

NACIONES UNIDAS

Distr.
GENERAL

A/CONF.32/15
28 de marzo de 1968

ESPAÑOL
Original: INGLÉS



1968



Año Internacional de los
DERECHOS HUMANOS

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Distribución
doble

ACEPTACION DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Documento preparado por el UNITAR

El Secretario General tiene el honor de presentar a la Conferencia el documento adjunto, que ha sido preparado por el Instituto de Formación Profesional e Investigaciones de las Naciones Unidas (UNITAR) atendiendo a la invitación del Comité Preparatorio de la Conferencia a que se refiere la resolución 2217 C (XXI), aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 1966.

GE.68-4982

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. Introducción	1 - 4	3
II. Causas posibles de dilación en la aceptación de los tratados sobre derechos humanos	5 - 21	6
A. Tratados "antiguos" y Estados "nuevos"	6 - 8	6
B. Falta de expertos	9 - 10	8
C. Cuestiones constitucionales	11 - 16	10
D. Tratados paralelos	17 - 19	13
E. Otras causas	20 - 21	13
III. Algunas posibles medidas para facilitar una mayor aceptación	22 - 44	15
A. El empleo de las reservas	23 - 28	15
B. Expertos y capacitación	29 - 31	17
C. Consultas	32 - 34	18
D. Funciones de la Comisión de expertos en ratificaciones y aceptaciones	35 - 38	18
E. Fomento de la aceptación por los funcionarios internacionales	39 - 41	20
F. Papel de los particulares y de las organizaciones no gubernamentales	42 - 44	21
Anexo I Situación de los tratados sobre derechos humanos		
Anexo II Aceptación de los tratados sobre derechos humanos		

ACEPTACION DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

I. Introducción

1. En el curso de los dos últimos decenios, las Naciones Unidas han aprobado 16 tratados multilaterales de diverso alcance en la esfera de los derechos humanos^{1/}.

-
- 1/ 1. Convención sobre la prevención y la sanción del delito de genocidio, 1948.
 2. Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, 1949.
 3. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951.
 4. Convención sobre el derecho internacional de rectificación, 1952.
 5. Convención sobre los derechos políticos de la mujer, 1952.
 6. Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y modificada por el Protocolo Especial abierto a la firma o la aceptación en la Sede de las Naciones Unidas el 7 de diciembre de 1953.
 7. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954.
 8. Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956.
 9. Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada, 1957.
 10. Convención sobre la Reducción de la Apatridia, 1961.
 11. Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, 1962.
 12. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, 1965.
 13. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, 1966.
 14. Pacto internacional de derechos civiles y políticos, 1966.
 15. Protocolo facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, 1966.
 16. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1966.

Las materias abarcadas por tales tratados van del genocidio, la esclavitud, los refugiados, la apatridia, la trata de blancas y los derechos políticos de la mujer a la eliminación de la discriminación racial, y los derechos políticos y económicos. Mientras que algunos de los tratados, como por ejemplo el relativo a la esclavitud y la trata de blancas, versan sobre materias que preocuparon a la comunidad internacional y fueron reguladas por tratados bastante antes de que se crearan las Naciones Unidas, otros, como los Pactos Internacionales de Derechos Políticos y Económicos, se ocupan de cuestiones que tradicionalmente eran reguladas más bien por el derecho interno que por el derecho internacional.

2. Los tratados sobre derechos humanos, como otros tratados multilaterales, se abren a la firma y quedan sujetos a la ratificación o la adhesión de los Estados. Los Estados no están jurídicamente obligados a aplicar las disposiciones de esos tratados a menos que los hayan aceptado depositando oficialmente ante el Secretario General de las Naciones Unidas sus instrumentos de ratificación o adhesión, o enviándole notificaciones de sucesión en tales tratados. Por consiguiente, la cuestión de la aceptación ^{2/} de los tratados sobre derechos humanos reviste una importancia primordial en cualquier acción que tienda a promover y hacer efectivos los derechos humanos.

3. Se observará que los tratados sobre derechos humanos fueron aprobados bien en conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas, o bien por la Asamblea General. Los Estados participaron en la redacción de los tratados y votaron en el momento de su aprobación definitiva. Los resultados de las votaciones demuestran que casi todos ellos fueron aprobados por una votación unánime o casi unánime. [Véase el Anexo I.] Sin embargo, sólo han sido aceptados por una minoría de Estados. El número total de aceptaciones de todos los tratados sobre derechos humanos, ascendía en 31 de diciembre de 1967 a 459, es decir, alrededor del 21,3% del máximo número de aceptaciones que se podía alcanzar. A esos datos

^{2/} El término aceptación se utiliza en todo este documento en un sentido lato que comprende la ratificación, la adhesión, o la sucesión en los tratados. Sin embargo, no incluye la firma, puesto que ésta sólo es un paso preliminar a la aceptación y no representa una aceptación definitiva.

estadísticos cabe agregar los siguientes detalles. En conjunto, sólo tres tratados sobre derechos humanos ^{3/} han conseguido más de la mitad del número máximo de aceptaciones que se podían obtener; otros han recibido muchas menos aceptaciones, como por ejemplo la Convención sobre la Reducción de la Apatridia, de 1961, que hasta ahora sólo ha recibido cinco firmas y una ratificación.

