas, invariablemente tienen dificultades para obtener acceso a los documentos impresos de las Naciones Unidas. A este respecto, en lugar de reforzar las disparidades existentes en el acceso a la información, la Internet y sus equivalentes ofrecerían una oportunidad única para democratizar el acceso y garantizar la disponibilidad en forma sistemática de documentación que, hasta este momento, era sumamente difícil de obtener.

62. El potencial pleno de estos adelantos, en relación con los que actualmente no tienen acceso fácil, sólo podrá realizarse si se diseña una estrategia concreta para tal fin. Esto a su vez exigirá la adopción de un proceso más sistemático, consultivo y transparente. A este respecto, el Centro de Derechos Humanos puede sacar provecho de dos iniciativas recientes. La primera es el proyecto "WomenWatch", realizado conjuntamente por la División para el Adelanto de la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), que tiene por objeto conceptualizar, diseñar y poner en práctica un espacio conjunto en la Internet con información mundial sobre la mujer, accesible a través de la World Wide Web, y con tecnología gopher y de correo electrónico¹⁴. Entre los objetivos del proyecto figuran la identificación de las mejores prácticas disponibles, el mejoramiento del acceso, el suministro de capacitación y el desarrollo de enlaces cooperativos con otras entidades.

63. El Centro de Derechos Humanos debería organizar un seminario de expertos con fines similares en relación con la información y los documentos de derechos humanos. Se deberían asignar recursos adecuados para garantizar el futuro desarrollo del sitio recientemente creado en la Web y para mantenerlo actualizado. También se debería estudiar la posibilidad de nombrar a un grupo asesor de expertos externos para que preste asistencia en relación con el desarrollo de actividades de información por medios electrónicos, especialmente en lo que se refiere a los órganos establecidos en virtud de tratados.

64. La segunda iniciativa de la que el Centro debería extraer lecciones es el suministro, por la UNICEF, de computadoras portátiles a todos los miembros del Comité sobre los Derechos del Niño. Las computadoras están programadas

para proporcionar correo electrónico y acceso a las bases de datos y fuentes de documentación claves que necesitan los miembros para el cumplimiento de sus funciones de vigilancia. Si este experimento resulta satisfactorio, se podrían adoptar medidas comparables respecto de los miembros de los otros cinco órganos creados en virtud de tratados.

2. Mayor acceso a las bases de datos electrónicas de la OIT y del ACNUR

65. Una de las características curiosas de las novedades actuales en materia de tecnología de la información que tiene que ver directamente con los órganos establecidos en virtud de tratados es que uno de los organismos que actuó con mayor rapidez y obtuvo algunos de los mejores resultados -la OIT- ha persistido con una estrategia que ya no es óptima y que perjudica considerablemente a los sectores a los que procura servir. La organización ha desarrollado una base de datos amplia y muy compleja, directamente pertinente a diversos aspectos de la labor de los órganos creados en virtud de tratados y del campo de los derechos humanos en general. Pero ha optado por ponerlo a disposición de usuarios externos sólo mediante un CD-ROM que debe comprarse y para el que se necesita equipo separado, además de una computadora y de una conexión a la Internet. Un resultado, por ejemplo, es que la base de datos no está disponible para ningún miembro de los órganos creados en virtud de tratados, las organizaciones no gubernamentales y los académicos a menos que gasten una suma considerable en la compra del equipo necesario.

66. Parece también que hay una demora considerable en la disponibilidad de los datos generados por el ACNUR, que se producen primero para su CD-ROM ("Refworld") y más adelante, pero en forma mucho más lenta, para su sitio de la Web ¹⁵. Los ingresos generados por esta estrategia de "usuarios que pagan" quizá no sean insignificantes pero los costos, en términos del acceso innecesariamente limitado a la información y la reducción resultante de la confianza depositada en la labor de las organizaciones, podrían ser considerables. Cabe esperar que ambos organismos, pero en particular la OIT, revisen su estrategia actual y pongan sus muy valiosos recursos a disposición de un público más amplio y en el momento oportuno.

F. Información pública

67. La necesidad de mejorar los materiales de información pública dedicados a la labor de los órganos creados en virtud de tratados ha sido un tema recurrente en las recomendaciones adoptadas en los últimos años. Ahora bien, dadas las limitaciones presupuestarias que pesan sobre la Secretaría, los costosos y engorrosos procedimientos utilizados y la falta de los necesarios recursos humanos y de otro tipo, no debe sorprender que se haya producido relativamente poca información sobre los órganos creados en virtud de tratados. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, ha venido pidiendo sin éxito durante varios años la publicación de un tercer volumen de Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol ¹⁶. El volumen 2 abarca el período comprendido entre octubre de 1982 y abril de 1988. Desde 1992 se está preparando un segundo volumen de Derechos Humanos: Recopilación de instrumentos internacionales, y aunque el

Departamento de Información Pública comunica que está "siendo actualizado" en realidad nunca se ha publicado. Además del extremadamente valioso documento titulado Actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos¹⁸, publicado hace cinco años, hay relativamente poco material impreso directamente pertinente a los órganos creados en virtud de tratados. La serie de capacitación profesional es potencialmente el conjunto de publicaciones más serio y valioso. Los 25 folletos informativos publicados hasta la fecha se han impreso en grandes tiradas pero su utilidad general, y la eficacia de su distribución, probablemente no recibirían un comentario muy positivo de expertos externos.

17,

68. Sin querer subestimar las dificultades que enfrentan los que trabajan con muy pocos recursos y con un apoyo político mucho más limitado de lo que se reconoce, parecería que la publicidad dada a la labor de los órganos creados en virtud de los diversos tratados por lo general carece de imaginación y no es muy informativa. El examen detallado de las diversas alternativas que se podrían examinar para el futuro escapa con mucho al mandato del experto independiente. Baste con decir que hay tres caminos que sería importante estudiar. El primero es dar a los órganos creados en virtud de tratados participación directa en la determinación de la forma en que se ha de gastar un presupuesto de información pública asignado a tal fin. Para este propósito, se debería preparar un documento de opciones y someterlo al examen de la reunión de presidentes sobre la base de las deliberaciones de los respectivos comités. El segundo consiste en reconocer que la necesidad principal es que la información se difunda a nivel popular, más que en Ginebra y Nueva York, donde parece que se distribuye la gran mayoría de los materiales existentes. Pero esto no significa simplemente que debiera haber una mayor distribución de folletos en los centros de información de las Naciones Unidas. Significa, en cambio, que se debería asignar un presupuesto de información pública para apoyar iniciativas populares encaminadas a difundir información sobre los órganos creados en virtud de tratados, en formatos y medios más populares y culturalmente más apropiados.

69. El tercer camino consiste en estudiar la medida en que la preparación de publicaciones, como Selected Decisions, se puede confiar a instituciones académicas u otras entidades externas que están expuestas a asumir esa responsabilidad. La publicación se podría hacer entonces comercialmente, a un costo que sería sustancialmente inferior al de la labor de edición o imprenta realizada dentro de las Naciones Unidas. Este enfoque respondería también a los llamamientos hechos por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto para que se estudien enfoques alternativos y menos costosos a la publicación de materiales de las Naciones Unidas. El órgano creado en virtud del tratado de que se trate podría insistir en la aplicación de normas apropiadas en cuanto al contenido, y el proceso de publicación sería potencialmente mucho más rápido y, por cierto, menos costoso.

