



**Instrumentos
Internacionales de
Derechos Humanos**

Distr.
GENERAL

HRI/ICM/2003/3
8 de abril de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Segunda reunión entre los comités que son
órganos creados en virtud de tratados
de derechos humanos
Ginebra, 18 a 20 de junio de 2003

**MÉTODOS DE TRABAJO RELACIONADOS CON EL PROCESO DE
PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LOS ESTADOS**

Documento básico preparado por la Secretaría

1. La segunda reunión entre los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos se celebrará del 18 al 20 de junio de 2003.
2. El presente documento, que fue elaborado por la Secretaría, es el documento básico de la reunión entre los comités sobre los métodos de trabajo relacionados con el proceso de presentación de informes de los Estados.

**Nota básica sobre las propuestas del Secretario General para la
reforma del sistema de órganos creados en virtud de tratados**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
A. Propósito	1	4
B. Las propuestas del Secretario General	2 - 7	4
C. Reacciones iniciales a las sugerencias del Secretario General.....	8 - 9	6
D. La situación que se aborda en el informe del Secretario General	10 - 15	8
1. Aceptación de los tratados de derechos humanos.....	10 - 11	8
2. Incumplimiento de los requisitos de presentación de informes.....	12 - 15	10
E. Reseña de los principales acontecimientos	16 - 26	11
1. Órganos de los tratados en el plano individual.....	17	12
2. La reunión entre comités	18	12
3. Reuniones de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados.....	19 - 23	12
4. Un experto independiente	24	14
5. Otras fuentes de propuestas	25 - 26	15
F. Propuestas y prácticas actuales encaminadas a abordar las inquietudes relacionadas con la presentación o no presentación de informes.....	27 - 42	15
1. Un enfoque más coordinado	28 - 29	16
2. Directrices armonizadas para la presentación de informes.....	30 - 32	16
3. Listas de preguntas/cuestiones.....	33 - 36	17
4. Planificación de los informes.....	37	18
5. Observaciones finales	38 - 39	18
6. Examen de la aplicación si no se presenta un informe	40 - 42	19

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
G. Enfoque global de la presentación de informes	43 - 57	20
1. El informe único, global o exhaustivo.....	45 - 48	20
2. El documento básico.....	49 - 50	22
3. Informes centrados.....	51 - 53	22
4. Periodicidad	54 - 57	23
H. Opciones.....	58 - 59	24

A. Propósito

1. Esta nota proporciona información básica para las consultas sobre la cuestión de reformar el sistema de presentación de informes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, que se examina en el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio (informe del Secretario General)¹. El Secretario General ha solicitado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que presente recomendaciones sobre los procedimientos racionalizados de presentación de informes en septiembre de 2003 a más tardar². Este documento incluye:

- a) La reseña de las propuestas de reforma pertinentes a las cuestiones planteadas por el Secretario General;
- b) Un panorama general de los cambios introducidos por los propios órganos creados en virtud de tratados en estas esferas; y
- c) Las opciones para aplicar las propuestas del Secretario General, incluso mediante el aprovechamiento de las reformas aplicadas hasta la fecha.

B. Las propuestas del Secretario General

2. En su informe, el Secretario General recuerda que las Naciones Unidas ofrecen un marco institucional único para elaborar y promover normas y prácticas relativas a los derechos humanos y potenciar instrumentos jurídicos, operacionales y de supervisión destinados a mantener la universalidad de los derechos humanos. El Secretario General determina que los problemas de hoy están relacionados con el aprovechamiento de los progresos ya logrados mediante, entre otras cosas, la modernización del sistema de tratados de derechos humanos. Observando que los mecanismos y procedimientos existentes creados en virtud de tratados constituyen una red amplia e intrincada y cada vez más compleja, el Secretario General destaca la carga que suponen las obligaciones de presentar informes sobre los recursos de los Estados y la Secretaría. El Secretario General concluye que un efecto de esas exigencias de presentación de informes es un fracaso "crónico" ya que gran número de Estados no presentan informes o lo hacen después de muchas demoras³.

3. El Secretario General ha hecho un llamamiento a los órganos creados en virtud de tratados para que consideren dos medidas que contribuirían a superar las deficiencias del sistema actual. Se trata de:

- a) Idear un criterio más coordinado para sus actividades y establecer una norma sobre las diversas obligaciones de presentación de informes; y

¹ A/57/387 (9 de septiembre de 2002), párrs. 52 a 54.

² Véase la medida 3, *ibíd.*

³ *Ibíd.*, párr. 53.

- b) Considerar la posibilidad de permitir que los Estados presentaran un único informe en que se resumiera el cumplimiento de todos los tratados internacionales de derechos humanos en los que sean Partes.

4. Se ha solicitado al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que emprenda consultas sobre nuevos procedimientos racionalizados de presentación de informes y que presente sus recomendaciones al Secretario General en septiembre de 2003 a más tardar. En este contexto, se están recabando las opiniones de los órganos creados en virtud de tratados, los Estados Partes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros asociados dentro del sistema de las Naciones Unidas.

5. Las propuestas del Secretario General se relacionan con los seis órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados que actualmente están en funcionamiento: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité de Derechos Humanos; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD); el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW); el Comité contra la Tortura; y el Comité de los Derechos del Niño. Un séptimo órgano creado en virtud de tratados (el Comité sobre los Trabajadores Migratorios, creado por la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (la Convención sobre los trabajadores migratorios) comenzará su labor en 2004, al entrar en vigor esa Convención el 1º de julio de 2003⁴.