4. El número de aceptaciones otorgadas por los distintos Estados varía de un Estado a otro. Son pocos los Estados que han ratificado la mayoría de los tratados sobre derechos humanos o se han adherido a ellos. En 31 de diciembre de 1967 el número de tales Estados era de siete. Esto significa que 125 Estados se habían adherido a menos de la mitad de los tratados en cuestión. Dicha cifra puede descomponerse como sigue: 59 Estados han aceptado dos o menos de dos tratados sobre derechos humanos; de ellos, 30 han aceptado dos, 15 han aceptado uno y 14 no han aceptado ninguno. [Véase en el Anexo II la información relativa a las aceptaciones.]

3/ La Convención sobre el Genocidio de 1948, la Convención sobre la Esclavitud, de 1926, modificada en 1953, y la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, de 1956.

II. Causas posibles de dilación en la aceptación de los tratados sobre derechos humanos

5. Las causas por las que se demora la ratificación de los tratados sobre derechos humanos o la adhesión a los mismos suelen diferir según los Estados y las convenciones. Sin embargo, hay ciertos factores comunes que influyen en la aceptación por los Estados de los tratados sobre derechos humanos. Uno de esos factores guarda relación con el problema de la sucesión en los tratados por los Estados recientemente independizados, especialmente los de Asia y Africa.

A. Tratados "antiguos" y Estados "nuevos"

6. El extraordinario movimiento que en los decenios de 1950 y 1960 llevó a un gran número de territorios a la independencia, planteó, entre otros problemas, el de la sucesión en las convenciones multilaterales, incluidos los tratados sobre derechos humanos. De estos tratados, siete fueron aprobados por las Naciones Unidas antes de 1956, y nueve antes de 1960. Algunos de ellos fueron aplicados o extendidos por las Potencias administradoras a los territorios coloniales y otros territorios en virtud de la llamada cláusula colonial. Cuando los Estados recién independizados pasaron a ser Miembros de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados se planteó la cuestión de si la aplicación o extensión de un tratado determinado por la Potencia Administradora obligaba automáticamente al Estado sucesor. De no ser así, ¿qué medidas debía adoptar el Estado recién independizado? La cantidad de Estados que han alcanzado su independencia en los dos últimos decenios pone de manifiesto la importancia práctica del problema. Entre 1950 y 1960, once territorios ^{4/} llegaron a ser independientes; y, desde 1960, han alcanzado independencia

^{4/} Camboya, Ceilán, Ghana, Guinea, Indonesia, Jordania, Laos, Malasia, Marruecos, Sudán y Túnez.

otros treinta y nueve territorios ^{5/}. Es decir que, en esos dos decenios, los cambios políticos han influido en la aplicación territorial de un gran número de tratados.

7. En la práctica de las Naciones Unidas, no se ha considerado que los Estados recién independizados pasen automáticamente a ser partes en los tratados multilaterales aplicados o extendidos por las Potencias administradoras en virtud de la cláusula colonial. En el caso de las convenciones de las Naciones Unidas, los nuevos Estados debían declarar expresamente, mediante una notificación enviada al Secretario General, que se consideraban obligados por las ratificaciones o adhesiones de las respectivas Potencias administradoras. Conforme a esta práctica, en cuanto un país llegaba a ser Miembro de las Naciones Unidas, la Secretaría, con miras a conocer las intenciones del nuevo Estado en materia de sucesión, le comunicaba en una nota los tratados multilaterales que la Potencia administradora le había hecho aplicables. Y sólo se incluía a los nuevos Estados Miembros de las Naciones Unidas en la lista de los Estados partes en las respectivas convenciones cuando aquéllos comunicaban a la Secretaría su sucesión definitiva ^{6/}. Una vez declarada expresamente la intención de suceder en los antiguos tratados, éstos se aplicaban a los nuevos Estados a partir de la fecha de su independencia. Pero no todos los Estados contestaron a las notas de la Secretaría ^{7/}; y no todos ellos decidieron aceptar las obligaciones

5/ Alto Volta, Argelia, Barbados, Botswana, Burundi, Camerún, Congo (B), Congo (Rep. Dem), Costa de Marfil, Chad, Chipre, Dahomey, Gabón, Guayana, Islas Maldivas, Jamaica, Kenia, Kuwait, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Malta, Mauritania, Mongolia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Togo, Trinidad y Tabago, Tanzania, Uganda, Yemen Meridional y Zambia.

6/ Para una descripción de la práctica seguida por la Secretaría en materia de sucesión en los tratados multilaterales, véase el documento de las Naciones Unidas A/CN.4/150 incluido en el Anuario de la Comisión de Derechos Internacional, 1966, Vol. II, pág. 106 del texto inglés.

7/ Ibid., pág. 125 del texto inglés.

que implicaban las distintas convenciones sobre derechos humanos ^{8/}. En consecuencia, se redujo la esfera de aplicación de algunos de los tratados sobre derechos humanos.