70. En general, parecería estar justificada la organización, de tanto en tanto, de una reunión de un grupo de asesores externos para examinar el programa de publicaciones relacionadas con los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto. En este momento, el sistema adolece claramente

de transparencia y de oportunidades para la aportación de insumos de fuentes informadas. La naturaleza y calidad del producto resultante refleja fielmente el carácter cerrado y burocrático del proceso.

71. Una cuestión de menor importancia pero que requiere atención se refiere a la petición hecha por la Asamblea General en su resolución 50/170 de que en los centros de información de las Naciones Unidas de cada país se disponga de un ejemplar de las siguientes publicaciones: informes recientes presentados por ese Estado a los órganos establecidos en virtud de tratados, las actas resumidas que reflejen el examen de esos informes y las observaciones finales pertinentes adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados. Si bien el Secretario General ha comunicado que se ha puesto en práctica un procedimiento a tal fin (véase A/51/45), debería pedírsele que presente un informe de seguimiento en que se describa la situación en la práctica. En los informes oficiales de las organizaciones no gubernamentales no se encuentran razones para creer que, en relación con este material, se haya iniciado un programa activo de difusión a nivel de países.

G. Servicios de asesoramiento

72. En varios lugares del presente informe se ha sugerido que el suministro de "servicios de asesoramiento", o la cooperación técnica en el campo de los derechos humanos, cumple una función vital en relación con aquellos Estados que no tienen la capacidad administrativa, la experiencia técnica ni los recursos financieros necesarios para preparar los informes que están jurídicamente obligados a presentar en virtud de los tratados pertinentes. De igual modo, necesidades de este tipo son las que impiden el avance hacia la ratificación universal.

73. Uno de los 20 "temas sustantivos" determinados por el programa de servicios de asesoramiento es el que se refiere a las obligaciones internacionales y de presentación de informes en virtud de tratados (E/CN.4/1996/90, párr. 23), pero el experto independiente no ha podido determinar, basándose en la documentación disponible, ningún caso en que se haya prestado asistencia específica ya sea para realizar un estudio de las medidas previas a la ratificación de tratados de derechos humanos o para preparar un informe dirigido a un órgano creado en virtud de un tratado. Las excepciones principales parecieran referirse a situaciones como las de Camboya o Haití, en que una pequeña parte de un gran conjunto de asistencia se ha dedicado a esas actividades. Si bien esta evaluación probablemente subestima la extensión de la asistencia prestada a tal fin, está claro que el programa en su conjunto no otorga suficiente prioridad a estas actividades. Podría decirse que la iniciativa a este respecto incumbe a los gobiernos y que, si éstos no optan por hacer las peticiones, es muy poco lo que podrá hacer el programa. Pero la situación es similar a la de "la gallina y el huevo". Es probable que siga habiendo pocas peticiones mientras no haya un fondo bien provisto ni un grupo de expertos identificados técnicamente competentes para este propósito ni se hagan sugerencias concretas de que ciertos Estados deberían aprovechar dicha asistencia. El resultado es que el

programa de servicios de asesoramiento no aportará una contribución significativa a los objetivos de reducir la incidencia del incumplimiento de la obligación de presentar informes y de mejorar la calidad de los informes.

74. Una actividad que ha sido financiada en el contexto del programa de servicios de asesoramiento es la organización de cursos de capacitación regionales o subregionales relacionados con la presentación de informes. Ahora bien, no está totalmente demostrado que este enfoque sea eficaz en función de su costo. A modo de ejemplo se puede citar el caso de un curso de capacitación regional sobre obligaciones de presentación de informes para países de una región determinada, celebrado en noviembre de 1996 con una duración de cinco días, que costó a las Naciones Unidas 143.800 dólares. El presupuesto preveía la participación de 30 representantes de gobiernos, junto con 6 consultores y 3 funcionarios. Si cada uno de los gobiernos de la región enviara un representante, el impacto que el curso pueda tener en cada país dependería de que el individuo hubiera sacado mucho provecho del proyecto, que ocupase un puesto con responsabilidades respecto de la presentación de informes, que permaneciera en el mismo puesto durante un período suficiente para que se sintieran los beneficios y que tuviera el tiempo, la dedicación y las aptitudes requeridos para transmitir la experiencia o los conocimientos a otras personas que participan en las actividades de presentación de informes a nivel nacional. Si bien puede haber algunos individuos que satisfagan todos estos requisitos, parece poco probable que esto suceda en la mayoría de los casos. El "efecto multiplicador" de un gasto sustancial sería, por lo tanto, extremadamente limitado. Por el contrario, un oficial capacitado especialmente (o un consultor) podría cumplir una misión de un mes sobre el terreno prestando asesoramiento y capacitación cuidadosamente adaptados a una amplia gama de individuos (tanto del gobierno como de otras instituciones) en un país determinado a un costo inferior a los 15.000 dólares. De esta forma, se habría suministrado asistencia concentrada durante un mes en cada uno de diez países diferentes por una cantidad de dinero igual o inferior.

75. Hay que considerar también el problema de la experiencia. Pareciera que con frecuencia se parte del supuesto de que los miembros de los órganos creados en virtud de tratados tienen la competencia técnica necesaria, las aptitudes pedagógicas y de redacción y el tiempo para realizar dichas funciones. Dejando de lado la cuestión de posibles conflictos de intereses que se podrían plantear en esas situaciones, es evidente que conviene contratar o capacitar a individuos con las aptitudes requeridas en lugar de depender de las capacidades inevitablemente muy desparejas de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados. Dado que la Organización Internacional del Trabajo tiene desde hace mucho tiempo programas de asesores regionales que prestan ese tipo de asesoramiento de expertos, sería conveniente que el Centro de Derechos Humanos aprovechara directamente esa experiencia y estudiara la posibilidad de realizar actividades cooperativas de capacitación y asesoramiento.

76. Por lo tanto, debería pedirse al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que preparara un proyecto concreto para proporcionar los recursos necesarios, tanto financieros como técnicos, para la preparación de los

informes de aquellos Estados que claramente carecen de los recursos necesarios para prepararlos por sí mismos. El proyecto debería reflejar las lecciones aprendidas de la experiencia de la OIT e investigar la posibilidad de colaborar con ese órgano si procediese.

77. Debería pedirse a la Junta de Síndicos del Fondo de Contribuciones Voluntarias para Cooperación Técnica que incluyese la preparación de informes a los órganos establecidos en virtud de tratados como un proyecto prioritario específico. No está claro que esta actividad esté comprendida en las prioridades respaldadas por la Junta hasta la fecha (véase E/CN.4/1996/90, párr. 47).