6. El Secretario General establece sus propuestas sobre presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos dentro del contexto más amplio de las reformas del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esas reformas más amplias subrayan: "el establecimiento o la consolidación de un sistema nacional de protección en todos los países, en que se reflejen las normas internacionales de derechos humanos, [como] un objetivo primordial de la Organización"⁵. Las propuestas del Secretario General con respecto al proceso relacionado con los órganos creados en virtud de tratados se vinculan por consiguiente en forma inextricable al mejoramiento de la protección de los derechos humanos a nivel interno⁶.

7. Poco después de la publicación del informe del Secretario General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría presentó su "Examen de la gestión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos"⁷. En él se formulaban varias

⁴ El vigésimo instrumento de ratificación de esta Convención fue depositado en poder del Secretario General el 14 de marzo de 2003. De conformidad con el párrafo 1 de su artículo 87, la Convención entrará en vigor el 1º de julio de 2003.

⁵ A/57/387, párr. 50.

⁶ En un informe presentado por el Asesor Especial del Alto Comisionado para los Derechos Humanos titulado "Enhancing OHCHR effectiveness to strengthen human rights at country level", una tarea básica de la presencia ampliada del ACNUDH sobre el terreno sería crear la capacidad nacional para atender... las obligaciones de presentación de informes de los órganos creados en virtud de tratados (resumen, párr. E4).

⁷ A/57/488 (21 de octubre de 2002).

recomendaciones encaminadas a mejorar la eficacia y la eficiencia de la Oficina del Alto Comisionado, incluso que "el Alto Comisionado debería mantener consultas periódicas con los órganos creados en virtud de tratados sobre las posibilidades de reunir los informes elaborados conforme a distintos tratados en un único informe nacional, a fin de que se siga avanzando en esa dirección"⁸.

C. Reacciones iniciales a las sugerencias del Secretario General

8. Durante el quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, los Estados Miembros acogieron con beneplácito las propuestas del Secretario General relacionadas con los órganos creados en virtud de tratados y subrayaron la importancia de recabar las opiniones de los Estados sobre esas cuestiones. En su resolución, "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: programa para profundizar el cambio"⁹, la Asamblea General alentaba a que se revisaran los procedimientos de presentación de informes "a fin de elaborar un método más coordinado y simplificar las obligaciones de presentación de informes que imponen [los] tratados". Pedía también al Alto Comisionado "que apoyara esa labor, presentando recomendaciones, según procediera" (párr. 8). La resolución también señalaba a la atención el respeto por los mandatos respectivos de diversos órganos creados en virtud de tratados y recordaba la determinación de los Estados Miembros de hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades establecidas en la Declaración del Milenio.

9. En una carta de fecha 1º de noviembre de 2002 dirigida a los presidentes de cada uno de los órganos creados en virtud de tratados, el Alto Comisionado invitó a los comités respectivos a que consideraran las propuestas del Secretario General como cuestión prioritaria y a que presentaran cualesquiera observaciones que pudieran tener al Alto Comisionado a fines de mayo de 2003 a más tardar. Se han recibido las siguientes respuestas iniciales:

- a) En una carta de fecha 8 de noviembre de 2002, el Presidente del Comité de Derechos Humanos indicó que la reacción inicial de los miembros del Comité a la idea de un informe único no había sido favorable, pero que las propuestas del Secretario General requerían una consideración más completa y profunda. Durante el 76º período de sesiones, el Comité convocó su segunda reunión oficiosa con los Estados Partes en el Pacto, durante la cual varios miembros del Comité indicaron sus opiniones iniciales sobre las propuestas del Secretario General. También en ese período de sesiones, el Comité estableció un pequeño grupo de trabajo para considerar posibles opciones y soluciones. Teniendo en cuenta un informe presentado por el Grupo de Trabajo al 77º período de sesiones, el Comité convino en que se oponía al concepto de un informe único o consolidado y en que no impondría limitaciones al tamaño de los informes requeridos en virtud del artículo 40 del Pacto sino que más bien pediría a los Estados Partes que prepararan los informes en estricto cumplimiento con las directrices del Comité al respecto. El Comité también convino en que después de la presentación de un informe inicial y un informe periódico, el

⁸ *Ibíd.*, párr. 63.

⁹ Resolución 57/300 de 20 de diciembre de 2002.

sistema actual debería cambiarse en la siguiente forma: con ocho meses de antelación al examen, se adoptaría una lista de cuestiones que se presentaría al Estado Parte interesado; la lista se basaría en las inquietudes determinadas en las observaciones finales anteriores, en el seguimiento que podría haber habido acerca de las observaciones finales y en la información recopilada de una diversidad de fuentes (por ejemplo, ONG, relatores especiales de los mecanismos regionales de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos, informes del Estado Parte interesado al Comité contra el Terrorismo, etc.), y también incluiría una invitación al Estado Parte a que proporcionara toda la información pertinente relacionada con las obligaciones que le incumbían en virtud del Pacto. Las respuestas del Estado Parte a esas preguntas representarían el siguiente informe periódico del Estado Parte y en ellas se basaría el debate público posterior del Comité con la delegación del Estado Parte interesado.