8. Además, cuando una Potencia administradora no había ratificado un tratado sobre derechos humanos o no se había adherido a él, su decisión afectaba a todos los territorios no autónomos y demás territorios que dependían de su jurisdicción. Por no haberse adherido el Reino Unido, por ejemplo, a la Convención sobre el genocidio, tampoco se adhirieron a ella, al lograr su independencia, los antiguos territorios coloniales o dependientes del Reino Unido. Esto es lo que probablemente explica el que tan pocos Estados asiáticos y africanos se hayan adherido a la Convención sobre el genocidio. Nada se opone, naturalmente, a que esos nuevos Estados se adhieran a esa o a otras convenciones, pero por lo visto el hecho de que las Potencias administradoras extendieran previamente una convención a sus territorios determina una diferencia. En la práctica, puede ser mucho más fácil para un Estado recién independizado suceder en tratados multilaterales que ya le habían sido aplicados por una Potencia administradora que adherirse a los mismos en su propio nombre. Ejemplo de ello es la Convención de 1951 sobre los refugiados. De las 53 aceptaciones que ha recibido, 15 se han hecho por sucesión, viniendo la mayor parte de ellas de Estados africanos. El hecho de que Francia y el Reino Unido hubiesen extendido esta Convención a los territorios que administraban facilitó la adhesión de los Estados africanos que se iban independizando. Así pues, uno de los obstáculos con que tropieza una más amplia aceptación de las convenciones sobre derechos humanos se debe a ciertas dificultades administrativas y técnicas relacionadas con la sucesión en los tratados.

B. Falta de expertos

9. Otra causa o factor que entorpece la mayor aceptación de los tratados sobre derechos humanos es, en el caso de algunos gobiernos la falta de un número adecuado de expertos y de personal calificado. La cuestión de la ratificación de los tratados

^{8/} Ibid., pág. 117 del texto inglés.

sobre derechos humanos o de la adhesión a esos tratados dista mucho de implicar tan solo una decisión política adoptada por un Ministro de Relaciones Exteriores o un Jefe de Estado. A menudo requiere primero una investigación sobre el verdadero alcance de los tratados y sobre las repercusiones de las convenciones sobre el derecho y la política de los Estados. No es raro el caso en que, para ratificar un tratado, es preciso promulgar nuevas leyes y, por lo tanto, redactar proyectos de ley. Además, cuando el idioma de un Estado no es uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, es preciso traducir los textos de las convenciones al idioma oficial o a los idiomas oficiales de tal Estado. Para todo ello es preciso contar con una organización y un personal que posean la pericia necesaria. En muchos Estados, y especialmente en los que han logrado recientemente su independencia, no parece haber suficiente personal administrativo y jurídico calificado para efectuar la labor necesaria. Tras unas conversaciones oficiosas celebradas con algunas delegaciones de Estados asiáticos, africanos y latinoamericanos durante el vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, se llegó a la conclusión de que uno de los factores que contribuyen a retrasar la aceptación de los convenios multilaterales, incluidos los tratados sobre derechos humanos, es la escasez de personal administrativo y jurídico ^{9/}. La mayoría de los Estados de Asia y de Africa han logrado su independencia en fecha reciente. Antes de la independencia, no tenían por qué ocuparse de la ratificación de tratados puesto que esa función incumbía a la Potencia administradora. Al alcanzar su independencia, muy pocos o ninguno de esos Estados tenían secciones de tratados o disponían de los expertos necesarios para llevar a cabo complicadas investigaciones en relación con los tratados multilaterales. Este hecho ha influido en el número de aceptaciones otorgadas por algunos de los Estados recientemente independizados de Asia, Africa y el Caribe.

9/ El asesor jurídico de un gobierno africano ha indicado que, de haber dispuesto del tiempo y el personal necesarios, hubiese aconsejado a su Gobierno que aceptase el 80% de los tratados de las Naciones Unidas. (Hasta la fecha, ese Gobierno sólo ha aceptado un 25% aproximadamente de esos tratados.)

10. A este respecto, es interesante observar en qué medida los tratados sobre derechos humanos han sido aceptados por Estados pequeños. Pertenecen a esta categoría cerca de la séptima parte del número total de Estados facultados para aceptar dichos tratados ^{10/}. En conjunto, la proporción de aceptaciones entre los Estados pequeños es muy inferior al promedio mundial. En términos estadísticos, es del 11%, es decir, aproximadamente la mitad de la proporción mundial. Hasta ahora, cinco de los pequeños Estados no han estado en condiciones de aceptar ni un solo tratado sobre derechos humanos; cuatro han podido aceptar uno, y otros cuatro sólo dos de los dieciséis tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas. Al parecer, una razón importante de esta escasa aceptación de los tratados por parte de los Estados pequeños, y en especial de los independizados en fecha reciente, es la falta de los expertos y el personal necesarios para realizar toda la labor que implica la ratificación de un tratado. En algunos Estados pequeños, la labor relativa a los tratados ha sido confiada a un abogado general del Estado o al Ministro de Justicia, cuya competencia abarca principalmente los asuntos de derecho civil y penal, y las demás cuestiones de derecho interno. Semejante sistema no facilita una más amplia aceptación de los tratados.

C. Cuestiones constitucionales

11. Uno de los motivos más comunes de los retrasos en la aceptación de los tratados sobre derechos humanos ha sido el de los requisitos constitucionales necesarios para su ratificación. Con respecto a la ratificación de los tratados se han planteado los siguientes problemas constitucionales.

^{10/} Barbados, Botswana, Chipre, Gabón, Gambia, Guyana, Islandia, las Islas Maldivas, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Samoa Occidental, San Marino, la Santa Sede, (Singapur), y Trinidad y Tabago tienen una población de menos de un millón de habitantes. Singapur, cuya población es de cerca de dos millones de habitantes, tiene una superficie de 581 kilómetros cuadrados.