H. Informes especiales

78. Una característica de la labor realizada en los últimos años por algunos de los órganos establecidos en virtud de tratados, ha sido la importancia otorgada a los "informes especiales" o "procedimientos de urgencia". El Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, respectivamente, han utilizado mucho estos procedimientos para, en las palabras de este último, "responder a los problemas que requirieran atención inmediata a fin de evitar limitar la magnitud o el número de violaciones graves de la Convención" (A/51/18, párr. 26 b)). Estas iniciativas tienen su origen en una propuesta hecha por el Secretario General en 1992 para que se estudiaran medios de "facultar al Secretario General y a los órganos de expertos en derechos humanos para señalar a la atención del Consejo de Seguridad las violaciones masivas de los derechos humanos y para formular recomendaciones prácticas al respecto" (A/47/1, párr. 101). Posteriormente, la cuarta reunión de presidentes puso de relieve la importante función que cumplen los órganos establecidos en virtud de tratados en los esfuerzos por prevenir, así como responder, a violaciones de derechos humanos. Los presidentes declararon que:

"Por lo tanto, conviene que cada uno de los órganos de tratados realice un examen urgente de todas las medidas que podría adoptar, dentro de su competencia, tanto para evitar que ocurran violaciones de los derechos humanos como para vigilar más de cerca las situaciones de emergencia de toda índole que pudiesen presentarse dentro de la jurisdicción de cada Estado Parte. Cuando sea preciso introducir nuevos procedimientos para este propósito, esos procedimientos deberán considerarse lo antes posible." (A/47/628, párr. 44)

79. El experto independiente participó activamente en el consenso que llevó a esa decisión, que desde entonces ha sido respaldada por la Asamblea General y por reuniones de presidentes subsiguientes. Ahora bien, en este momento el experto pone en tela de juicio la sensatez con que se ha aplicado este mandato. Para un órgano de tratado es frustrante tener que permanecer inactivo frente a violaciones masivas y correr el riesgo de dar una señal de impotencia, quizá de desprecio y por cierto de marginalidad. Por otra parte, la aplicación de procedimientos relativamente formales e inflexibles dirigidos a Estados en los que se vienen produciendo violaciones crónicas en un contexto de crisis o de conflicto bélico generalizado, probablemente no

lograría muchos resultados. La experiencia obtenida hasta la fecha parece confirmar con mucho esta conclusión. Si bien no debe haber, y probablemente no podrá haber ninguna norma firme y segura a este respecto, y si bien los órganos de tratados deben conservar un grado de flexibilidad apropiado, hay muchos argumentos en favor de mantener lo que se ha denominado "una división del trabajo... mediante la cual los relatores especiales, los representantes o los expertos [de la Comisión de Derechos Humanos, etc.] siguieran encargándose de los llamamientos urgentes y los órganos creados en virtud de tratados se centraran principalmente en los informes de los Estados Partes" E/CN.4/1997/3, párr. 43).

III. CUESTIONES DE LA REFORMA A MEDIANO Y LARGO PLAZO

A. Introducción

80. Han pasado casi ocho años desde que el experto independiente sugirió por primera vez que se estudiase la posibilidad de preparar informes consolidados para los órganos de tratados, así como de consolidar los órganos de tratados existentes en "uno, o quizá en dos nuevos órganos". También pidió que se procediera a "un intercambio de criterios" sobre estas propuestas (A/44/668, párrs. 179 y 182). Desde entonces, académicos y otros observadores han aceptado el reto ¹⁹ mientras que los propios órganos de tratados, las reuniones de presidentes y los órganos normativos han permanecido virtualmente en silencio. El silencio de los órganos de tratados tiene motivos valederos. Sus miembros están invirtiendo considerable tiempo y energías para hacer que los procedimientos existentes funcionen y, por supuesto, no cabe esperar que expresen entusiasmo por la eliminación de los procedimientos que se esfuerzan por perfeccionar o de esos comités con su mandato actual. No resulta tan claro por qué los órganos normativos se han mostrado reacios a participar en las deliberaciones. Cabe afirmar que las tendencias documentadas en este informe ya han dado urgencia a ese debate y que, en cualquier caso, el carácter insostenible del sistema existente impondrá la adopción de cambios radicales de un tipo u otro en menos de un decenio. La única cuestión real es saber si se tratará de una respuesta ad hoc, de reacción e incompleta o si esos cambios se harán de manera sistemática y lógicamente planificada.

B. La naturaleza del nuevo desafío

81. La información y los análisis contenidos en el presente informe respaldan varias conclusiones en cuanto a la evolución futura del sistema de órganos creados en virtud de tratados. Es probable que durante el próximo decenio se alcance la ratificación casi universal de los seis tratados básicos. Los Estados se verán sometidos a creciente presión para que cumplan sus obligaciones de presentar informes y se pondrá a su disposición asistencia financiera y técnica importante para ayudarles a cumplir esa tarea. Los Estados que no presenten informes con frecuencia serán también objeto de examen. Los Estados deberán producir seis informes, participar en seis "diálogos constructivos" separados, responder a peticiones especiales adicionales de seis comités, y atender a las demandas emanadas de quizá

cuatro o más procedimientos de comunicaciones separados. También deberán tener plenamente en cuenta los comentarios generales (o sus equivalentes) emanados de seis comités diferentes y responder a las observaciones finales cada vez más detalladas del mismo número de comités.

82. Además de estas obligaciones, dentro de una década un número bastante grande de países deberá presentar informes con arreglo a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Esto añadirá un séptimo procedimiento de presentación de informes y un comité más, y exigirá a los Estados Partes la presentación de informes en relación con el más complejo, detallado y largo de todos los tratados de derechos humanos.

83. Pero la creciente carga de trabajo impuesta a los Estados no será la única consecuencia. Los órganos establecidos en virtud de tratados necesitarán por lo menos el doble del tiempo de reunión actual, de modo que sólo el Comité de los Derechos del Niño tendrá que reunirse durante casi seis meses cada año. A los comités que ya tienen un atraso muy grande de comunicaciones no examinadas se sumarán otros en la misma situación, y juntos deberán encontrar el tiempo y los expertos para tratar más y más cuestiones complejas que, por la propia naturaleza de las cosas, inevitablemente se someterán a su examen. Será necesario duplicar por lo menos el tamaño de la Secretaría que presta servicio a los órganos de los tratados, a fin de mantener los niveles de servicios existentes (que casi todos los órganos de tratados han considerado totalmente inadecuados). El costo de los servicios de conferencias (especialmente la traducción de documentos y la interpretación) aumentarán en forma exponencial, imponiendo así una carga adicional sobre los recursos que actualmente son objeto de recortes dramáticos. Las organizaciones no gubernamentales y nacionales perderán rápidamente el interés en presentar informes a diferentes órganos de tratados cada año, y sus contrapartes internacionales no podrán mantenerse a la par de las demandas emanadas cada año de un órgano de tratado u otro en relación con cada país. Los medios de información, tanto nacionales como internacionales, probablemente mostrarán menos interés que actualmente en relación con esos procedimientos frecuentes y, muy probablemente superficiales.