- b) El Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comunicó las opiniones preliminares del Comité en una carta dirigida al Alto Comisionado el 29 de noviembre de 2002. Indicaba que a algunos miembros les preocupaba que al resumir el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones jurídicas impuestas por los diversos tratados de derechos humanos, algunos Estados pudieran eludir la presentación de informes exhaustivos sobre el cumplimiento de dichas obligaciones. Asimismo se temía que el procedimiento del informe único pudiera menoscabar la importancia que los Estados Partes actualmente concedían a los derechos económicos, sociales y culturales. El Presidente proponía que el Alto Comisionado convocara un seminario a fin de debatir las propuestas del Secretario General, así como una segunda reunión entre los comités, que se centraría en las cuestiones planteadas por las propuestas.
- c) En diciembre de 2002, el Presidente del Comité de los Derechos del Niño distribuyó un documento oficioso de debate titulado "Human rights treaties: one consolidated report" (Tratados de derechos humanos: un informe único), que presentó al Comité durante su 32º período de sesiones, celebrado en enero de 2003. En dicho documento, el Presidente se preguntaba si el informe único propuesto por el Secretario General mejoraría, en la práctica, las tasas de presentación de informes por los Estados Partes. También planteaba ciertas inquietudes en el sentido de que un informe único podría carecer de la especificidad necesaria en cuanto a los tratados, presentar dificultades para las ONG y los órganos de las Naciones Unidas que tradicionalmente proporcionan aportaciones al proceso de presentación de informes, y plantear dificultades prácticas para los órganos creados en virtud de tratados y la Secretaría. Subrayaba que el éxito de las propuestas dependería de la introducción de directrices consolidadas, y que se requeriría un modelo para la presentación de informes. El Presidente formulaba recomendaciones concretas para la adopción de medidas respecto del informe del Secretario General, incluido un estudio de la viabilidad y eficacia de las medidas sugeridas en el informe, realizado por un grupo de trabajo que representara a una amplia gama de interesados. El Presidente sin embargo expresaba apoyo por un sistema en que ciertas partes de un informe que abarcara obligaciones congruentes podrían someterse a diferentes comités. El Comité también celebró una consulta con los Estados Partes en la

Convención sobre los Derechos del Niño el 29 de enero de 2003, durante la cual varios Estados ofrecieron sus opiniones sobre las propuestas del Secretario General.

- d) La Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respondió a la solicitud del Alto Comisionado de 3 de marzo de 2003 destacando varios puntos que se debía considerar que habían sido convenidos por el Comité en su 28º período de sesiones celebrado en enero de 2003. Observando que un objetivo de la revisión del sistema de tratados de derechos humanos, incluida la revisión de los métodos de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados, debería ser el fortalecimiento del sistema de derechos humanos a nivel nacional, el Comité apoyó un aumento de la coordinación y una más estrecha cooperación entre los órganos creados en virtud de tratados, en especial mediante las reuniones de presidentes y las reuniones entre los comités. Al mismo tiempo, el Comité expresó preocupación porque un único informe podría poner en peligro el objeto y el propósito de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. También indicó que el objetivo de consolidar la presentación de informes en virtud de diversos tratados no significaba necesariamente que la mejor opción había de ser un único informe con respecto a los tratados de derechos humanos "en el futuro previsible".
- e) El Presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial respondió en nombre del Comité a la solicitud del Alto Comisionado en una carta de fecha 27 de marzo de 2003. Subrayó la decisión del Comité de aumentar la coordinación con otros órganos creados en virtud de tratados, y sugirió que la Secretaría preparara un estudio de las directrices sobre la presentación de informes. Con respecto a la propuesta relativa a un informe único, el Comité planteó varias inquietudes, entre las que cabe citar: las modalidades de actualizar el informe único; si un informe de ese tipo podría aumentar la carga a que hacían frente los Estados Partes; y si un informe único podría tener como resultado la marginación de la presentación de informes sobre la aplicación de derechos o cuestiones concretas tales como la discriminación racial. El Comité propuso que una opción podría ser un informe único que proporcionara un breve panorama de las obligaciones de un Estado con arreglo a todos los tratados en los que era Parte, seguido por anexos separados en los que se proporcionara información sobre acontecimientos recientes en materia legislativa o en la práctica que correspondieran a la aplicación de cada tratado en los que el Estado fuera Parte. El informe único se actualizaría regularmente, y los anexos se enviarían a cada órgano creado en virtud de tratados según la periodicidad indicada en sus respectivos tratados.

D. La situación que se aborda en el informe del Secretario General

1. Aceptación de los tratados de derechos humanos

10. El sistema de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos se estableció para garantizar la vigilancia del cumplimiento por los Estados Partes de las obligaciones dimanantes de los diversos tratados de derechos humanos. Las Naciones Unidas han venido alentando la ratificación universal de los tratados básicos de derechos humanos, y en la Declaración y Programa de Acción de Viena se recomienda vivamente que se haga un esfuerzo

concertado para alentar y facilitar la ratificación con el propósito de conseguir su aceptación universal¹⁰. Al 1° de abril de 2003, todos los Estados habían ratificado al menos uno de los siete tratados básicos de derechos humanos, y 157 Estados, es decir el 81% del número total, habían ratificado cuatro o más. El número actual de ratificaciones de los siete convenios y pactos principales de derechos humanos abiertos a la ratificación¹¹ es de 975. La ratificación universal de esos instrumentos supondría 1.358 ratificaciones. Cada uno de esos tratados contiene requisitos de presentación de informes que han de cumplir los Estados Partes, y en algunos se establecen procedimientos opcionales de queja e investigación. Además, los cinco protocolos facultativos de esos instrumentos actualmente en vigor, en los que se establecen nuevos procedimientos de presentación de informes, queja e investigación¹², se suman a la carga de trabajo de los órganos de los tratados y amplían el abanico de cuestiones que deben abordar los Estados Partes.