12. En gran número de Estados los tratados sobre derechos humanos sólo pueden ser ratificados por el Presidente o el Jefe de Estado una vez que el órgano legislativo competente ha dado su aprobación con arreglo al procedimiento establecido en la Constitución. Ese procedimiento ha originado algunos problemas en ciertos Estados. Un representante oficial latinoamericano señaló que en su país, para la aprobación de tratados por el Congreso, se siguen las normas ordinarias aplicables a los proyectos de ley. Si un proyecto de ley que contiene el texto de un tratado no es aprobado por las dos cámaras del Congreso en un mismo período de sesiones, el proyecto caduca y es necesario comenzar de nuevo el procedimiento en un ulterior período de sesiones. En otros Estados no se aplican stricto sensu los procedimientos legislativos ordinarios, sino que se hacen minuciosos estudios en comisión antes de que el órgano competente del Congreso dé su consentimiento al tratado.

13. En algunos Estados, el poder ejecutivo está indudablemente facultado para ratificar tratados internacionales, sin el consentimiento previo ni la aprobación del Parlamento, pero como algunos de los tratados sobre derechos humanos pertenecen a la categoría de los tratados que deben aplicarse mediante la legislación nacional, es necesaria la acción legislativa, 11/. Rara vez los Estados ratifican un tratado internacional antes de que hayan sido aprobadas las leyes necesarias. La preparación de nuevas leyes requiere tiempo y está condicionada de todos modos por ciertos factores, como el programa u orden del día de la legislatura, el orden de prioridades y la política del gobierno respecto de la cuestión a que se refiere el tratado. De dichos factores, merece un breve comentario el concerniente a las prioridades. En el vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, el asesor jurídico de un país de Asia explicó que su país no había aceptado las convenciones sobre la esclavitud debido a que la Asamblea Nacional no había tenido tiempo para aprobarlas. Evidentemente, la respectiva Asamblea Nacional había dado prioridad a otros asuntos.

11/ En esos Estados los tratados requieren aplicación legislativa cuando entrañan modificación del derecho interno, implican compromisos financieros o afectan a los derechos privados.

14. Los asesores jurídicos de dos Estados cuyos antecedentes en cuanto a la aceptación son comparativamente más elevados señalaron que sus respectivos Estados siguen la política de incluir en sus delegaciones a las conferencias internacionales a parlamentarios eminentes. Hicieron notar que esa práctica daba mejores resultados, por la aceptación más rápida y más amplia de los tratados multilaterales.

15. En algunos Estados, la causa de demorar en la aceptación de ciertos tratados sobre derechos humanos ha sido el problema federal, que parece plantearse en forma aguda en Australia, el Canadá y los Estados Unidos ^{12/}. La cuestión de las relaciones entre el gobierno federal y los distintos Estados ha sido motivo de honda preocupación para el Senado de los Estados Unidos, cuyo consentimiento es necesario para la ratificación de los tratados por el Presidente de ese país. Cuando el Senado examinó la Convención sobre genocidio, de 1948, y la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, de 1952, se apoyó la posibilidad de que esos tratados pudieran modificar el equilibrio entre las jurisdicciones federal y estatal.

16. Sin embargo, se han desarrollado recientemente ciertas prácticas, en algunos de los Estados federales, que parecen mitigar las dificultades que se plantean en las relaciones entre el gobierno federal y los distintos estados. Por ejemplo, en el Canadá, después de que el Consejo Privado decidió, en el Labour Conventions Case, que el Parlamento del Dominio no tenía facultades para promulgar, con fines de aplicación de convenciones internacionales del trabajo, leyes referentes a cuestiones que son de la competencia exclusiva de las provincias, se estableció una nueva práctica. A fin de evitar las dificultades jurídicas que podrían plantearse si no se adoptara la legislación provincial necesaria para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en la actualidad el Gobierno del Canadá discute previamente con las provincias antes de concertar acuerdos internacionales ^{13/}. También en Australia parece que se consulta a los estados antes de que el Gobierno federal ratifique los tratados ^{14/}.

^{12/} Véase, en general, C.W. Jonks, Human Rights and International Labour Standards (Londres, 1960), pág. 142.

^{13/} Véase Naciones Unidas, Laws and Practices Concerning the Conclusion of Treaties (Nueva York, 1953) pág. 25.

^{14/} A.H. Body "Australian Treaty Making Practice and Procedure", en International Law in Australia, ed. O'Connell (Londres, 1965) págs. 52 a 64.

D. Tratados paralelos

17. La Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, de 1950, es el último instrumento de una serie de tratados relativos a cuestiones referentes a la trata de seres humanos. Existen otros cuatro tratados anteriores sobre esa cuestión, aprobados todos ellos antes de la creación de las Naciones Unidas, pero modificados ulteriormente por éstas. Ciertos Estados que son partes de los tratados anteriores concernientes a la trata de seres humanos no son partes en la Convención de 1950. Los tratados anteriores parecen constituir un factor de demora.
18. El Tratado de 1950 sobre la trata de personas ha constituido un factor en ese sentido, en lo que respecta a la aceptación por un Estado de la Convención suplementaria sobre la esclavitud, de 1956. Al explicar su actitud frente a las convenciones sobre la esclavitud, el referido Estado señaló que "en la medida que cabe relacionarlas con el tráfico en torno a la prostitución están ya previstas internacionalmente en el Convenio citado de Lake Success de 21 de marzo de 1950" ^{15/}.
19. Otro factor que origina demoras o impide que ciertos tratados sobre derechos humanos sean aceptados por algunos Estados latinoamericanos es la existencia de tratados regionales sobre esa misma cuestión o entre cuestiones similares. Hay tres tratados sobre derechos humanos: La Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 1951, la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, de 1952, y la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada, de 1957, respetados los cuales ha influido esa consideración.