84. Los miembros de los órganos de tratados deberán pasar en Ginebra o Nueva York entre un tercio y la mitad de su tiempo, por lo cual algunos (miembros del Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño) recibirán 3.000 dólares por año (además de las dietas) y los otros (miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura) no recibirán nada (con excepción de las mismas dietas). Ante estas exigencias, la participación como miembro en un comité sólo será posible para los funcionarios gubernamentales pagados por sus autoridades nacionales (una situación que difícilmente garantizará la experiencia o la independencia), académicos subvencionados por sus gobiernos (ya que, en el clima actual de recortes presupuestarios y de aplicación del criterio de cargar el costo a

los usuarios, la mayoría de las universidades probablemente no estarán dispuestas a subvencionar el servicio internacional durante medio año), o jubilados.

C. Examen de las opciones

85. Básicamente, parecería que los Estados tienen cuatro opciones para resolver este escenario. La primera sería considerar que esta preocupación es alarmista y que no tiene fundamento porque la situación no evolucionará de esta manera. Los Estados no se orientarán hacia la ratificación universal; seguirán estando crónicamente atrasados en la presentación de sus informes y estarán cada vez más hastiados de sus relaciones con los órganos establecidos en virtud de tratados. La respuesta de estos últimos seguirá siendo esencialmente la misma que hoy día y, de alguna manera, los recursos existentes se utilizarán de manera más eficiente a fin de poder mantener el statu quo. El número de procedimientos de denuncia no aumentará y el número de comunicaciones se estabilizará. La Convención sobre los trabajadores migratorios no entrará en vigor. Con el tiempo, esta opción dará lugar a un sistema de presentación de informes que será poco más que una costosa farsa, dado que no podrán cumplir de ninguna manera significativa las diversas funciones que se le han confiado.

86. La segunda opción representaría la realización de los sueños de algunos reformadores y de la mayoría de los recortadores de presupuestos: los órganos de tratados pondrían en práctica reformas de gran alcance respecto de sus procedimientos y administrarían ellos mismos sus recursos. Se delegaría en la Secretaría una amplia autoridad para realizar las actuaciones preliminares de los informes. El personal de esta última estaría compuesto en su mayor parte por pasantes, oficiales subalternos del cuadro orgánico pagados con cargo a contribuciones voluntarias de los países industrializados, e individuos de otros países patrocinados por fundaciones o por sus propios gobiernos. Cada miembro de comité tendría a su cargo la redacción de evaluaciones que serían examinadas en pequeños grupos de trabajo y, salvo en casos especialmente controvertidos, serían respaldados rápidamente por la plenaria. Los "diálogos" se llevarían a cabo en su mayor parte por escrito. Ningún informe se consideraría en plenaria durante más de una o dos horas y cada experto podría hacer uso de la palabra durante cinco minutos (lo que representaría un total de 90 minutos en el caso de los dos comités relacionados con los Pactos). Las comunicaciones se procesarían de manera similar. No habría actas resumidas y se traducirían sólo los productos finales de los comités. Se proporcionarían servicios de interpretación sólo para las sesiones plenarias y la labor restante se llevaría a cabo principalmente en inglés, en grupos de trabajo heterogéneos desde el punto de vista del idioma.

87. Aparte de las dificultades propias de realizar cualquiera de estas reformas, el problema principal de esta opción es que requeriría un cambio radical en muchos de los supuestos que constituyen la base sobre la que se ha desarrollado el sistema actual. Los Estados, en su mayor parte, no se han

mostrado dispuestos a realizar esos cambios. Además, la calidad de los productos resultantes, así como su capacidad para imponer respeto y generar las respuestas nacionales deseadas, probablemente no será muy alta.

88. La tercera opción es la aprobación de recursos presupuestarios mucho mayores para apoyar todos los aspectos de los procedimientos con miras a mantener más o menos el statu quo. Se proporcionaría financiación para aumentar el personal de la Secretaría y los servicios de traducción e interpretación, y se asignaría un gran presupuesto de cooperación técnica para financiar una amplia serie de servicios de asesoramiento concebidos para ayudar a los Estados a cumplir sus extensas obligaciones de presentación de informes. Aun dejando de lado la cuestión de si este criterio es practicable, las tendencias actuales y las que se prevén para el futuro en materia presupuestaria parecerían orientarse hacia la dirección opuesta a la necesaria.

89. La cuarta opción es más complicada, ya que toma elementos de las otras opciones y se basa principalmente en la adopción de algunas o de todas las reformas que se indican a continuación.

D. Informes consolidados

90. En el informe provisional del experto independiente se esboza la propuesta de que cada Estado prepare un solo informe consolidado, que se presentaría luego en cumplimiento de las disposiciones de cada uno de los tratados en que el Estado es Parte. Esta propuesta deben examinarla y resolverla los propios Estados. No se requiere respaldo o acción oficial alguna por parte de órganos de las Naciones Unidas ni de los órganos establecidos en virtud de tratados. El estudio analítico detallado que la Asamblea General pide en su resolución 51/87 permitirá, cuando esté terminado, prestar asistencia en la preparación de cualquiera de esos informes consolidados. En última instancia, las cuestiones y preocupaciones planteadas sólo se pueden resolver en forma definitiva sobre la base de actividades concretas para producir esos informes y trabajar en base a ellos.

E. Eliminación de los informes periódicos amplios en su forma actual

91. Otra propuesta, ya mencionada al pasar por el experto independiente pero no desarrollada en detalle, consiste en eliminar el requisito de que los informes periódicos que presenten los Estados Partes sean de carácter amplio. Ese enfoque claramente no sería apropiado en relación con los informes iniciales. Asimismo, podría ajustarse mejor a la situación de algunos órganos de tratados que a la de otros, y podría no aplicarse en todos los casos. Cuanto más amplio sea el ámbito de un tratado, más conveniente parecería limitar la serie de cuestiones que se deben tratar en un informe. En efecto, las directrices para la preparación de los informes se ajustarían específicamente a la situación de cada Estado. En muchos aspectos, esta es una extensión lógica de un criterio que ha seguido el Comité de Derechos Humanos desde 1989.

92. Dado que son diversas las fórmulas que se podrían adoptar, lo que sigue a continuación es sólo de carácter indicativo. El proceso se iniciaría con una decisión del Comité en el período de sesiones A de preparar una lista de cuestiones en el período de sesiones B. En el período entre estos dos períodos de sesiones se invitaría a las fuentes pertinentes a que presentaran información y se pediría a la Secretaría que preparara un análisis de país. Seguidamente se reuniría el grupo de trabajo previo al período de sesiones, quizá inmediatamente antes o durante el período de sesiones B, y elaboraría un proyecto de lista de cuestiones específicas y limitadas. Tras el visto bueno del Comité en el período de sesiones B, la lista se remitiría inmediatamente al Estado Parte con la petición de que presentara un informe escrito con antelación (con tiempo suficiente para permitir su traducción) al período de sesiones C o D. Este procedimiento permitiría: centrar el diálogo en un número limitado de cuestiones; eliminar totalmente la necesidad de presentar un largo informe que abarque muchas cuestiones de menor importancia en relación con el país de que se trata; asegurar que la atención se centra principalmente en las cuestiones importantes de actualidad; garantizar que el informe se examine puntualmente; la participación en la delegación de individuos con experiencia en la materia que se examina; reducir el número de ministerios que participan en la preparación de los informes; aumentar la posibilidad de que los expertos miembros de los comités están bien preparados para el diálogo; y crear una base firme para llegar a observaciones finales más detalladas y específicas.

