NACIONES UNIDAS

HRI

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Distr.
GENERAL

HRI/MC/2001/2
8 de junio de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

13ª reunión de presidentes de órganos creados
en virtud de tratados de derechos humanos
Ginebra, 18 a 22 de junio de 2001
Temas 4, 5 y 7 del programa provisional

EXAMEN DE LOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES RELACIONADOS CON LA LABOR DE LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS

ESTADO DEL LLAMAMIENTO ANUAL DE 2001 DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PLANES DE ACCIÓN

AUMENTO DEL APOYO A LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS Y MEJORA DE SU EFICACIA

Informe de la secretaría

ÍNDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1	3
I. EXAMEN DE LOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES RELACIONADOS CON LA LABOR DE LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS	2 - 4	3
A. Honorarios	2	3
B. Indicadores de derechos humanos	3 - 4	3

GE.01-42647 (S)

ÍNDICE (continuación)

		Párrafos	Página
II.	ESTADO DEL LLAMAMIENTO ANUAL DE 2001 DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PLANES DE ACCIÓN	5 - 52	4
	A. Lo ocurrido hasta la fecha	5 - 8	4
	B. Adelantos logrados hasta la fecha y cuestiones pendientes para 2001	9 - 22	5
	1. Procedimientos para la presentación de informes	9 - 16	5
	2. Procedimientos de denuncia	17 - 19	6
	3. Tecnología de la información	20 - 22	7
	C. Nuevas oportunidades y difíciles tareas para 2002 y 2003	23 - 52	8
III.	AUMENTO DEL APOYO A LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS Y MEJORA DE SU EFICACIA	53 - 54	16
IV.	OTROS ASUNTOS	55 - 60	17

INTRODUCCIÓN

1. La secretaría ha elaborado el presente documento para dar a conocer a los presidentes los últimos acontecimientos pertinentes al cumplimiento de las recomendaciones aprobadas en su 12ª reunión en junio de 2000, así como para que tengan información de antecedentes sobre algunas de las cuestiones que van a tratar en su 13ª reunión.

I. EXAMEN DE LOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES RELACIONADOS CON LA LABOR DE LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS

A. Honorarios

2. En el párrafo 73 del informe sobre su 12ª reunión (A/55/206), los presidentes recomendaron que el Presidente y el Vicepresidente de la 12ª reunión, así como la secretaría, se encargaran del seguimiento de las recomendaciones adoptadas en reuniones anteriores relativas a la igualdad en el pago de honorarios a los miembros de todos los órganos creados en virtud de tratados. A este respecto, la reunión autorizó a su Presidente a dirigir una carta al Secretario General solicitándole que adoptara todas las medidas apropiadas para resolver la cuestión en el próximo período de sesiones de la Asamblea General. El Presidente de la 12ª reunión envió una carta al Secretario General el 5 de julio de 2000 solicitando su asistencia en la materia, una copia de la cual se suministró a todos los presidentes de órganos creados en virtud de tratados. La cuestión de la igualdad en el pago de honorarios a los miembros de los órganos de expertos fue un tema del programa del quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, pero no se aprobó ninguna resolución al respecto. Por consiguiente, aún está pendiente de examen.

B. Indicadores de derechos humanos

3. Los presidentes estuvieron de acuerdo en la utilidad de los indicadores de derechos humanos que permitirían medir el grado de disfrute de todos los derechos humanos. Alentaron a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que siguiera dirigiendo la elaboración de indicadores en materia de derechos civiles y políticos y acordaron examinar en los órganos creados en virtud de tratados de qué manera éstos podrían proporcionar orientaciones y hacer aportaciones a ese respecto.

4. En septiembre de 2000, se celebró una conferencia de la Asociación Internacional en Pro de las Estadísticas Oficiales (IAOS) sobre estadísticas, desarrollo y derechos humanos, a la que asistieron representantes de diversos organismos estadísticos nacionales y de las Naciones Unidas y los organismos especializados. Los derechos humanos fueron el tema central de muchos de los grupos de discusión y de los debates sostenidos durante la conferencia. Después de la conferencia, la Oficina del Alto Comisionado se ha puesto en contacto con la secretaría de la IAOS para estudiar la forma en que las dos instituciones podrían colaborar en la elaboración de indicadores de derechos humanos. Ambas reconocieron que, en un principio, se debería hacer un examen de los tipos de información que recibe la Oficina. Se estima que los resultados del examen serían la mejor base para considerar el modo de elaborar los indicadores con más eficacia. Continúan las consultas sobre la forma de hacer ese examen, posiblemente a cargo de

un estadístico que sería contratado con la asistencia de la IAOS para trabajar en la Oficina del Alto Comisionado.

II. ESTADO DEL LLAMAMIENTO ANUAL DE 2001 DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PLANES DE ACCIÓN

A. Lo ocurrido hasta la fecha

5. En esta sección se hace un esbozo de la situación de las actividades de la Oficina del Alto Comisionado para recaudar fondos extrapresupuestarios para los órganos creados en virtud de tratados y para realizar las actividades para que se apronten los fondos.