E. Otras causas

20. Otras causas o factores generales que demoran la aceptación de los tratados sobre derechos humanos se refieren a factores administrativos como el formulismo

^{15/} Véase el documento E/4168/Rev. 1, pág. 270.

burocrático y las discrepancias entre distintos departamentos. Muchos representantes de Estados han señalado que una de las causas de demora en la aceptación de los tratados sobre derechos humanos ha sido las discrepancias entre el Ministerio de Justicia y el de Relaciones Exteriores.

21. Además de esas causas o factores generales de demora, hay también motivos especiales por las cuales ciertos Estados no han dado su aceptación a los tratados sobre derechos humanos. Esos motivos varían de uno a otro Estado y de uno a otro tratado. Por ejemplo, según el representante de un Estado, la presencia de refugiados de Hong Kong en cierto Estado asiático ha sido el motivo de que su país vacilara en aceptar la Convención de 1951 sobre los refugiados. Los representantes de un Estado africano y de un Estado asiático señalaron que los motivos para que sus respectivos Estados se demoraran en aceptar la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, de 1962, ha sido la existencia de ciertas leyes tradicionales respecto del matrimonio. Se han citado solamente algunos ejemplos de motivos particulares del retraso o de la no aceptación de ciertos tratados sobre derechos humanos. No se ha intentado en este trabajo investigar las objeciones fundamentales motivadas por el contenido de los tratados o por otras causas de índole política o social en que se base la no aceptación, pues la finalidad principal del presente estudio es examinar qué medidas podrían adoptarse para facilitar una mayor aceptación en general.

III. Algunas posibles medidas para facilitar una mayor aceptación

22. En la sección II se ha procurado identificar cierto número de posibles causas y factores de retraso que impiden la aceptación de los tratados sobre derechos humanos. En esta sección se analizarán algunas medidas que los Estados u órganos internacionales podrían adoptar para facilitar una mayor aceptación de los tratados.

A. El empleo de las reservas

23. El recurso a las reservas ha sido una de las medidas empleadas por los Estados para facilitar la aceptación de tratados multilaterales. Para ver hasta qué punto tal medida facilita la aceptación de los tratados sobre derechos humanos, quizás se requiera examinar en su contexto las reservas pertinentes.

24. Las reservas a los tratados sobre derechos humanos pueden por lo general clasificarse en tres grupos: en primer lugar, las reservas concernientes a la cláusula de solución de conflictos; en segundo lugar, las reservas a disposiciones sustantivas; y finalmente, las reservas referentes a consideraciones "metropolitanas" y "provinciales".

25. La inmensa mayoría de las reservas a los tratados de derechos humanos se refiere a la cláusula de solución de conflictos, que reconoce la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Un total de 48 Estados, de los 218 que son partes en las Convenciones sobre el genocidio, la represión de la trata de personas, los derechos políticos de la mujer, la nacionalidad de la mujer casada y la eliminación de la discriminación racial, formularon reservas a la cláusula de solución de conflictos.

26. Por lo que respecta a las reservas sobre ciertas disposiciones sustantivas de los tratados sobre derechos humanos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, fue aceptada por 55 Estados, 47 de los cuales formularon reservas de una u otra índole. Las reservas de 13 Estados se refieren, entre otras cosas, al artículo 17, relativo al empleo remunerado. Otra reserva común formulada por gran número de Estados concierne a una posibilidad de opción acerca de si el sentido de las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951" del

artículo 1 de la Convención, se relaciona con "a) acontecimientos ocurridos en Europa antes del 1.º de enero de 1951 o con b) acontecimientos ocurridos en Europa o en otras partes antes del 1.º de enero de 1951". En cuanto a la Convención sobre el Estatuto de los apátridas, 5 de los 18 Estados partes formularon reservas a disposiciones relativas a salarios, impuesto del timbre, beneficios de seguro, pensiones nacionales, etc. Por lo que respecta a la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, seis Estados excluyeron de la esfera del artículo III, que confiere a la mujer el derecho a ocupar cargos públicos, las condiciones relativas a la contratación para los servicios del ejército y los servicios públicos. Seis de los 17 Estados partes en el Tratado sobre el consentimiento para el matrimonio formularon reservas con respecto al párrafo 2 del artículo I, que en efecto modifica las condiciones prescritas en el párrafo 1 con respecto a la solemnización del matrimonio.

27. La tercera categoría de reservas se refiere al problema federal o colonial. Así por ejemplo, al adherirse a la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, un Estado formuló una reserva "con respecto a los derechos incluidos en la jurisdicción legislativa de las provincias". Otro Estado, al entrar a ser parte en el Tratado sobre la represión de la trata de personas, restringía su ejecución al "territorio metropolitano".

28. En los mencionados casos, el empleo de las reservas facilitó a los Estados interesados la aceptación de los tratados sobre derechos humanos. Sin embargo, ha de señalarse que las reservas, aunque constituyan un factor positivo, tienen también aspectos negativos. Al formular las reservas, los Estados partes en los tratados han reducido en mayor o menor grado el alcance y la esfera de aplicación de ciertas disposiciones de los tratados sobre derechos humanos. Por lo demás, algunas de las reservas, por ejemplo, las relativas a la cláusula de solución de conflictos, fueron objetadas por ciertos Estados ^{16/}, con el consiguiente efecto de que el respectivo tratado no se aplica entre los Estados que formulan la reserva y los Estados objetantes.