11. En los diez años transcurridos desde la celebración en Viena, en 1993, de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se han producido otras 232 ratificaciones de los 6 tratados básicos de derechos humanos que estaban en vigor en aquel momento, lo que constituye un aumento del 32%. Veintiún Estados han pasado también a ser Partes en la Convención sobre los trabajadores migratorios. Se ha producido también un aumento en la presentación de quejas individuales ante los órganos de los tratados. Así pues, mientras en 1993 se registró la presentación de 50 casos presentados ante los órganos de los tratados que cuentan con procedimientos de tramitación de quejas individuales (Comisión de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y Comité contra la Tortura), en 2002 se registraron 143 casos. Cabe señalar que ello representa un pequeño porcentaje del número de quejas presentadas a los órganos de tratados que la Secretaría selecciona, pero no registra. En 2001, los órganos de los tratados examinaron los informes presentados por 82 Estados Partes. De ese número, los informes presentados por 20 Estados Partes fueron examinados por más de un órgano, y uno de ellos fue examinado por cuatro comités. Los informes de esos Estados Partes supusieron un total de 7.000 páginas de documentación. Los órganos de los tratados adoptaron

¹⁰ Declaración y Programa de Acción de Viena, parte II, párrs. 4, 35, 39, 46 y 54.

¹¹ En ese contexto, se considera también como ratificación la adhesión y la sucesión a los siguientes tratados: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990.

¹² Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1990; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1999; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, 2000; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000.

decisiones acerca de 59 comunicaciones individuales. En total, durante 2001 la Secretaría procesó más de 600 documentos distintos relativos a los períodos de sesiones de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, con un total de más de 16.000 páginas.

2. Incumplimiento de los requisitos de presentación de informes

12. Más del 90% de los Estados que son Partes en tratados de derechos humanos han visto examinados sus informes por al menos un órgano creado en virtud de esos tratados. La base de datos del ACNUDH sobre los órganos de tratados indica que aún están por presentar los informes iniciales de 113 de los 232 Estados Partes que ratificaron con posterioridad a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Así pues, sólo el 51% de las ratificaciones que se han producido después de la Conferencia de Viena han conducido a la presentación de informes adicionales a los órganos de los tratados. Por tanto, los órganos de los tratados aún no han sentido de lleno las consecuencias del aumento del número de ratificaciones producido desde 1993. Además, en 2004, los Estados Partes en la Convención sobre los trabajadores migratorios comenzarán a presentar los informes requeridos y el Comité de los Derechos del Niño comenzará pronto a recibir y examinar los informes requeridos en sus dos Protocolos Facultativos, que entraron en vigor en 2002.

13. La ratificación universal, combinada con el cumplimiento estricto de las obligaciones de presentación de informes por los Estados Partes, supondrá un aumento considerable del volumen de trabajo de los órganos de los tratados. Varios analistas han abordado ya el problema de la acumulación de informes a la espera de su examen por esos órganos. No obstante, algunas estrategias, incluida la aportación de nuevos recursos por la Secretaría con cargo a fondos extrapresupuestarios, la convocación por dos órganos de tratados (el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) de períodos extraordinarios de sesiones dedicados al examen de los informes acumulados, y las innovaciones de los métodos de trabajo introducidas por los propios órganos, han supuesto una reducción importante de ese volumen acumulado en todos los órganos de los tratados. Sin embargo, los retos seguirán siendo formidables. La Convención sobre los Derechos del Niño casi ha conseguido la ratificación universal. Si los 191 Estados Partes en esa Convención presentaran informes con arreglo a lo que en ella se establece, el Comité debería examinar un informe de cada Estado cada cinco años. El aumento de los recursos y las innovaciones en los métodos de trabajo han permitido al Comité, que actualmente se reúne cada año en tres períodos de sesiones durante un total de nueve semanas, examinar anualmente los informes de 27 Estados Partes, es decir, 135 informes en un período de cinco años. En consecuencia, si se mantuviera la duración actual de las reuniones del Comité, los informes de 56 Estados Partes no podrían examinarse durante el ciclo quinquenal.

14. La amplitud de los requisitos de presentación de informes también ha tenido un efecto importante en los Estados Partes. En los últimos diez años, los Estados han redactado informes para uno de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos con una frecuencia promedio de una vez cada 1,1 años y se han reunido con uno de esos órganos para examinar un informe con una frecuencia promedio de una vez cada 1,2 años¹³. En enero de 2003, los órganos

¹³ Heli Niemi y Martin Scheinen, *Reform of the United Nations Human Rights Treaty Body System Seen from the Developing Country Perspective*, Instituto de Derechos Humanos, Abo Akademi University, Finlandia (junio de 2002), pág. 2.

de los tratados habían programado el examen de los informes de 100 Estados Partes durante los próximos dos años. Durante ese tiempo, 33 Estados Partes tendrán que presentar un informe a más de un órgano y al menos 3 de esos Estados tendrán que presentar informes a cuatro órganos.