6. Antes de entrar en materia, sin embargo, tal vez sea útil explicar brevemente el proceso de realización de los planes de acción para aclarar la terminología que aquí se utiliza. Los órganos creados en virtud de tratados idearon los planes de acción para promover la aplicación de los tratados a que presta servicios la Oficina como una manera de conseguir más recursos para un conjunto de funciones y actividades mal financiadas o carentes totalmente de financiación con cargo al presupuesto ordinario. Normalmente, los planes de acción duran varios años y reflejan una amplia concepción de los tipos de actividades en que quieren participar los órganos. Los planes de acción fueron convertidos en un "proyecto" bienal en que se precisaban las prioridades y los resultados previstos para los años 2000 y 2001. Todos los proyectos que la Oficina del Alto Comisionado quiere llevar a efecto en un año determinado, para los que se piden fondos extrapresupuestarios, se recopilan en un llamamiento anual dirigido a los donantes. Por consiguiente, la recaudación de fondos para la parte I del proyecto para los órganos creados en virtud de tratados (para el año 2000) se llevó a cabo por intermedio del llamamiento anual para 2000 y para la parte II, por intermedio del llamamiento anual para 2001.

7. A consecuencia de los adelantos alcanzados en 2000, se fijaron los siguientes objetivos centrales para el año 2001: a) reducir el lapso de tiempo que transcurre entre la presentación de informes por los Estados Partes y su examen en el respectivo comité, b) reducir el volumen de denuncias pendientes de examen en el Comité de Derechos Humanos y c) mejorar el seguimiento en los Estados Partes de las recomendaciones y observaciones de los órganos creados en virtud de tratados.

8. Los objetivos centrales habían de lograrse:

a) Reforzando el proceso de examen de los informes de los Estados en los órganos, en particular incrementando significativamente la capacidad de la secretaría de realizar investigaciones y análisis para apoyar el proceso y haciendo esfuerzos sistemáticos para facilitar a los nuevos miembros de los órganos información básica para que puedan desempeñar sus nuevas funciones;

b) Reforzando el proceso de examen de denuncias en los órganos creados en virtud de tratados encargados de dirigir los procedimientos relativos a denuncias individuales, en particular reforzando significativamente la capacidad de la secretaría de realizar investigaciones y análisis para apoyar el proceso;

c) Aprovechando al máximo la moderna tecnología de la información para automatizar muchos aspectos de las investigaciones, la gestión de la información y otras tareas habituales de secretaría en razón a las actividades de presentación de informes y a los mecanismos de denuncia, y

d) Facilitando la continuación del debate sobre la racionalización del funcionamiento del sistema de órganos de los tratados, avanzando en 2001 por lo que pertenece a por lo menos una de las cuestiones comunes a éstos.

En 2000 se adelantó mucho en los tres primeros objetivos.

B. Adelantos logrados hasta la fecha y cuestiones pendientes para 2001

1. Procedimientos para la presentación de informes

9. Por intermedio de los planes de acción, los órganos creados en virtud de tratados pudieron recibir un acrecentado apoyo analítico de la secretaría. Aparte de la continua asistencia prestada al Comité de los Derechos del Niño y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los análisis por países y en la organización y las investigaciones previas con relación a los días de debate general, el Comité contra la Tortura también ha comenzado a recibir análisis por países y asistencia especializada respecto de las comunicaciones.

10. No obstante la superación de una parte del atraso acumulado hasta fines de 1999 y el incremento del 50% en el examen de informes merced a los planes de acción, la persistencia del ritmo de presentación de informes ha significado que apenas se ha reducido el retraso en el examen de los informes a entre 18 y 36 meses. Pese a que este es un adelanto importante, aún es muy superior a la meta de un año entre la presentación y el examen de los informes. Se prestará mas atención a otros planteamientos con relación al seguimiento de las recomendaciones de los comités. Las actividades futuras se centrarán menos en misiones y la celebración de consultas únicas en los países y más en una mayor integración de esas actividades con las otras actividades de la Oficina del Alto Comisionado (por ejemplo, en la esfera de las instituciones nacionales de derechos humanos o dedicándose a un mayor intercambio e interacción con otros mecanismos de derechos humanos).

11. Con respecto al Plan de Acción para el Comité de los Derechos del Niño, a consecuencia de la experiencia adquirida en la primera actividad nacional, realizada en Haití en diciembre de 1999, se han hecho a ajustes en este aspecto para los años venideros. En 2001 no se llevará a cabo ninguna actividad en el plano nacional y se tomará en consideración la posibilidad de reorientar las actividades hacia la formación y la asistencia que dispensa la Oficina regionalmente para la presentación de informes. En cuanto a las actividades de difusión y sensibilización, se dará prioridad a asegurar el seguimiento después de los días de debate general mientras que la terminación del proyectado informe especial sobre la reunión que se celebró con motivo del décimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño dependerá de la disponibilidad de más financiación y de suficiente apoyo del personal para las otras actividades.

12. El Plan de Acción para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pedía ciertas actividades a las que no se había dado prioridad inmediata en el proyecto, comprensivas de análisis de la información recibida por el Comité sobre los derechos económicos, sociales y

culturales en el marco del Pacto y de la elaboración de documentos sobre investigaciones esenciales como base para la elaboración en el Comité de planteamientos de política sobre cuestiones muy importantes. Por otro lado, hay que seguir desarrollando, en colaboración con los organismos afines de las Naciones Unidas, la cooperación técnica y la realización de otras actividades para promover el ejercicio de los derechos establecidos en el Pacto y su seguimiento en los países.