^{16/} Doce Estados objetaron a las reservas sobre la cláusula de solución de conflictos en la Convención sobre el Genocidio, y once Estados se opusieron a una cláusula similar en la Convención sobre derechos políticos de la mujer.

B. Expertos y capacitación

29. Como ya se ha dicho, uno de los factores que impiden una mayor aceptación de los tratados sobre Derechos humanos es la escasez de personal experto y capacitado en algunos Estados, principalmente en los que acaban de alcanzar su independencia. Tal situación puede remediarse de dos maneras: sea proporcionando los servicios de un experto al Estado que lo solicite, sea capacitando a los funcionarios de los países en desarrollo y de otros países que necesiten expertos. Los servicios de expertos pueden proporcionarse en virtud de un programa de asistencia técnica o a base del OPEX. El primer método puede ser pertinente en caso de petición concreta con respecto a uno o varios tratados sobre derechos humanos, y el segundo puede convenir en caso de peticiones de Estados que exigen que el experto preste varias clases de servicios y que desean también someterlo a la disciplina del gobierno nacional durante el desempeño de su cargo. El sistema OPEX tiene la ventaja adicional de proporcionar capacitación "dentro del empleo" a un funcionario local que asumirá ulteriormente las funciones del experto.

30. Un programa especial de capacitación en materia de tratados multilaterales puede también ayudar a aumentar el personal capacitado y de expertos del gobierno. El programa puede comprender el mejoramiento de la especialización de funcionarios en materias tales como redacción de tratados multilaterales, legislación complementaria, reservas y otras cuestiones conexas. Dentro del marco del programa pueden preverse también las investigaciones sobre las relaciones recíprocas entre los tratados y las leyes nacionales. La capacitación sobre todas estas materias será a la larga un medio eficaz de acelerar la aceptación de todos los tratados multilaterales.

31. Las Naciones Unidas podrían también examinar la concesión de becas a funcionarios nacionales que trabajen sobre cuestiones de tratados. Se puede proporcionar a los becarios la oportunidad de visitar Estados en que existan departamentos de tratados, así como otros Estados que hayan adquirido útil experiencia en materia de tratados sobre derechos humanos. Tales servicios proporcionarán una experiencia práctica en lo que se refiere a la aceptación y aplicación de tratados multilaterales.

C. Consultas

32. Las consultas entre los gobiernos y las asambleas legislativas pueden también facilitar una mayor aceptación de los tratados sobre derechos humanos. Se ha comprobado que uno de los factores de retraso en muchos Estados se debe al mecanismo administrativo y a los procedimientos parlamentarios concernientes a la ratificación de tratados. La demora resultante podría reducirse si los estados adoptaran métodos nuevos y eficaces para la coordinación de los diversos departamentos y órganos del gobierno. Las consultas pueden servir para el intercambio de informaciones acerca de los hechos más recientes ocurridos en los diversos Estados en lo que se refiere a la ratificación de tratados, con lo cual los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar procedimientos que faciliten una mayor aceptación de los tratados multilaterales.

33. Las consultas pueden adoptar una o varias formas y abarcar muchas organizaciones. Podrían realizarse dentro del marco de las organizaciones consultivas intergubernamentales, las organizaciones regionales intergubernamentales, las asociaciones interparlamentarias y las Naciones Unidas. Cada una puede a su modo contribuir a una mejor evaluación de las diversas cuestiones que se relacionan con la aceptación de los tratados sobre derechos humanos.

34. Por lo que respecta a las Naciones Unidas se pueden examinar los puntos siguientes: entre los miembros de las asambleas parlamentarias se pueden organizar a base regional, consultas y debates sobre los impedimentos de carácter práctico que se oponen a la ratificación de los tratados sobre derechos humanos o la adhesión a ellos. Como en la mayoría de los Estados la aprobación de las convenciones multilaterales es función que incumbe a los órganos legislativos, las consultas y los debates entre sus miembros pueden ayudar a ampliar las perspectivas adecuadas para un mayor aprecio de los tratados sobre derechos humanos.

D. Funciones de la Comisión de expertos en ratificaciones y aceptaciones

35. Una comisión de expertos en ratificaciones y aceptaciones, encargada de examinar sistemática y regularmente la situación en que se encuentran las

ratificaciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos, puede desempeñar una función útil para promover una aceptación más amplia de dichos tratados. La experiencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, creada por la Organización Internacional del Trabajo en lo que respecta a los convenios adoptados bajo sus auspicios parece corroborar esta sugerencia. Ha habido otras comisiones de las Naciones Unidas, por ejemplo la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, que han desempeñado funciones igualmente útiles.

36. La función primordial de tal comisión de expertos consistiría en obtener información de los Estados Miembros sobre las medidas adoptadas por cada uno de ellos en cuanto a la ratificación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los problemas concernientes a la presentación de tratados, para su aceptación, a las autoridades nacionales competentes y las dificultades experimentadas en los procedimientos de aceptación; y sugerir las medidas que puedan adoptar las Naciones Unidas para ayudar a los Estados miembros a este respecto. La compilación y examen periódicos de los datos pertinentes facilitados por los Estados Miembros permitiría a la Comisión de expertos determinar las razones que hubiesen motivado los retrasos en la aceptación de los tratados así como proponer, en los casos adecuados, medidas adicionales en este sentido para ser examinadas por los particulares, los Gobiernos y las organizaciones internacionales.