15. Se ha mencionado a menudo en qué medida los requisitos de presentación de informes ponen a prueba los recursos humanos y financieros de los países en desarrollo. Cabe señalar, sin embargo, que de los 200 informes iniciales que están pendientes de presentación en la actualidad, 46 corresponden a Estados Partes que el Banco Mundial ha clasificado como países de ingresos altos o medios. Así pues, parece que las dificultades en la preparación de informes afectan a todo tipo de países, como se desprende del cuadro que figura a continuación.

	Número de Estados Partes que no han cumplido con sus obligaciones de presentación de informes durante más de cinco años	Número de informes que están pendientes de presentación desde hace más de cinco años*	Porcentaje de esos Estados Partes que son países de ingresos altos o medios-altos
CDESC	57	78	25
CDCP	44	68	21
CEDR	54	216	24
CEDCM	70	121	27
CCT	34	51	18
CDN	66	59	18

Fuente: Base de datos del ACNUR sobre los órganos creados en virtud de tratados (marzo de 2003).

* En la segunda columna se incluyen los casos en que el mismo Estado Parte tiene pendiente la presentación de más de un informe a un determinado órgano.

E. Reseña de los principales acontecimientos

16. El desarrollo de los métodos de trabajo de los órganos de los tratados ha sido tema de debate desde la reunión del primero de esos órganos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en 1970. Desde la segunda reunión de Presidentes de órganos de los tratados, celebrada en 1988, y la designación por el Secretario General del experto independiente sobre la cuestión en 1989, han venido prestando continua atención a los métodos de trabajo los propios órganos de los tratados, los Estados Partes y otros especialistas, y una amplia gama de interesados ha presentado propuestas de innovaciones de esos métodos de trabajo. Cada uno de los órganos de los tratados ha llevado a cabo también un continuo proceso de reforma que ha conducido a una mayor armonización y simplificación de los métodos de trabajo entre los seis comités.

1. Órganos de los tratados en el plano individual

17. Los órganos de los tratados han examinado innovaciones en sus métodos de trabajo con miras a reducir la incidencia de la no presentación de informes. Todos los órganos han examinado sus métodos de trabajo durante sus períodos de sesiones, se han suscitado muchos debates acerca de las recomendaciones de la reunión de presidentes y (más recientemente) de la reunión entre comités. La mayoría de los órganos de los tratados han elaborado sus propios métodos de trabajo con el fin de hacer frente al problema de los informes pendientes, y algunos han celebrado debates concretos fuera de los períodos de sesiones oficiales en los que se han examinado cuestiones entre las que figuraba el incumplimiento de los requisitos de presentación de informes y el correspondiente seguimiento. Lo hizo, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos constituido en grupo oficioso de trabajo sobre los procedimientos, que se reunió fuera de sus períodos de sesiones en Ginebra en 1996. De forma similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se reunió en Berlín y Lund (Suecia) en 2000 y 2002 respectivamente para examinar los métodos de trabajo. Más recientemente, los órganos de los tratados han adoptado la práctica de convocar reuniones oficiosas con los Estados Partes para examinar, entre otras cosas, los métodos de trabajo. Hasta la fecha han convocado reuniones de ese tipo el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en tanto que el Comité contra la Tortura lo hará en su 30º período de sesiones, que habrá de celebrarse en mayo de 2003.

2. La reunión entre comités

18. La primera reunión entre comités se celebró en 2002 de conformidad con una recomendación de la 13ª reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados, celebrada en 2001. Su propósito era presentar propuestas concretas para la armonización y simplificación de los métodos de trabajo de los órganos de los tratados. La reunión tuvo ante sí un documento de antecedentes preparado por la Secretaría sobre los métodos de trabajo en relación con el proceso de presentación de informes por los Estados (HRI/ICM/2002/2), y a ella asistieron los presidentes de todos los órganos de los tratados, además de otros dos miembros de cada comité. Con ello aumentó el nivel de participación de cada uno de los comités y las recomendaciones sobre cuestiones relativas a los métodos de trabajo se pudieron examinar más detalladamente que en la reunión anual de presidentes, entre otras cosas por falta de tiempo. Se ha previsto celebrar en 2003 una segunda reunión entre comités con el objeto de estudiar respuestas apropiadas al informe del Secretario General.

3. Reuniones de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados

19. Una importante fuente de propuestas para la reforma de los métodos de trabajo han sido las reuniones de los presidentes de los órganos de los tratados, de las que se han celebrado 14 desde 1984. Esas reuniones han constituido un foro para el debate de las recomendaciones de cada uno de los órganos de los tratados y otros especialistas. Todas las propuestas importantes relativas a los métodos de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han sido examinadas en algún momento por la reunión de presidentes.