13. Otra actividad contemplada en los planes de acción era la organización de "reuniones de información técnica" destinadas a los nuevos miembros para asesorarlos respecto de diversas cuestiones pertinentes a sus funciones en calidad de miembros de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. En su 12ª reunión, los presidentes pidieron a la Oficina del Alto Comisionado que velara por que se organizaran para el próximo grupo de nuevos miembros de los órganos inmediatamente antes de que asistieran por primera vez a un período de sesiones, cuyo contenido definitivo debía establecerse en consulta con el presidente del órgano pertinente.

14. La celebración de reuniones de información técnica para nuevos miembros de todos los órganos creados en virtud de tratados ha sido posible gracias a los planes de acción para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura. El propósito de esas reuniones es indicar a los nuevos miembros cómo funciona el órgano a que han sido elegidos, el apoyo de la secretaría, la relación entre el órgano y los organismos y departamentos de las Naciones Unidas, el reglamento y las prácticas administrativos de las Naciones Unidas pertinentes a sus condiciones de servicio, y demás información de importancia.

15. A causa de los exiguos fondos disponibles, sólo fue posible distribuir material escrito a los nuevos miembros en los períodos de sesiones de la primavera de 2001 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los nuevos miembros del Comité de los Derechos del Niño, cuyo mandato comenzó en mayo de 2001, asistieron a la primera reunión celebrada. El 18 de mayo, un día antes del inicio del 27º período de sesiones del Comité, tres nuevos miembros y el Relator se reunieron en Ginebra. El Relator, miembros de la secretaría del Comité y otros funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado y representantes de los departamentos y organismos de las Naciones Unidas que trabajan más estrechamente con el Comité les dirigieron la palabra. Los nuevos miembros expresaron su agradecimiento por la oportunidad de hacer preguntas y conocer el funcionamiento interno del Comité antes de comenzar a cumplir su deber.

16. Los nuevos miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité de Derechos Humanos tendrán ocasión de participar en una reunión de información técnica, si así lo desean, inmediatamente antes de comenzar sus períodos de sesiones de verano.

2. Procedimientos de denuncia

17. En diciembre de 2000, la Oficina reorganizó la Subdivisión de Servicios de Apoyo a fin de crear un "grupo de las peticiones" para que atendiera conjuntamente a los procedimientos de comunicaciones individuales del Comité de Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité contra la Tortura, procurando que esta actividad

siguiera formando parte de los servicios que se prestan para examinar los informes y para desempeñar las demás funciones de los órganos creados en virtud de tratados. La tramitación de comunicaciones individuales supone escoger y evaluar la correspondencia que se recibe, consignar los casos, elaborar proyectos de decisión sobre la admisibilidad o sobre el fondo de cada caso, brindar asesoramiento jurídico uniforme a los tres comités con relación a los procedimientos relativos a las comunicaciones y asegurar el seguimiento de las decisiones de cada comité. Las actividades de seguimiento también pueden exigir el envío de miembros especialmente designados de cada comité en misión a los respectivos Estados Partes y la prestación de asistencia técnica, por ejemplo, asesoramiento con relación a la aprobación de la normativa nacional en materia legislativa o a la modificación de otras leyes y reglamentos.

18. Se ha determinado que falta por responder algo como 2.000 cartas, 1.300 de las cuales están en ruso. De las 700 en diversos otros idiomas, cabe esperar que aproximadamente la mitad deban ser analizadas y quizás resumidas como nuevos casos. Además, están pendientes de examen en el Comité de Derechos Humanos 191 casos consignados.

19. Se están tomando disposiciones para asegurar la corriente de información y la conformidad con el procedimiento para comunicaciones individuales que se va a establecer al tenor del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a que prestará servicios la División para el Adelanto de la Mujer en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

3. Tecnología de la información

20. La futura incorporación de la información contenida en las diversas bases de datos de la Oficina del Alto Comisionado (de órganos creados en virtud de tratados, procedimientos especiales y la resolución 1503) incrementará la capacidad de la Oficina de determinar y responder a la posibilidad de duplicación de funciones entre los mecanismos que tramitan las denuncias individuales.

21. Se está utilizando la moderna tecnología de la información para automatizar muchos aspectos de las investigaciones, la gestión de la información y otras tareas habituales de secretaría pertinentes a las actividades de los órganos creados en virtud de tratados. La mayoría de las actividades proyectadas para el año 2000 están en marcha y terminarán para septiembre de 2001.

22. El proyecto para 2001 contempla la creación de un sistema común de acceso pronto, para lo que es preciso incrementar y mejorar la base de datos relativa al procedimiento establecido en la resolución 1503, de suerte que sean compatibles todas las bases de datos sobre denuncias (temática de los órganos creados en virtud de tratados de la resolución 1503). Cabe esperar que se contemple la posibilidad de extender ese sistema común a otras oficinas exteriores de la Oficina del Alto Comisionado. Asimismo, se espera que en 2001 se introduzcan nuevos adelantos tecnológicos en las bases de datos sobre los órganos creados en virtud de tratados, en particular la automatización de la corriente de trabajo de secretaría pues una gran parte de la información necesaria ahora es fácil de obtener en las bases de datos.