93. Por consiguiente, se recomienda que cada comité examine en qué medida algunas o todas sus principales funciones de supervisión se pueden realizar sobre la base no de informes generales con arreglo a las directrices universalmente aplicables de presentación de informes, sino mediante peticiones de informes más limitados y específicos como se describe más arriba.

F. La consolidación de los órganos de tratados

94. En el informe de 1989 del experto independiente (A/44/668, párrs. 182 y 183), se examinan ya algunos de los argumentos a favor y en contra de esta reforma, por lo que no se repiten en el presente documento. Dadas las limitaciones de espacio baste con señalar en este contexto que si bien los problemas jurídicos y de procedimiento inherentes a tal iniciativa no serían insignificantes, la cuestión principal es saber si existe la voluntad política de comenzar a estudiar en forma detallada los aspectos generales de dicha reforma. Si este fuera el caso, los problemas técnicos se podrían resolver. Por lo tanto, se recomienda que se estudie la posibilidad de convocar a un pequeño grupo de expertos, cuya composición debería hacer hincapié en la experiencia en derecho internacional, para que prepare un informe sobre las modalidades que se podrían considerar a este respecto.

G. La conveniencia de adoptar medidas adicionales dinámicas

95. Además de examinar la posibilidad de tomar medidas para reducir el actual número de órganos creados en virtud de tratados, es importante que los órganos de las Naciones Unidas que participan en el diseño de nuevos

procedimientos tengan en cuenta la conveniencia de limitar el número de órganos adicionales que se han de crear. Consideradas aisladamente, y en base a sus propios méritos, las propuestas de establecer mecanismos nuevos y mejorados son inevitablemente atractivas. Esta atracción, sin embargo, debe considerarse en relación con el impacto que tendrán los nuevos órganos en el sistema en su conjunto, al competir por los recursos escasos y quizás, por lo menos en cuanto a algunos aspectos, en la duplicación innecesaria de las peticiones hechas a los Estados Partes. A este respecto, podrían ser pertinentes por lo menos dos actividades actuales.

96. La primera se refiere a un procedimiento que ya se ha finalizado y consagrado en un tratado. El artículo 72 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares dispone la elección de un Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares dentro de los seis meses de la entrada en vigor de la Convención. Esto se producirá cuando haya 20 Estados Partes. Aunque la Convención fue aprobada hace seis años (en diciembre de 1990), al 1º de noviembre de 1996 había sólo siete Estados Partes. Si se enmendara el Tratado en este momento para disponer que las funciones de supervisión que la Convención confía a un nuevo comité las realizará en cambio uno de los comités existentes (probablemente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Comité de Derechos Humanos), las Naciones Unidas podrían evitar el gasto de establecer un mecanismo de supervisión totalmente nuevo, para los Estados Partes no aumentaría el número de comités a los que tendrían que presentar informes ni el número de veces en que se presentarían y evaluarían los informes, y sería mínimo el número de Estados que tendrían que ratificar la enmienda. De no actuar en este momento, sólo se lograría exacerbar una situación que la mayoría de los Estados ya consideran insostenible. Asimismo, uno de los principales obstáculos a la reforma de todas estas cuestiones es la resistencia de los que tienen intereses creados en el mantenimiento del statu quo (incluidos los expertos, funcionarios de la Secretaría, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, etc.). Las medidas que se tomaran en esta etapa se enfrentarían a una resistencia comparativamente débil de esas fuentes. Si estas medidas se demoran, en cambio, probablemente será imposible aplicarlas.

97. El segundo ejemplo se refiere al proyecto de protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuya redacción está actualmente a cargo de un grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos. Entre otras cosas, el protocolo dispondría la realización de visitas a los lugares de detención a cargo de un cuerpo de expertos al que se confiaría esa función. En la reunión más reciente del grupo de trabajo se tomó nota de dos opiniones diferentes en cuanto a la relación, por una parte, entre el nuevo instrumento y la Convención existente, y por la otra, entre el propuesto nuevo subcomité y el Comité contra la Tortura existente. Se expresaron argumentos persuasivos en favor de mantener el instrumento bien separado de la Convención y de que el subcomité fuera totalmente independiente del Comité (véase E/CN.4/1997/33, párrs. 14, 16 y 19). Pero cualesquiera sean los indudables méritos de estas propuestas, lo cierto es que aportarán una contribución muy significativa a

la proliferación de instrumentos y comités, sin hacer nada por mejorar la presente situación. Una solución más apropiada sería llegar a una fórmula en virtud de la cual los Estados que aceptaran los nuevos procedimientos estarían exentos de la mayoría, sino de todas, sus obligaciones de presentar informes en virtud de la Convención, y estudiar todas las formas en que los miembros del Comité podrían también prestar servicios en el nuevo mecanismo. Este sería un caso en que se debería pedir a la Secretaría que preparase un documento analítico estudiando diferentes opciones de una manera creativa, en lugar de mecánica.

H. Enmienda de los tratados

98. Desde la presentación del primer informe sobre reforma de los órganos de tratados, en 1989, en las respectivas reuniones de los Estados Partes se han aprobado enmiendas a tres de los seis tratados, que la Asamblea General ha hecho suyas. Tienen por objeto asegurar que las actividades del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité contra la Tortura se financien con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas (en lugar de que las financien total o parcialmente los Estados Partes, como se dispone actualmente en los tratados respectivos) y permitir que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se reúna durante más de las dos semanas anuales especificadas en la Convención. Con arreglo a una cuarta propuesta de enmienda se ampliaría la composición del Comité de los Derechos del Niño de 10 a 18 miembros. El hecho de que tanto las respectivas reuniones de los Estados Partes como la Asamblea General hayan aprobado estas enmiendas, es una indicación de la necesidad de introducir reformas y de la voluntad de los gobiernos de respaldar dichas reformas.

99. Pese a este claro consenso, todavía no ha entrado en vigor ninguna de estas enmiendas y las perspectivas de que esto suceda en el futuro previsible son escasas. Por ejemplo, en un período de cuatro años han aceptado las enmiendas sólo 20 de los 148 (al 19 de febrero de 1997) Estados Partes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En el caso de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 20 de 101 Estados Partes las han aceptado (véase E/CN.4/1997/73, párr. 7). El problema no está en que los Estados Partes se opongan a las enmiendas o que sean renuentes a su entrada en vigor. Esto queda ilustrado por el hecho de que cada Estado Parte obtendría ganancias financieras de las enmiendas, dado que los costos involucrados se repartirían entre todos los miembros de las Naciones Unidas, en lugar de repartirse sólo entre las Partes en el tratado pertinente. Por consiguiente, son los Estados que no son partes los que tendrían un incentivo financiero para oponerse a esas enmiendas, pero sin embargo no lo hicieron cuando votaron en la Asamblea General. El problema está, en cambio, en el proceso para cumplir todos los requisitos políticos y jurídicos nacionales necesarios para aprobar una enmienda a un tratado. Es evidente que muchos gobiernos, que se ven confortados a un volumen siempre creciente de acuerdos internacionales para "procesar", consideran que esto consume demasiado tiempo y es engorroso.