20. Desde sus primeras reuniones, los presidentes han venido señalando "la falta de presentación de informes de algunos Estados Partes" como uno de los principales problemas en el funcionamiento de los órganos de los tratados¹⁴. Los presidentes han estudiado la forma en que podían mejorarse los procedimientos y métodos utilizados en el examen de los informes con el fin de ayudar a los Estados Partes a cumplir los requisitos de presentación de informes, así como a hacer frente a la carga cada vez mayor que supone el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes dimanantes de varios convenios internacionales. De forma similar, los presidentes se han mostrado de acuerdo en la necesidad de tener en cuenta "siempre que sea posible" la posibilidad de armonizar entre los órganos de los tratados las prácticas relativas al examen de los informes, incluida la periodicidad de su presentación.

21. En sus debates, los presidentes han señalado la importancia que reviste:

- a) Determinar que el objetivo de la reforma es fortalecer la capacidad de los órganos de los tratados para desempeñar sus diversas funciones encaminadas a fomentar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones en materia de derechos humanos.
- b) Tener en cuenta "las características específicas de cada uno de los seis órganos creados en virtud de tratados". A ese respecto, en las reuniones de los presidentes se han rechazado siempre las propuestas de consolidar los comités en un comité único.

22. Al formular recomendaciones relativas al incumplimiento de los requisitos de presentación de informes, los presidentes:

- a) Han expresado sus reservas acerca de las soluciones que conduzcan a un examen excesivamente abreviado o resumido de la situación en los países de que se trate;
- b) Han instado a los Estados Partes que tienen informes pendientes a que soliciten la asistencia técnica del ACNUDH, y han pedido que se hagan esfuerzos por establecer un diálogo con los representantes en Nueva York y Ginebra de los Estados Partes interesados con miras a hacer hincapié en la importancia de la presentación de informes y explorar posibles formas de brindarles asistencia (incluso por conducto del Alto Comisionado);
- c) Han apoyado la idea de hacer públicos los nombres de los Estados Partes que tienen informes pendientes;
- d) Han sugerido que se haga un esfuerzo por conseguir que el propósito de los informes y la naturaleza del proceso de supervisión sean lo más transparentes posible para todos los interesados, y especialmente para los funcionarios gubernamentales, por ejemplo mediante seminarios y cursos prácticos.

¹⁴ Véase, por ejemplo, A/39/484, párr. 10 (1984) y A/44/98, párr. 80 (1988).

23. De los informes de las primeras reuniones de los presidentes se desprende que los problemas más acuciantes para el funcionamiento eficaz de los órganos de los tratados en ese momento eran: a) la acumulación de informes que estaban a la espera de ser examinados por los comités; y b) el incumplimiento de los requisitos de presentación de informes.

Las recomendaciones de las reuniones de los presidentes más recientes revelan que la preocupación por la acumulación de informes a la espera de ser examinados se ha ido trasladando a la preocupación por el retraso o la no presentación de informes por los Estados Partes.

4. Un experto independiente

24. A fines del decenio de 1980, en respuesta a (entre otras cosas) los primeros debates celebrados en la reunión de presidentes, la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos pidieron al Secretario General que designara un experto independiente que se encargase de preparar un estudio sobre los posibles enfoques a largo plazo para potenciar el funcionamiento eficaz de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas¹⁵. El experto independiente, Philip Alston (miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y posteriormente Presidente de ese Comité), preparó tres informes sobre la cuestión¹⁶. De conformidad con la resolución 53/138 de la Asamblea General y con la decisión 1997/105 y la resolución 1998/27 de la Comisión de Derechos Humanos, por dos veces se recabaron las opiniones de los Estados, de los organismos de las Naciones Unidas, del Secretario General y de otras partes interesadas sobre el informe final, y esas opiniones se presentaron a la Comisión en 1998 y 2000 respectivamente¹⁷. En los informes del experto independiente se abordó, entre otras, la cuestión del incumplimiento de los requisitos de presentación de informes, y su conclusión a ese respecto de que "el incumplimiento de la obligación de presentar informes ha alcanzado proporciones crónicas... Estados... que no presentan informes, o que lo hacen después de muchas demoras" se citó en el informe del Secretario General¹⁸. Varias de las recomendaciones del experto independiente se basaron en propuestas formuladas por la reunión de presidentes, o se examinaron posteriormente en esa reunión.

¹⁵ Asamblea General, resolución 43/115; E/CN.4/1989/43.

¹⁶ El primero de esos informes (A/44/668) se presentó a la Asamblea General en 1989. Se preparó un informe provisional (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1) que se presentó a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993. En 1997 se transmitió un informe final actualizado (E/CN.4/1997/74) a la Comisión de Derechos Humanos en su 53º período de sesiones.

¹⁷ E/CN.4/1998/85, E/CN.4/1998/85/Corr.1, E/CN.4/1998/85/Add.1, E/CN.4/2000/98, E/CN.4/2000/98/Add.1.

¹⁸ E/CN.4/1997/74, párrs. 112 y 113; A/57/387, párr. 53.

5. Otras fuentes de propuestas

25. En junio de 2000, Anne Bayefsky, profesora de derecho de la Universidad de York, en Toronto (Canadá), que había venido estudiando durante mucho tiempo el sistema de los órganos de los tratados, presentó al Alto Comisionado un estudio independiente de los órganos de los tratados. En el informe, titulado "The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads", se evaluaba el sistema de presentación de informes relacionados con los derechos humanos y se formulaban varias recomendaciones, incluso en relación con el incumplimiento del requisito de presentación de informes. Ese incumplimiento por los Estados Partes, así como otros problemas que aquejan a los órganos de los tratados y sus métodos de trabajo en general, se han abordado también en textos especializados y en observaciones de las ONG¹⁹.