37. Para ser eficaz la proyectada Comisión de expertos tendrá que constituirse en cumplimiento de una decisión de la Comisión de Derechos Humanos, del Consejo Económico y Social o de la Asamblea General. Sería conveniente que dicha Comisión estuviera compuesta de expertos en cuestiones administrativas, constitucionales y jurídicas concernientes a la ratificación y aceptación de los tratados internacionales sobre derechos humanos. La Comisión habrá de ser también representativa de todas las regiones geográficas y de los sistemas jurídicos y culturales existentes en el mundo. Al parecer, la Comisión de Expertos de la OIT fue instituida sobre esta base.

38. La Comisión contribuirá a que se establezca un punto central para la compilación y difusión a intervalos regulares de las informaciones relativas a la

ratificación de los tratados sobre derechos humanos. Actualmente no existen tales servicios con base sistemática. También crearía una mayor conciencia de los problemas inherentes a la ratificación tanto entre las organizaciones internacionales como entre los Estados Miembros. La Comisión de Expertos puede ser también el órgano adecuado de las Naciones Unidas para seguir adoptando medidas como ha sucedido en el caso de la Comisión de la OIT.

E. Fomento de la aceptación por los funcionarios internacionales

39. Los funcionarios internacionales han contribuido eficazmente a fomentar una aceptación más amplia de los tratados multilaterales. Los ejemplos que se citan a continuación indicarán la naturaloza y el alcance de su papel en esta esfera. También ha sido sumamente importante y eficaz a este respecto la experiencia de la Organización Internacional del Trabajo. De conformidad con las decisiones del Consejo de Administración, el Director General de la OIT debe continuar sus esfuerzos para obtener en todos los países la ratificación de los diversos convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo. El Sr. Albert Thomas, que fue Director General de la OIT, estimaba que esta era una de sus funciones más importantes durante sus visitas a las capitales de los Estados Miembros de la OIT. Los estudios recientes sobre el progreso de la ratificación de los Convenios de la OIT y el papel desempeñado por el Director General y otros funcionarios de ella han mostrado la importancia de los funcionarios para el fomento de la aceptación de los instrumentos internacionales.

40. El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que figura como anexo a la Resolución 428 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950, da instrucciones al Alto Comisionado para que asegure la protección de los refugiados promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados y vigilando su aplicación. Se cree que uno de los factores que han contribuido al número relativamente importante de aceptaciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados por los Estados africanos ha sido el papel desempeñado por los representantes de las diversas dependencias en Africa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

41. También facilitan la aceptación de los instrumentos multilaterales las actividades de los Relatores especiales designados por las Naciones Unidas para determinados problemas de derechos humanos. Ejemplo de ello es la labor de los Relatores especiales en materia de esclavitud. Como se recordará, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud 1956, es entre todos los tratados sobre derechos humanos el que ha abtenido mayor número de aceptaciones. Estos ejemplos demuestran la conveniencia y la utilidad de nombrar un funcionario internacional encargado de promover la ratificación de los tratados sobre derechos humanos o de estimular a los actuales funcionarios a dedicar más tiempo y mayores energías en tal sentido. 17/

F. Papel de los particulares y de las organizaciones no gubernamentales

42. Una Comisión de la Sociedad de las Naciones, nombrada en 1929 a fin de examinar la cuestión de las ratificaciones y de la firma de los convenios concertados con los auspicios de la Sociedad de las Naciones, al proponer medidas para acelerar las ratificaciones, declaró que en lo futuro, al igual que en el pasado, las intervenciones personales ante las autoridades competentes de los distintos países en todas las ocasiones adecuadas, permitirán ejercer una influencia sumamente beneficiosa. 18/ Esto se refiere probablemente a la influencia de los funcionarios tanto nacionales como internacionales. Los funcionarios nacionales participantes

17/ En el curso del debate sobre las propuestas concernientes a la creación del cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, algunos Estados sugirieron que una de sus funciones debería ser fomentar las ratificaciones, los tratados sobre derechos humanos o las adhesiones a ellos. Véase el documento de las Naciones Unidas E/CN.4/AC.21/L.1, págs. 13 a 19

18/ Documentos de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, A.10.1930.V.

en conferencias internacionales para concertar tratados han hecho observar que siempre que se interesaron activamente en la cuestión de la ratificación de los tratados la demora fue menor. También los particulares han influido de cuando en cuando y en mayor o menor grado en las actitudes nacionales con respecto a los tratados sobre derechos humanos.

43. Es evidente, desde hace mucho tiempo, que las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel importante en el progreso de los derechos humanos, particularmente en la aceptación de los tratados sobre derechos humanos. Las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas referentes a los derechos humanos, los convenios de la OIT sobre la abolición de los trabajos forzados y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud son ejemplos bien conocidos de las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales. En algunos Estados, las organizaciones no gubernamentales han influido en las actitudes de los Gobiernos y de los legisladores con respecto a la aceptación de los tratados sobre derechos humanos. Por ejemplo, la Liga contra la Esclavitud hace tiempo que se interesa activamente por las cuestiones relacionadas con la esclavitud. Análogamente, las organizaciones religiosas y sindicales han dado muestras de actividad en asuntos relativos a la discriminación. Más recientemente, las organizaciones internacionales de Abogados y Jueces se han interesado activamente en la promoción de los tratados sobre derechos humanos.