C Nuevas oportunidades y difíciles tareas para 2002 y 2003

23. Las principales prioridades para los próximos dos años son: a) terminación de las actividades que quedaron parcialmente pendientes en 2000 (por ejemplo, superar el retraso en el examen de las denuncias dirigidas al Comité de Derechos Humanos y organizar la reunión de los distintos comités sobre planteamientos comunes); b) continuación de las actividades en curso como el apoyo de los procedimientos para la presentación de informes de los órganos de los tratados contemplado en los tres Planes de Acción; y c) seguimiento del cumplimiento de las observaciones finales y las decisiones de los órganos sobre denuncias individuales.

Reuniones de los distintos comités sobre "planteamientos comunes"

24. En el Plan de Acción se contempló la posibilidad de organizar varias reuniones de los distintos comités sobre cuestiones de interés común a fin de llegar a planteamientos comunes. En las reuniones previas, los presidentes consideraron que sería conveniente que los seis órganos creados en virtud de tratados examinaran a fondo temas de preocupación o interés comunes. En su 12ª reunión, expresaron la opinión de que las cuestiones relativas a la periodicidad de la presentación de informes merecían un examen minucioso en reuniones de trabajo de miembros de todos los comités. Por tanto, pidieron que la Oficina tomara las medidas necesarias para organizar esa reunión, siempre y cuando los presidentes celebraran consultas con los respectivos órganos de los tratados sobre la conveniencia de que la periodicidad fuese el tema de la reunión.

25. La cuestión de la periodicidad se ha planteado en los períodos de sesiones regulares de los órganos desde junio de 2000 y se ha pedido que éstos aporten sus opiniones acerca del programa y el proyectado resultado de esa reunión. Hasta la fecha, no han llegado a ningún acuerdo sobre el resultado que debería tener la reunión. Falta ver de qué modo los órganos podrán armonizar un aspecto del proceso de presentación de informes que está definido en el respectivo tratado pertinente a cada uno.

26. El objeto de esta sección del presente informe es ayudar a los presidentes a planificar una reunión de los distintos comités trazando lo que podrían ser los propósitos y los resultados de la reunión. El apartado a) está centrado en un tema de procedimiento, a saber, la periodicidad de la presentación de informes, que los presidentes ya habían indicado que podría ser el tema de esa reunión. El apartado b) está centrado en una cuestión fundamental de derechos humanos que es pertinente para todos los tratados: el tráfico de personas. En el apartado c) se expone otro posible tema, uno que plantea dificultades de procedimiento y de fondo a los órganos creados en virtud de tratados, es decir, el persistente problema de las reservas a los tratados.

a) Periodicidad

27. El principio de la armonización de la presentación de informes y de la resolución de las cuestiones técnicas involucradas podría ser el tema de una reunión de los diversos comités, cuyo objetivo central podría ser establecer un nuevo procedimiento para armonizar la periodicidad de la presentación de informes de todos los Estados Partes en virtud de los tratados de derechos

humanos[1]. Habría que tener presente que el propio tratado dispone claramente la periodicidad de los informes que hay que presentar en el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[2]. El principal órgano de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Consejo Económico y Social, dispuso una periodicidad igualmente estricta[3]. El Comité de Derechos Humanos es el único órgano creado en virtud de un tratado de derechos humanos que tiene

---

[1] Los tratados en cuestión son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. El séptimo tratado que se podría incluir en el debate es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que ha sido ratificada ya por 16 de los 20 Estados que deben hacerlo para que entre en vigor y ha sido firmada por otros 10 Estados. Se ha propuesto que se modifique este tratado en una etapa temprana de modo que se disponga que uno de los comités existentes ejerza las funciones de supervisión en vez de un órgano totalmente nuevo. De acuerdo con esto, habría que proceder ahora que los Estados miembros son pocos para llegar a un acuerdo con respecto a la modificación (E/CN.4/1997/74, párr. 96).

[2] La periodicidad convencional para la presentación de los informes es la siguiente:

> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: al cabo de un año de su entrada en vigor para cada Estado Parte y cada dos años a partir de entonces,
>
> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: al cabo de un año de la entrada en vigor y cada cuatro años a partir de entonces,
>
> Convención contra la Tortura: al cabo de un año de la entrada en vigor y cada cuatro años a partir de entonces,
>
> Convención sobre los Derechos del Niño: al cabo de dos años de la entrada en vigor y cada cinco años a partir de entonces, y
>
> Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (que aún no está en vigor): al cabo de un año de la entrada en vigor y cada cinco años a partir de entonces.

[3] En el caso de este Pacto, la periodicidad se rige por un sistema establecido en la resolución 1988/4 del Consejo Económico y Social. En términos generales, exige que los Estados Partes presenten su informe inicial aproximadamente dos años después de la entrada en vigor del Pacto y sus informes periódicos cada cinco años a partir de entonces.

completa flexibilidad para determinar la periodicidad de los informes que deben presentar los Estados Partes[4].

28. A lo largo de los años, a menudo se ha sugerido que es muy difícil que los Estados Partes cumplan las disposiciones relativas a la presentación de informes con arreglo a los seis tratados de derechos humanos. Aparte del gran conjunto de materias que deben tratar en los informes, en muchos casos es preciso que elaboren informes con arreglo a varios tratados en poco tiempo y luego pasan varios años antes de que tengan que presentar sus próximos informes. Muchos Estados Partes comienzan a elaborar sus informes creando una red ministerial de las distintas dependencias gubernamentales pertinentes. Cuando las actividades de esa red se concentran en un breve plazo y después se interrumpen, es pesado volver a iniciar el proceso para presentar los informes siguientes.