100. En la medida de lo posible, la Asamblea General, ha autorizado en cada caso, medidas temporales para mejorar la situación en el período intermedio. Esa flexibilidad es indispensable, aun cuando pudiera tener la consecuencia no deseada de desalentar aún más a los Estados Partes a que tomen las medidas nacionales necesarias para poner en efecto su aceptación jurídica de las enmiendas.

101. De esta situación se desprenden varias recomendaciones:

- a) En todos los futuros tratados de derechos humanos se debe prever un proceso simplificado para enmendar las disposiciones de procedimiento pertinentes. Si bien el respaldo específico de esta propuesta por la Comisión de Derechos Humanos no sería vinculante en el contexto de cualquier negociación futura, constituiría una clara directiva de política y facilitaría la adopción de esa flexibilidad en el futuro.
- b) Se debe pedir al Asesor Jurídico un informe que comprenda un estudio de la viabilidad de diseñar enfoques más innovadores para tratar las enmiendas existentes y futuras a los tratados de derechos humanos.
- c) La Asamblea General debería pedir a las reuniones de Estados Partes en los tratados pertinentes que examinaran medios para alentar a los Estados interesados a otorgar una prioridad más alta a la ratificación de las enmiendas ya aprobadas.
- d) Se deberían estudiar también en forma inmediata las enmiendas a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de conformidad con las recomendaciones que se hacen más adelante.
- e) En vista del acuerdo prestado por la reunión de Estados Partes y por la Asamblea General en 1992 a la enmienda al párrafo 6 del artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, a fin de eliminar la responsabilidad de los Estados Partes respecto de los gastos de los miembros del Comité, se deberían adoptar medidas para cancelar el atraso permanente de las contribuciones debidas a tal fin. En la actualidad, 57 Estados deben un total de 225.506 dólares de los EE.UU., o un promedio de poco menos de 4.000 dólares cada uno. Dado que estas estimaciones ya no tienen actualidad y que el costo incurrido por las Naciones Unidas para calcular, actualizar e informar sobre el no pago pronto superará a la cantidad involucrada, se debería llegar a un acuerdo para cubrir la cantidad pendiente con cargo al presupuesto ordinario y cerrar el expediente. Por cuestiones de política y jurídicas, habría que indicar que esto no constituye un precedente de aplicación más general.

IV. OTRAS CUESTIONES

A. La cuestión que no se puede mencionar: los idiomas

102. La cuestión de los idiomas casi no ha sido tratada en el presente informe. En general, esto es un mero reflejo exacto de la incapacidad de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros para resolver una de las cuestiones más controvertidas y duraderas que enfrenta la Organización en su conjunto. Lamentablemente, es también una cuestión de particular importancia para los órganos establecidos en virtud de tratados. Todo intento del experto independiente por resolver los dilemas sería presuntuoso y estaría condenado al fracaso. No obstante, es conveniente hacer algunas observaciones pertinentes.

103. En primer lugar, los órganos de tratados se han visto obligados, por razones de limitaciones de recursos y decisiones tomadas en otras partes, a favorecer el empleo de los idiomas de trabajo principales de la Secretaría. Esto se refleja en la producción de actas resumidas y comunicados de prensa, y en la vasta mayoría de los ejercicios de redacción. La interpretación simultánea a idiomas distintos del español, a menos que se pida específicamente, parece ser cada vez menos común en la labor cotidiana de los órganos de tratados. En segundo lugar, la predominancia de facto del inglés como principal idioma de trabajo de los comités ha aumentado muy significativamente en los últimos años. Si bien esto es lamentable en términos del mantenimiento de la igualdad y la diversidad lingüística, es en gran parte un reflejo de tendencias nacionales que escapan al control de los órganos de tratados. Estas tendencias probablemente se acelerarán en los próximos años, como resultado de la predominancia del inglés en los negocios, la tecnología de la información, la ciencia, los medios de difusión y otras esferas de actividad. En tercer lugar, y por diversas razones que escapan al control de las Naciones Unidas, los materiales en idioma inglés tienden a predominar en el volumen rápidamente creciente de información que componen los materiales de antecedentes de que disponen los órganos de tratados para su examen de los informes de los Estados.

104. En el seno de las Naciones Unidas, las respuestas oficiales a estas tendencias han sido algo contradictorias. Por una parte, la Asamblea General ha reafirmado su fuerte respaldo al principio de la diversidad lingüística, y la Secretaría hace cada vez más hincapié en la antigua norma de que un documento no se puede distribuir en un idioma si no está disponible en todos los demás. Al mismo tiempo, diversas políticas y prácticas alientan a los órganos de tratados a funcionar con el menor número posible de idiomas. El número rápidamente creciente de individuos, grupos y organismos que tienen acceso a la documentación de las organizaciones internacionales por medios electrónicos tienen, y es casi seguro que seguirán teniendo, ventajas significativas si pueden trabajar en inglés más que en cualquier otro idioma.

105. Las normas oficiales son un reflejo apropiado de la dedicación al multilingüismo y, en un contexto de recursos adecuados, ayudarían a mantener un equilibrio apropiado. Pero en una situación de estrictas limitaciones financieras, la inflexibilidad resultante por una parte haría estragos y por

la otra, abriría la puerta a estrategias cada vez más creativas y tortuosas para soslayar la aplicación de normas impracticables. Estas estrategias invariablemente aumentan los costos generales y, por lo menos a largo plazo, generan una serie de prácticas ineficientes, opacas y contraproductivas. No es de extrañar que haya resentimiento por la medida en que factores extraños han tendido a socavar la política de la igualdad de los idiomas; esto a su vez ha tendido a poner un freno a los esfuerzos por determinar una serie de estrategias a mediano y largo plazo que permitan responder a las realidades incipientes de una manera más específica.

106. En el contexto de los órganos de tratados, y por muchas razones, está fuera de toda duda la importancia de mantener la diversidad lingüística. Al mismo tiempo, ante la falta de un aumento sustancial de los fondos para servicios de interpretación, está claro que los comités deberán estudiar medios para que los grupos de trabajo y otras reuniones no plenarias se puedan celebrar sin traducción oficial. Hay que hacer más hincapié en la capacidad de los candidatos a miembros de órganos de tratados de trabajar en por lo menos uno, y de preferencia dos, de los tres idiomas oficiales. Habrá que encontrar medios para que el Comité en su conjunto pueda aprovechar en forma más eficiente el contenido de materiales que se encuentren en sólo un idioma. Habría que estudiar la posibilidad de delegar ciertas responsabilidades a grupos capaces de trabajar sin servicios de traducción. Si bien éstas y otras medidas flexibles e innovadoras probablemente se tratarán sólo con renuencia, la necesidad se impondrá probablemente más temprano que más tarde.