26. Varios Gobiernos, incluidos los de Australia, el Canadá y Nueva Zelanda, se han mostrado activos en esta esfera. El Gobierno de Nueva Zelanda, y más tarde también el de Australia, han organizado una serie de tres cursos prácticos y reuniones oficiosas sobre la reforma de los órganos creados en virtud de tratados (marzo de 2001, junio de 2001 y junio de 2002). En la primera reunión se estudió la forma de encontrar una asistencia sostenible y ampliar el apoyo que reciben los órganos de los tratados, y las siguientes reuniones se centraron en la racionalización del proceso de presentación de informes por parte de los Estados a esos órganos. Aunque esas reuniones no han generado resultados oficiales, en un resumen oficioso de las conclusiones clave alcanzadas en cada una de ellas figuran varias conclusiones relacionadas con el incumplimiento del requisito de presentación de informes.

F. Propuestas y prácticas actuales encaminadas a abordar las inquietudes relacionadas con la presentación o no presentación de informes

27. De las muchas propuestas que se han hecho para abordar el problema de la no presentación de informes por los Estados Partes de conformidad con las obligaciones que les competen en materia de tratados de derechos humanos, el Secretario General se ha centrado en dos: un enfoque más coordinado, y la posibilidad de que los Estados Partes presenten un informe único que abarque el cumplimiento de toda la gama de sus obligaciones sustantivas. En la presente sección se esbozan las propuestas relacionadas con esas sugerencias.

¹⁹ Entre ellos pueden citarse: P. Alston & J. Crawford (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* (Cambridge: CUP, 2001); A. Bayefsky (ed.), *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century* (La Haya: Kluwer, 2002); L. Henkin & J. Hargrove (eds.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century* (Washington D.C. 1994); "The UN Human Rights Regime: Is It Effective?", *American Journal of International Law*, vol. 91 (1997); Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *Treaty Monitoring Bodies: Mechanisms to be supported* (2003); C. Heyn & F. Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level* (Boston: Kluwer Law International, 2002); Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice, International Law Association, Helsinki Conference (1996); Niemi y Scheinin, *op. cit.*

1. Un enfoque más coordinado

28. Cada uno de los órganos creados en virtud de tratados comenzó su labor en un momento diferente y tiene la tarea de supervisar un tratado que contiene disposiciones sustantivas que pueden diferir notablemente de las de otros tratados de derechos humanos. Sin embargo, todos ellos tienen la tarea de supervisar el cumplimiento de las obligaciones sustantivas en sus respectivos tratados mediante el examen de informes que los Estados Partes deben presentar con una periodicidad determinada. Además, como todos esos tratados se basan en la Declaración Universal de Derechos Humanos, las disposiciones que figuran en las diversas convenciones pueden superponerse entre sí. Existe un margen importante para armonizar el enfoque de los diversos comités en lo que respecta al examen de los informes de los Estados Partes. Varias recomendaciones e iniciativas han sido encaminadas a mejorar la cooperación y la colaboración entre los comités, así como la armonización de sus métodos de trabajo, y, como resultado, varios de los comités han modificado sus propios métodos. Las esferas abarcadas más adelante son las más pertinentes a las propuestas del Secretario General. Hay varias otras esferas relacionadas con la labor de los órganos creados en virtud de tratados, incluso el suministro de asistencia técnica, la preparación de observaciones/recomendaciones generales y los días de debate general, en las que sería conveniente una mayor armonización.

29. Una inquietud que frecuentemente plantean los Estados Partes ha sido la falta de un enfoque coherente por todos los órganos creados en virtud de tratados en lo que respecta al examen de los informes, y los Estados Partes sugieren que las diversas prácticas y enfoques de los seis comités en lo que se relaciona con la presentación de informes les plantean dificultades cuando tratan de atender sus múltiples obligaciones a ese respecto. Todas las propuestas sobre el particular reconocen que los diferentes mandatos de los comités exigen que haya ciertas variaciones. Sin embargo, la amplitud de las propuestas de estandarización sugiere que hay margen para un enfoque más coordinado que aumente la eficiencia y la eficacia del proceso de presentación de informes periódicos.

2. Directrices armonizadas para la presentación de informes

30. Cada órgano creado en virtud de un tratado ha adoptado directrices para la presentación de informes y otro material. Esas directrices se centran en los aspectos técnicos o formales de los informes y de su examen e incluyen cierta orientación sobre los elementos sustantivos que han de incluirse en ellos. En las diversas observaciones/recomendaciones generales adoptadas por los comités figura orientación adicional con respecto al contenido sustantivo.

31. Desde el principio, la reunión de presidentes examinó la elaboración de normas armonizadas de presentación para los informes exigidos con arreglo a los tratados de derechos humanos actuales. En la primera reunión, celebrada en 1984, los presidentes discutieron la posibilidad de armonizar la sección introductoria de las normas de presentación de informes de cada órgano creado en virtud de tratados para requerir que el Estado Parte proporcionara información básica, incluidas las características geográficas y demográficas, las condiciones económicas y sociales básicas, y la estructura constitucional. Esta recomendación constituyó el antecedente del "documento básico" que debe incluir esa información básica y en gran medida invariable sobre un Estado Parte y constituye la primera parte del informe que presente el Estado Parte en virtud de cada uno de los tratados. Las directrices comunes para el documento básico han sido adoptadas por los órganos de los tratados. Si bien ha habido repetidos llamamientos

para lograr una mayor armonización, las directrices de los diversos comités, fuera del documento básico, siguen siendo distintas, y no facilitan la tarea de los Estados Partes con limitados recursos que, sin embargo, están deseosos de respetar sus obligaciones en materia de presentación de informes.