29. Cabe señalar, sin embargo, que la concentración de la presentación de los informes en un breve plazo tiene la ventaja de que tanto los Estados Partes como los diversos órganos pueden utilizar una buena parte de la misma información que será relativamente reciente cuando la reciban los órganos. Esta práctica podría reducir considerablemente el trabajo que supone el proceso de elaborar informes no sólo para los Estados Partes, sino para todas las entidades asociadas de los órganos creados en virtud de tratados que les proporcionan regularmente información (departamentos y organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, etc.). Por otro lado, las observaciones finales de un órgano que apoyen aquellas adoptadas no hace mucho por otros órganos creados en virtud de tratados podrían dar mucha más fuerza a sus motivos de preocupación y recomendaciones comunes.

30. Todos los órganos también han tropezado con dificultades con relación a los requisitos de presentar informes previstos en los respectivos tratados o establecidos en la práctica. Esas dificultades se refieren a: i) la acumulación de informes atrasados que han sido presentados y deben ser examinados por los órganos y ii) el gran número de Estados que no cumplen y presentan los informes con mucho retraso o sencillamente no los presentan.

31. Si bien los órganos, los Estados Partes y otros observadores y participantes en el sistema de tratados parecen coincidir en que la cuestión merece ser examinada cuidadosamente y enmendada, dos factores han impedido la adopción de medidas a este respecto. En primer lugar, no hay acuerdo sobre cómo habría que cambiar: si se debería programar la presentación de los informes de los Estados Partes a los diversos órganos a intervalos de igual duración o si se debería concentrar en un plazo breve. En segundo lugar, existe una renuencia general a entablar

---

[4] En el caso del Comité de Derechos Humanos, el tratado cuyo cumplimiento supervisa precisa que el informe inicial de los Estados Partes deberá presentarse al cabo de un año de la entrada en vigor del Pacto, pero permite flexibilidad para que el Comité determine cuándo se presentarán los informes periódicos. Al tenor de su reglamento recién revisado (véanse los artículos 70 y 70A, CCPR/C/3/Rev.6), después de examinar el informe de un Estado Parte el Comité determinará la fecha en que se deba presentar el próximo informe. Cuando en sus observaciones finales el Comité haya establecido ciertas prioridades relativas a un Estado Parte, ese Estado podrá presentar una respuesta. El Comité la examinará y, basándose en sus conclusiones, podrá fijar una nueva fecha para la presentación del próximo informe.

cualquier proceso que exigiría modificar los tratados, en particular habida cuenta de la lentitud con que los distintos Estados Partes están aceptando oficialmente las modificaciones que ya han aprobado algunas reuniones de Estados Partes.

32. Por consiguiente, los órganos creados en virtud de tratados han adoptado reglamentos y prácticas especiales para determinar la fecha de presentación de los informes, aceptar textos refundidos (por ejemplo, la presentación de varios informes en un solo documento) e introducir otras novedades. Esos reglamentos y prácticas de hecho se apartan de la estricta periodicidad que disponen muchos de los tratados. Hasta este momento, esto ha sucedido en los comités en relación con los informes ya presentados por los Estados Partes en cada uno de los tratados. No se ha intentado racionalizar el procedimiento desde el punto de vista de quien redacta los informes espaciando las fechas en que los Estados deben presentar sus informes en virtud de cada tratado.

33. Este tema se podría tratar en una reunión de un grupo de trabajo en que estén representados los diversos comités. Antes de esa reunión, cada órgano se reuniría para estudiar la conveniencia, modo y propósito de armonizar las obligaciones de presentar informes con arreglo a los tratados. Si se considerase provechoso programar la presentación de los informes a intervalos de igual duración, el grupo de trabajo debería tratar, entre otras cosas, las cuestiones de carácter práctico expuestas a continuación.

34. ¿Cuál sería el mejor ciclo de presentación de los informes? ¿Cabría presentar un informe una vez al año a cada uno de los órganos creados en virtud de tratados?[5] En este caso, si un Estado es Parte en seis tratados, comparecería ante todos los órganos una vez cada seis años, lo que alargaría el plazo de una a otra comparecencia de dos años, como sucede actualmente en el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, a cinco años (Comité de los Derechos del Niño y otros). ¿Seguirían necesitando los Estados que son Parte en tres tratados elaborar un informe cada año y comparecer cada tres años ante el órgano pertinente? ¿O tendrían que presentar un informe cada dos años a un comité diferente y comparecer cada seis años ante los diversos órganos? ¿Cuáles deberían ser las obligaciones de los Estados que han adquirido la calidad de Parte en un solo un tratado, o en cuatro o cinco? ¿Deberían incorporarse desde ya en el nuevo procedimiento las obligaciones de presentar informes al tenor de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares o cabría esperar hasta que entre en vigor?

35. ¿De qué modo se trataría en el nuevo procedimiento la falta de presentación tardía o la falta de presentación de informes? ¿Se ajustaría la fecha de presentación de los próximos informes a todos los órganos creados en virtud de tratados o dispondría cada uno una nueva fecha para la presentación de los informes atrasados?

36. Además de tratar estas cuestiones a fin de establecer un nuevo procedimiento, la reunión de los diversos comités podría examinar las consecuencias del nuevo procedimiento para los tratados. Podría decidir comenzar a elaborar modificaciones de las disposiciones pertinentes a la periodicidad que, una vez examinadas a cabalidad en los órganos creados en virtud de tratados, podrían ser señalizadas a la consideración de reuniones de los Estados Partes.