B. Cooperación con organismos especializados y otros órganos

107. La cooperación entre los organismos especializados y los órganos de tratados sigue siendo más problemática de lo que generalmente se reconoce. Hay varios ejemplos salientes de esta cooperación, sobre todo entre el Comité de los Derechos del Niño y la UNICEF, la OIT, la UNESCO y el ACNUR, y entre la OIT y varios de los otros órganos de tratados. Con todo, la situación general sigue siendo insatisfactoria. Se han hecho muchos llamamientos para que se celebren consultas a fin de determinar las formas más productivas y sostenibles de cooperación, pero los resultados han sido magros. Como se señala más arriba, la petición hecha en la sexta reunión de presidentes de que se celebrasen conversaciones de alto nivel en la séptima reunión (en 1996) contó con la participación activa de muy pocos organismos y fue imposible tomar ninguna medida importante en relación con esta cuestión. De igual modo, las repetidas peticiones hechas por la Comisión de Derechos Humanos en sus resoluciones adoptadas desde 1993²⁰, en las que se pide la organización de un seminario de expertos junto con las instituciones internacionales de financiación, no han resultado en la adopción de ninguna medida por el Centro de Derechos Humanos, pese a la actitud favorable del Banco Mundial. Si bien el Alto Comisionado para los Derechos Humanos celebró una reunión en julio de 1996 con el Presidente del Banco Mundial, de ella no resultó nada concreto en relación con la labor de los órganos de tratados²¹. Por consiguiente, se han perdido oportunidades importantes.

108. Para remediar esta situación, se recomienda que la Comisión de Derechos Humanos pida al Alto Comisionado que organice una reunión de alto nivel, de dos días de duración, entre representantes superiores de los principales organismos especializados y otros órganos (incluidos la OIT, la OMS, la FAO, la UNESCO, el UNICEF, el ACNUR, el PNUD, el FNUAP y el Banco Mundial), funcionarios superiores del Centro y los presidentes de los seis órganos creados en virtud de tratados. A fin de reducir al mínimo los costos y aprovechar otras actividades de coordinación, la reunión debería celebrarse inmediatamente antes o después de una de las reuniones anuales de presidentes. La finalidad sería estudiar formas más constructivas, apropiadas, eficaces en función del costo y mutuamente beneficiosas de cooperación entre estos órganos y los comités de derechos humanos.

C. La calidad de las observaciones finales

109. En 1990, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aplicó por primera vez la práctica de adoptar observaciones finales que reflejaran las opiniones del Comité en su conjunto, estuvieran estructuradas de manera sistemática y fueran lo más específicas posibles. Si bien fue el Comité de Derechos Humanos el que, en 1984, utilizó por primera vez la frase "observaciones finales", fue sólo en 1992 que ese Comité comenzó a adoptar evaluaciones colectivas de los informes de cada Estado. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial siguió el ejemplo en 1993. Anteriormente, todos los esfuerzos realizados por los gobiernos pertinentes, las Naciones Unidas, el órgano del tratado y otras partes interesadas culminaban en poco más que unas pocas observaciones dispares, y a veces sin ninguna coherencia, hechas en nombre de cada miembro del comité. Si bien el presente enfoque constituye un importante paso adelante, todavía se puede hacer mucho por mejorar la calidad de las observaciones finales, especialmente en términos de claridad, grado de detalle, nivel de exactitud y especificidad. Para esto será necesario, entre otras cosas, que la Secretaría aporte una contribución técnica más sostenida al proceso. Se necesita un marcado mejoramiento en el nivel de complejidad de las observaciones finales para que el proceso de presentación de informes justifique en definitiva el gasto y los esfuerzos involucrados.

V. RECOMENDACIONES PRINCIPALES

110. En esta sección se resumen algunas de las recomendaciones hechas en el informe.

111. El objetivo de lograr la ratificación universal de los seis tratados básicos ha sido reafirmado con frecuencia. Para alcanzar este objetivo se necesitan medidas concretas. Entre las que deben figurar: a) consultas con los principales organismos internacionales para estudiar la posibilidad de que participen en una campaña de ratificación (párr. 32); b) el nombramiento de asesores especiales en materia de ratificación y presentación de informes, y la asignación de fondos para estos fines (párrs. 33 y 34); c) medidas

especiales para racionalizar el proceso de presentación de informes de los Estados con poblaciones pequeñas (párr. 35); y d) el tratamiento con particular atención de otras categorías sustanciales de Estados no partes.

112. El incumplimiento de la obligación de presentar informes ha alcanzado proporciones crónicas. Además de considerar reformas al sistema general (señaladas más adelante), se debe ejecutar un proyecto especialmente dedicado al suministro de servicios de asesoramiento. Se debe instar a todos los órganos de tratados a que, al responder a casos de incumplimiento persistente, adopten procedimientos que conduzcan al examen de situaciones, aun cuando no se hayan presentado informes (párrs. 37 a 45). Dicho enfoque debe reflejar una investigación cuidadosa y conducir a "observaciones finales" detalladas, precisas y cabales (párr. 47).

113. El actual sistema de presentación de informes funciona sólo gracias al gran número de Estados incumplidores que no presentan informes, o que lo hacen después de muchas demoras. Si muchos Estados presentaran sus informes, se exacerbaría el actual atraso y aumentaría la urgencia de efectuar reformas fundamentales (párrs. 48 a 52).

114. Los límites de documentación propuestos son impracticables en el contexto de los procedimientos existentes. Estas cuestiones deben tratarse de una manera más transparente que hasta la fecha, y se debe proporcionar una justificación plena de cualquier recorte necesario. La Secretaría debería preparar documentos de opciones detallados para que los comités pudieran estudiar medidas apropiadas e innovadoras (párrs. 53 y 54).

115. El volumen de la documentación que es fundamental para el diálogo pero que no queda registrada oficialmente en ninguna parte constituye un problema importante y requiere la elaboración de medidas apropiadas por parte de la Secretaría (párr. 55). La preparación de actas resumidas es un elemento indispensable del sistema y se debe dar prioridad a su preparación con puntualidad. En un momento de limitaciones financieras es difícil justificar la continuación de la producción de volúmenes editados e impresos de documentos oficiales del Comité de Derechos Humanos (anteriormente conocidos como Anuarios) (párr. 58). Se debe dar prioridad a la transferencia de los datos existentes a bases de datos electrónicas, y asegurar la publicación oportuna, incluida en forma electrónica, de todas las actas resumidas tan pronto como estén disponibles (párr. 59).

116. La nueva página de entrada del Alto Comisionado/Centro de Derechos Humanos constituye una novedad indebidamente demorada pero bienvenida. Debe ser mantenida y ampliada y se debe elaborar una estrategia para aumentar el acceso a esta página. En el futuro desarrollo de la base de datos se debe emplear un proceso más sistemático, consultivo y transparente que hasta la fecha. Se debe organizar a tal fin un seminario de expertos y se debe nombrar a un grupo consultivo externo (párrs. 60 a 64). La OIT debe estudiar la posibilidad de poner a disposición de la comunidad de derechos humanos y otros interesados en la Web su muy valiosa base de datos (párr. 65).