44. La atención dedicada a esta materia en este Año Internacional de los Derechos Humanos y la Conferencia Internacional de Derechos Humanos pueden inducir a los particulares y a las organizaciones no gubernamentales a desempeñar un papel más activo en el fomento de la ratificación de los tratados sobre derechos humanos.

ANEXO I: SITUACION DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

(En 31 de diciembre de 1967)

TITULO DEL TRATADO	Votación sobre la aprobación	N.º de firmas	N.º de ratificaciones	N.º de adhesión	N.º de sucesión	N.º total de partes
o						
Convención sobre la prevención y la sanción del delito de genocidio, 1948	56 contra ninguno	43	38	32	1	71
Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, 1949	35 contra 2, y 15 abstenciones	14	6	31	0	37
I						
1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951	24 contra ninguno	20	20	18	15	53
2 Convención sobre el derecho internacional de rectificación, 1952	25 contra 22, y 10 abstenciones	10	4	4	2	8
3 Convención sobre los derechos políticos de la mujer, 1952	46 contra ninguno, y 11 abstenciones	43	34	17	4	55
I						
4 Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926, y enmendada por el Protocolo abierto a la firma o aceptación el 7 de diciembre de 1953	50 contra ninguno, y 6 abstenciones	38*		19	6	63
5 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954	19 contra ninguno, y 2 abstenciones	22	10	7	1	18
III						
6 Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	40 contra ninguno, y 3 abstenciones	39	33	33	6	72
IX						
7 Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada, 1957	47 contra ninguno, y 24 abstenciones	26	19	13	5	37
8 Convención sobre la Reducción de la Apatridia, 1961	21 contra ninguno, y 7 abstenciones	5	1	0	0	1

* Sin reservas sobre la aceptación, o recepción de los Instrumentos de Protocolo del 7 de diciembre de 1953.

ANEXO I: SITUACION DE LOS TRATADOS SOBRE DEPECIOS HUMANOS (Cont.)

(En 31 de diciembre de 1967)

N.º	TITULO DEL TRATADO	Votación sobre la aprobación	N.º de firmas	N.º de ratificaciones	N.º de adhesión	N.º de sucesión	N.º total de partes
XI	Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contrer matrimonio y el registro de los matrimonios, 1962	90 contra ninguno, 7 abstenciones	19	9	8	0	17
XII	Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, 1965	106 contra ninguno, y 1 abstención	64	16	2	0	18
XIII	Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, 1966	105 contra ninguno	19	0	0	0	0
XIV	Pacto internacional de derechos civiles y políticos, 1966	106 contra ninguno	18	0	0	0	0
XV	Protocolo facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, 1966	66 contra 2, y 38 abstenciones	11	00	0	0	0
XVI	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1966	91 contra ninguno, y 15 abstenciones			9		9

ANEXO II: ACEPTACION DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

AMERICAS

(En 31 de diciembre de 1967)

Símbolos:

Los números romanos I a XVI representan los Tratados enumerados en el Anexo I.
 La letra "A" significa ratificación, adhesión, sucesión o firma;
 La letra "S" significa la firma, que no equivale a la aceptación.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	TOTA
América del Norte:																	
CANADA	A				A	A		A	A			S					5
ESTADOS UNIDOS	S					A		A			S	S					2
América Latina:																	
ARGENTINA	A	A	A	S	A			A	A			S				S	7
PARAGUAY																	0
BOLIVIA	S				S							S					0
BRASIL	A	A	A		A	A	S	A	S			S					6
CHILE	A			S	A				S		S	S					2
COLOMBIA	A		A				S		S			S	S	S	S		2
COSTA RICA	A				A		S					A	S	S	S		3
CUBA	A	A		A	A	A		A	A		A	S					8
ECUADOR	A	S	A	S	A	A	S	A	A			A	S				7
EL SALVADOR	A			A	S		S	S					S	S	S		2
GUATEMALA	A			A	A		S	S	A			S					4
GUYANA																	0
HAITI	A	A			A			A									4
HONDURAS	A	S					S						S	S	S		1
JAMAICA			A	A	A	A		A	A			S	S	S	S		6

ANEXO II: ACEPTACION DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

EUROPA
OCCIDENTAL

(En 31 de diciembre de 1967)

Símbolos:

Los números romanos I a XVI representan los Tratados enumerados en el Anexo I.
 La letra "A" significa ratificación, adhesión, sucesión o firma;
 La letra "S" significa la firma, que no equivale a la aceptación.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	TOTAL
AUSTRIA	A		A		S	A		A									4
BELGICA	A	A	A		A	A	A	A				S					7
CHIPRE			A					A				A	S	S	S		3
DINAMARCA	A	S	A		A	A	A	A	A		A	S					8
ESPAÑA		A						A									2
FINLANDIA	A	S			A	A		A			A	S	S	S	S		5
FRANCIA	A	A	A	A	A	A	A	A		S	S						8
GRECIA	A		A		A	A		S			S	S					4
IRLANDA			A			A	A	A	A								5
ISLANDIA	A		A		A			A				A					5
ITALIA	A		A			A	A	A			S		S	S			5
LIECHTENSTEIN			A				S										1
LUXEMBURGO		S	A				A	A					S				3
MALTA						A		A	A								3
MONACO	A		A			A											3
NORUEGA	A	A	A		A	A	A	A	A		A	S				A	10
PAISES BAJOS	A		A			A	A	A	A	S	A	S					7