---

[5] Véase HRI/MC/2001/Misc.1.

b) La trata de personas y los derechos humanos

37. Otra posibilidad sería centrar la reunión de los diversos comités en un tema sustantivo. El examen de las cuestiones que plantea la trata de personas en relación con los derechos humanos podría ser una oportunidad de ventilar un motivo de creciente preocupación internacional. La trata de personas es una cuestión en que podrían descuidarse aspectos decisivos de los derechos humanos y que interesa desde el punto de vista de los seis tratados. En lo tocante a los derechos humanos, plantea problemas a los Estados de todas las regiones y de todo nivel de desarrollo. Si los órganos de los seis tratados adoptan un planteamiento coherente en relación con los aspectos de la trata relacionados con los derechos humanos, podría servir de referencia a las cada vez más numerosas iniciativas nacionales e internacionales en este ámbito.

38. El apartado a) del artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define la trata de personas como:

> "… la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

El Protocolo dispone, además que la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados más arriba.

39. Una prioridad en un número creciente de países. La trata de personas, especialmente la que afecta a las mujeres y los niños, es uno de los temas políticos más importantes que tiene planteados la comunidad internacional y ha sido definida (por el Secretario General, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, y el encargado del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, entre otras personas) como uno de los principales retos del siglo XXI en materia de derechos humanos. En un estudio especial de la Organización Internacional del Trabajo publicado el 25 de mayo de 2001, se afirmaba que la trata de seres humanos es el delito que aumenta con mayor rapidez. Este problema afecta a casi todos los países del mundo, tanto a los de procedencia como a los países de tránsito o receptores.

40. Una cuestión oportuna. En estos momentos se definen nuevas normas internacionales que cabría examinar atentamente por sus repercusiones en razón a los derechos humanos. En el año 2000 se firmó un tratado mundial contra la trata de personas auspiciado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. El Consejo de Ministros de la Unión Europea, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) también han adoptado recientes directivas, recomendaciones y resoluciones sobre este tema. El primer proyecto de tratado regional de lucha contra la trata de personas fue auspiciado por la Asociación del Asia

Meridional para la Cooperación Regional (ASAMCOR). Muchos de los principales países de tránsito y de destino recientemente reformaron o adoptaron leyes encaminadas a impedir la trata de personas, sancionar a los autores y proteger a las víctimas.

41. Importancia de no descuidar el planteamiento de los derechos humanos. Si bien los derechos humanos ocupan un lugar destacado por lo que pertenece a la trata de personas, la verdadera motivación política de las iniciativas internacionales de lucha contra ésta es su relación con la migración -singularmente, la migración ilegal de trabajadores. En consecuencia, esta cuestión ha dejado de estar inscrita en el marco de los derechos humanos al que tradicionalmente pertenecía y el papel de estos derechos tiene cada vez menos importancia en las iniciativas de lucha contra la trata de personas, en particular en el plano nacional. Con todo, los derechos humanos deberían ser un aspecto fundamental de las estrategias de prevención, sanción y protección. En el contexto de la trata se suele invocar todo un conjunto de normas de derechos humanos, entre ellas, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la trata de mujeres, la prostitución y los matrimonios forzados, los trabajos forzosos obligatorios, la libertad de circulación, la servidumbre por deudas, la protección de los migrantes y de los trabajadores migratorios, la violencia contra la mujer y los derechos del niño. La cuestión, sin embargo, no se plantea en un nítido marco jurídico internacional y poco se ha hecho para precisar las normas pertinentes en materia de derechos humanos.

Relevancia para los órganos creados en virtud de tratados

42. El tipo de violaciones de los derechos humanos en el caso de las víctimas de este comercio guarda una estrecha relación con los siete tratados principales de derechos humanos y los órganos creados en virtud de ellos deberán prestar una mayor atención a esta cuestión. Todos los órganos de los tratados (con la obvia excepción del Comité contra la Tortura) la han tratado al examinar los informes presentados por los Estados Partes. Por orden de frecuencia y grado de profundidad, los órganos que han tratado cuestiones relacionadas con la trata son el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Sin embargo, hoy por hoy el interés de los órganos de los tratados en los problemas que plantea la trata desde el punto de vista de los derechos humanos se limita a casos particulares sin ninguna consistencia.

c) Reservas a los tratados

43. Una tercera posibilidad sería que el Grupo de Trabajo de los distintos comités se centrase en los ámbitos en que un planteamiento común pudiese tener repercusiones tanto de procedimiento como de fondo. Las reservas a los tratados de derechos humanos es uno de esos temas de gran importancia para todos los órganos creados en virtud de tratados. Además de estos órganos, a la Comisión de Derecho Internacional también le sería muy útil una reunión sobre este tema para su estudio de la cuestión de las reservas, así como a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que sigue estudiando la cuestión de las reservas a los tratados de derechos humanos.

44. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 define la reserva como "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o

modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado"[6]. La Convención de Viena prohíbe las reservas que sean incompatibles con los objetivos y el propósito del tratado objeto de las reservas. Sin embargo, en esa Convención no se explicita ningún mecanismo, al margen de las objeciones de otros Estados Partes, que permita determinar si una reserva es incompatible con los objetivos y el propósito de un tratado.