117. Los materiales de información pública relativos a la labor de los órganos de tratados son sumamente inadecuados. Los órganos de tratados deben poder hacer contribuciones directas a cualquier decisión que se adopte en el futuro a este respecto. Se debe crear un presupuesto de información pública para apoyar iniciativas populares concebidas para difundir información sobre los órganos de tratados en medios de difusión y formatos culturalmente apropiados y más populares. Se debe estudiar la posibilidad de establecer asociaciones con instituciones académicas y otras entidades externas para mejorar el programa de publicaciones. Se debe pedir a un grupo consultivo externo que examine el programa de publicaciones relacionadas con los derechos humanos y haga recomendaciones al respecto (párrs. 66 a 70). El Secretario General debe informar sobre la verdadera disponibilidad, en los centros de información de las Naciones Unidas, de materiales relacionados con los órganos de tratados (párr. 71).

118. El programa de servicios de asesoramiento no ha prestado apoyo suficiente a los estudios que se necesitan antes de la ratificación de tratados de derechos humanos, ni a la preparación de informes por los Estados que necesitan asistencia. Los cursos de capacitación regionales y subregionales relacionados con la presentación de informes probablemente no producirán resultados acordes con su costo. Se debe elaborar un programa especialmente diseñado para examinar las necesidades en esta esfera, y se debe acordar prioridad a este programa (párrs. 72 a 77).

119. Los comités interesados deben evaluar cuidadosamente la eficacia de los "informes especiales" y los "procedimientos de urgencia". En la actualidad, el valor que añaden parece bajo. En general, se debe mantener la división del trabajo entre los órganos de tratados y los mecanismos especiales (párrs. 78 y 79).

120. En vista de las tendencias actuales, el sistema de presentación de informes existente es insostenible (párrs. 81 a 84). Los Estados tienen cuatro opciones: a) considerar que las preocupaciones son alarmistas y no tomar ninguna medida; b) instar a los órganos de tratados a que realicen reformas de gran alcance y se adapten a la necesidad de hacer frente a las demandas existentes y nuevas con los recursos existentes; c) proporcionar recursos presupuestarios muy superiores para sostener el statu quo; d) combinar algunos elementos de b) y c) con la adopción de algunas reformas de gran alcance (párrs. 85 a 89). Esta última opción incluiría: la preparación de "informes consolidados" (párr. 90); la eliminación de los informes periódicos amplios en su forma actual y su sustitución por directrices de presentación de informes específicas de la situación existentes en cada Estado (párrs. 91 a 93); y una consolidación (reducción) del número de órganos de tratados (párr. 94). Si existiese voluntad política respecto de esta última recomendación, se podría organizar un pequeño grupo de expertos para que examinara las posibles modalidades. También se podrían considerar medidas dinámicas, incluida la enmienda de la Convención sobre los trabajadores migratorios, para confiar las funciones de supervisión a un comité ya existente y examinar en forma más sistemática las consecuencias institucionales del propuesto protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura (párrs. 96 a 98).

121. Las disposiciones de procedimiento de los tratados de derechos humanos debieran ser más susceptibles a las enmiendas. A este respecto, se hacen varias recomendaciones (párr. 101). Se debe prestar atención constructiva al tema prohibido de los idiomas de trabajo (párr. 102 a 106). Los arreglos de cooperación existentes con los organismos especializados y otras entidades han mejorado algo, pero siguen siendo muy inadecuados. El Alto Comisionado debe convocar a una reunión de alto nivel para estudiar mejores formas de cooperación con los órganos de tratados (párr. 108).

122. Los órganos establecidos en virtud de tratados deben esforzarse por mejorar la calidad de sus "observaciones finales" en términos de claridad, grado de detalle, nivel de exactitud y especificidad (párr. 109).

1.Su informe figura en el documento E/CN.4/1990/39.

2.C. Tomuschat, "Human Rights, States Reports", en R. Wolfrum y C. Philipp (eds.), United Nations: Law, Policies and Practice (Munich, Beck y Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), vol. 1, pág. 631.

3.Bayefsky, "Making the Human Rights Treaties Work", en L. Henkin y J. L. Hargrove (eds.), Human Rights: An Agenda for the Next Century, Studies in Transnational Legal Policy N° 26 (Washington DC, American Society of International Law, 1994) págs. 229 a 264.

4.Bayefsky, "Report on the UN Human Rights Treaties: Facing the Implementation Crisis", in First Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice, International Law Association, Helsinki Conference (1996), pág. 11.

5.Ibíd., pág. 11.

6.E. g. M. Banton, International Action Against Racial Discrimination (Oxford, Clarendon Press, 1996); M. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (Oxford, Clarendon Press, 1995); M. O'Flaherty, Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies (London, Sweet and Maxwell, 1996); E. Verhellen, (ed.), Monitoring Children's Rights (The Hague, Martinus Nijhoff, 1996); y D. Harris y S. Joseph (eds.), The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law (Oxford, Clarendon Press, 1995).

7.Bayefsky, nota 4 supra.

8.Ibíd., pág. 11.

9.Cifras basadas en información contenida en la publicación del Banco Mundial, From Market to Plan: World Development Report, 1996 (Nueva York, Oxford University Press, 1996), cuadros 1 y 1a.

- 10.El Comité ya había adoptado una declaración casi idéntica el año anterior (A/50/40, párr. 58).
- 11.Comunicado de prensa WOM/950, de 31 de enero de 1997, pág. 9.
- 12.La cifra de 49 páginas se refiere a la versión en idioma inglés. Las otras versiones probablemente sean más largas.
- 13.La dirección es <www.unhchr.ch>.
- 14.Informe del Curso Práctico de Expertos sobre WomenWatch: Global Information through Computer Networking Technology in the follow-up to the Fourth World Conference on Women.
- 15.Dado que el ACNUR realiza sus operaciones en un gran número de situaciones en que las instalaciones para comunicaciones electrónicas son inexistentes o totalmente aleatorias, tiene una justificación mucho más firme que la OIT para seguir dando importancia a la tecnología de los CD-ROM.
- 16.Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.84.XIV.2 y E.89.XIV.1.
- 17.A/51/558, párr. 24 b).
- 18.Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.94.XIV.11.
- 19.Véase Y. Le Bouthillier y D. Rouget, "La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne: L'après-conférence de Vienne", Annuaire canadien de Droit international [1994] 173, at 212.
- 20.Comisión de Derechos Humanos, resoluciones 1993/14, párr. 18; 1994/20, párr. 17 y 1995/15, párr. 17.
- 21.A/51/45, párr. 22, en la que no se hace ninguna referencia a la labor de los órganos de tratados cuando se describen las principales esferas en que se ha de procurar la cooperación en el futuro. Si bien en septiembre de 1996 se informó a los Presidentes de que se celebraría una nueva reunión en noviembre de ese año, al mes de marzo de 1997 no se había celebrado ninguna reunión.