45. Un elevado número de Estados se ha adherido a los seis tratados internacionales de derechos humanos. No obstante, se han formulado numerosas reservas, en particular al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. Las respuestas a esas reservas, en particular las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, parecen indicar que un importante número de ellas son contrarias a los objetivos y el propósito de los tratados.

46. Se ha instado en repetidas ocasiones a los Estados a que limiten el alcance de las reservas a instrumentos internacionales de derechos humanos, las formulen con la mayor precisión y concisión, se aseguren de que no son incompatibles con los objetivos y el propósito de los tratados y las examinen periódicamente a fin de retirarlas. Así ha sucedido en los principales acontecimientos internacionales celebrados últimamente en relación con los tratados, como por ejemplo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 o los períodos de sesiones anuales de la Asamblea General, al aprobar resoluciones relativas a esos tratados.

47. A los órganos de los tratados les preocupan desde hace tiempo las reservas a los tratados internacionales de derechos humanos. El Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han aprobado una serie de observaciones generales o recomendaciones en relación con las reservas. Además, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño tratan la cuestión de las reservas en sus directrices para la elaboración de los informes de los Estados Partes. Durante el examen de estos informes, casi todos los órganos hacen preguntas acerca de las reservas de los Estados Partes y les recomiendan que consideren la posibilidad de retirarlas. Varios órganos han expresado dudas acerca de la compatibilidad de determinadas reservas con los objetivos y el propósito de los tratados. El Comité de Derechos Humanos ha examinado las reservas al Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el contexto de las comunicaciones individuales y se ha pronunciado sobre su validez.

48. La cuestión de las reservas se ha examinado en las reuniones de los presidentes, incluida la quinta reunión celebrada en 1994, en que recomendaron que los órganos insistiesen en obtener explicaciones de los Estados Partes acerca de las razones de sus reservas y declarasen inequívocamente que algunas son incompatibles con el derecho de los tratados[7].

---

[6] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1155, Nº 18232, pág. 444), apartado d) del párrafo 1 del artículo 2.

[7] A/49/537, anexo, párr. 30.

49. Ya se ha contemplado la posibilidad de recabar una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la validez y los efectos jurídicos de las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En su resolución 1992/3, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos pidió al Secretario General que recabase la opinión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre la conveniencia de obtener una opinión consultiva sobre esta cuestión[8]. En su 12º período de sesiones, celebrado en 1993, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recordó que en anteriores períodos de sesiones había planteado la cuestión de las reservas formuladas y destacó la importancia de obtener una opinión "que pudiera ayudar a los gobiernos a considerar de nuevo la necesidad de las reservas formuladas y, quizá, a retirarlas"[9]. El Comité decidió apoyar las medidas adoptadas junto con otros órganos creados en virtud de tratados para recabar dicha opinión, que permitiría poner en claro la cuestión y ayudaría a los Estados a ratificar y aplicar instrumentos internacionales. Hasta la fecha, no se ha recabado ninguna opinión de la Corte Internacional de Justicia.

50. En su 46º período de sesiones, celebrado en 1994, la Comisión de Derecho Internacional designó al Sr. Alain Pellet Relator Especial para el tema "La ley y la práctica en materia de reservas a los tratados" (que posteriormente pasó a denominarse "reservas a los tratados"). En su 49º período de sesiones, celebrado en 1997, la Comisión de Derecho Internacional aprobó las "conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre reservas a los tratados multilaterales normativos, incluidos los tratados de derechos humanos"[10]. La Comisión sigue estudiando la cuestión de las reservas.

51. La Sra. Françoise Hampson ha elaborado un documento de trabajo de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre la cuestión de las reservas formuladas a los tratados de derechos humanos[11]. En su resolución 2000/26, de 18 de agosto de 2000, la Subcomisión decidió designar a la Sra. Hampson Relatora Especial encargada de preparar un estudio completo sobre las reservas formuladas a los tratados de derechos humanos[12].

---

[8] Véase el informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre su 44º período de sesiones (E/CN.4/1993/2), cap. II, sec. A.

[9] Véase el informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento Nº 38 (A/48/38), sec. I.C, párr. 4.

[10] Véase el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 49º período de sesiones, (Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento Nº 10 (A/52/10), cap. V, párr. 157.

[11] E/CN.4/Sub.2/1999/28, párr. 20.

[12] En su decisión 2001/113, de 25 de abril de 2001, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Subcomisión que reconsiderase su solicitud de designar a la Sra. Hampson Relatora Especial a la luz de la labor que llevaba a cabo la Comisión de Derecho Internacional.

52. Los objetivos de la reunión del grupo de expertos podrían ser:

a) Examinar el marco jurídico para formular reservas a los tratados multilaterales y los problemas derivados de las reservas a los tratados de derechos humanos;

b) Examinar la experiencia de los órganos creados en virtud de tratados en relación con las reservas en el contexto de sus recomendaciones y observaciones generales, las directrices para la presentación de informes, el diálogo constructivo, sus observaciones finales y las comunicaciones;

c) Proponer estrategias a los órganos de los tratados para tratar las reservas en el contexto de sus recomendaciones y observaciones generales, las directrices para la presentación de informes, el diálogo constructivo, sus observaciones finales y las comunicaciones;

d) Colaborar con la Comisión de Derecho Internacional en la realización del estudio sobre la cuestión de las reservas y en cualquier otro estudio que pudiese realizar un órgano creado sobre la base de la Carta;

e) Contribuir a mejorar la eficacia de los métodos de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados y a simplificarlos.

III. AUMENTO DEL APOYO A LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS Y MEJORA DE SU EFICACIA

53. En el documento HRI/MC/2001/Misc.2, se informa a los presidentes del apoyo prestado por la Oficina del Alto Comisionado a los órganos creados en virtud de tratados. Asimismo, los presidentes podrán examinar un cuadro de carácter oficioso confeccionado por la secretaría sobre las medidas que ha tomado o va a tomar de inmediato la Oficina para cumplir, en relación con los órganos de tratados con sede en Ginebra, algunas de las recomendaciones que se proponen en el reciente estudio de la profesora Anne Bayefsky, que lleva por título "The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads".

54. Se hace un especial hincapié en la recomendación de la profesora Bayefsky relativa a la inadecuación de algunos informes. La profesora recomienda que los órganos creados en virtud de tratados alienten a la secretaría de la Oficina del Alto Comisionado a determinar los informes recibidos que podrían ser completamente insatisfactorios por no atenerse a las directrices para la presentación de informes (en tamaño, forma o por la falta de datos estadísticos) a fin de que puedan sugerir de manera oficiosa a los Estados Partes la manera de mejorar y volver a presentarlo. Tal vez los presidentes deseen ventilar esta recomendación.

IV. OTROS ASUNTOS

Carácter de la participación de los órganos creados en virtud de tratados en los acontecimientos organizados por las Naciones Unidas

55. Los presidentes reiteraron su opinión de que los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados, o los miembros designados, debían estar presentes cuando el órgano de supervisión pertinente, ya fuese la Asamblea General o el Consejo Económico y Social, examinase los informes anuales de los órganos creados en virtud de tratados (A/55/206, párr. 75). También reiteraron su recomendación de que se les otorgara carácter oficial en el Consejo Económico y Social y, en consecuencia, en sus comisiones orgánicas, para poder participar en el examen de los asuntos de importancia para sus respectivos comités (A/55/206, párr. 76).

56. Cabe señalar que la cuestión del carácter de los órganos tiene varias consecuencias. En primer lugar, el reconocimiento de su carácter oficial, tal como se refleja en el reglamento por el que se rigen los actos en cuestión, está directamente relacionado con el reconocimiento del derecho a hacer uso de la palabra y a presentar documentos. El reglamento de las principales conferencias mundiales relativas a los derechos humanos, entre ellas la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 y la próxima Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas de Intolerancia que se celebrará en Durban en septiembre de 2001, dispone la participación en sus deliberaciones de representantes de los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas en calidad de observadores. En el caso de estas dos últimas conferencias, el reglamento establece que los miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial podrán participar como observadores en sus deliberaciones[13]. Todos los órganos y organizaciones reconocidos oficialmente en el reglamento de una conferencia de las Naciones Unidas también pueden someter textos escritos para su distribución a todos los participantes.

57. En relación con las reuniones ordinarias de las Naciones Unidas, los órganos creados en virtud de tratados no asisten a los períodos de sesiones de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social o de la Comisión de Derechos Humanos, si bien, con arreglo a los respectivos tratados, están obligados a presentar informes anuales o bienales sobre sus actividades[14]. En los reglamentos de estos organismos no se reconoce carácter oficial a la participación en sus deliberaciones de los órganos creados en virtud de tratados. Ahora bien, se les puede invitar a participar en acontecimientos especiales. Así, por ejemplo, se invitó al

---

[13] Artículo 64 del reglamento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (A/CONF.177/2) y artículo 64 del reglamento provisional de la Conferencia Mundial contra el Racismo (A/CONF.189/PC.1/21, anexo IV).

[14] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales presenta un informe anual al Consejo Económico y Social, de conformidad con la resolución 1985/17 del Consejo. Los demás órganos creados en virtud de tratados también presentan informes anuales a la Asamblea General, por intermedio de la Tercera Comisión, salvo el Comité de los Derechos del Niño que presenta informes cada dos años.

Comité de los Derechos del Niño a participar en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia; sin embargo, al igual que los otros órganos creados en virtud de tratados, no participa en los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea.

58. Por otro lado, la cuestión del carácter de los órganos está íntimamente relacionada con la cuestión de los recursos financieros. En los recursos asignados al funcionamiento de los órganos de los tratados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas no se han previsto créditos para la participación de representantes de estos órganos en la Asamblea General, el Consejo Económico y Social o sus comisiones orgánicas.

59. Se señala que en la versión modificada del programa de la Comisión de Derechos Humanos, se dedica un subtema bienal del programa a los órganos creados en virtud de tratados, que se examina los años pares. En su 57º período de sesiones, varias delegaciones hablaron de este subtema. Al no figurar en el programa de ese período de sesiones sino en el del 58º período de sesiones y al no tener los órganos de los tratados ninguna condición oficial ante la Comisión, ninguno de los presidentes estuvo presente en los debates. La secretaría ha elaborado una nota oficiosa sobre las deliberaciones que se puede consultar en la presente reunión como documento de antecedentes (HRI/MC/2001/Misc.1).

60. Provisionalmente está previsto que los presidentes y representantes de los Estados examinen el asunto durante las consultas oficiosas que se celebren en la presente reunión.