32. Sigue habiendo un margen considerable para la armonización de las directrices en materia de presentación de informes. Las esferas que podrían ser objeto de directrices comunes son: el formato y la presentación (incluidas la extensión y la presentación formal del informe), enfoques adoptados para la presentación de informes, y metodología en la preparación de los informes. Las directrices armonizadas que abarcan éstas y otras cuestiones facilitarían la presentación de informes por los Estados Partes a los diversos órganos creados en virtud de tratados. En el caso de tales órganos, las directrices armonizadas les permitirían a cada uno de ellos tener en cuenta la información presentada a sus homólogos.

3. Listas de preguntas/cuestiones

33. El Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño formulan listas de cuestiones o preguntas que son transmitidas a un Estado Parte con antelación al examen de su informe. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sigue la misma práctica con respecto a los informes periódicos. Los especialistas han recomendado que todos los órganos creados en virtud de tratados formulen y adopten listas de cuestiones que sirvan para orientar el examen de los informes de los Estados Partes. También han sugerido que esas listas deben publicarse y facilitarse en forma electrónica, incluso por medio de Internet, antes del examen del informe del Estado Parte, y que las respuestas por escrito a las listas deberían solicitarse de los Estados Partes interesados por lo menos con dos meses de antelación al diálogo. Las respuestas por escrito a las listas de cuestiones también deberían facilitarse en forma electrónica. En el momento de examinar el informe, los miembros del órgano creado en virtud de un tratado deberían limitar sus preguntas a las esferas de interés y preocupación determinadas en la lista de cuestiones, excepto en circunstancias en que haya información nueva, pertinente e imprevista.

34. La reunión entre comités adoptó varias recomendaciones relacionadas con la formulación de listas de cuestiones que sugerían que:

- a) Se formularan en grupos de trabajo antes y durante el período de sesiones;
- b) Fueran lo más concisas y precisas posible;
- c) Se transmitieran a los Estados Partes con bastante antelación al examen de sus informes; y
- d) Fueran elaboradas de manera tal de solicitar datos desglosados y comparativos.

35. La reunión entre los comités recomendó además que todos los comités procuraran convocar grupos de trabajo antes y durante el período de sesiones con objeto de formular listas de cuestiones y preguntas sobre los informes de los Estados Partes.

36. Varios Estados Partes han sugerido que las listas de cuestiones que suscitan preocupación se proporcionen al Estado Parte interesado en el período de sesiones anterior, y que se distribuyan con varios meses de antelación al período de sesiones (por ejemplo, después de la reunión de un grupo de trabajo anterior al período de sesiones).

4. Planificación de los informes

37. Los Estados Partes pueden tener que presentar sus informes a varios órganos de los tratados dentro de un breve período de tiempo. Se han hecho sugerencias en el sentido de que esos órganos deberían coordinar el examen de los informes para permitir un examen escalonado si el Estado Parte así lo desea. Esa recomendación fue repetida en la reunión entre los comités²⁰. Un primer paso en la aplicación de esta recomendación sería que los órganos de los tratados decidieran con bastante antelación cuáles serán los Estados Partes cuyos informes se examinarán en futuros períodos de sesiones, permitiendo así que la Secretaría distribuya anualmente a todos los comités el plan de los Estados Partes que han de presentar sus informes durante el año. Ello permitiría que cada comité tuviera en cuenta la información proporcionada por los Estados Partes en sus informes y en su diálogo con otros órganos de los tratados y proporcionaría un contexto en el cual cada uno de esos órganos podría decidir no examinar en detalle una cuestión o un tema que recientemente hubiera sido examinado por otro comité, o centrar la atención en cuestiones o temas específicos de su mandato respectivo que no se hubieran abordado antes.

5. Observaciones finales

38. Si bien las observaciones/comentarios finales de los comités siguen una estructura similar, se han hecho recomendaciones tendientes a uniformar los resultados que los Estados Partes y otros interesados pueden esperar de los órganos creados en virtud de tratados. Las observaciones finales uniformes y orientadas a la acción podrían aumentar al máximo la utilidad de esos resultados para los interesados a nivel nacional, apoyando así el llamamiento del Secretario General en pro del "establecimiento o la consolidación" de un sistema nacional de protección. Por consiguiente, una de las recomendaciones del taller piloto regional para el diálogo sobre las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno del Ecuador en Quito en agosto de 2002, fue que el Comité formulara recomendaciones específicas y concretas en sus observaciones finales de manera de facilitar el seguimiento²¹. Varias propuestas para una presentación de informes más eficaz con arreglo a los tratados de derechos humanos prevén informes periódicos que se basen en forma predominante en las observaciones/comentarios finales anteriores. Para que las observaciones/comentarios finales formen la base de futuros informes, tendrían que ser claros, específicos y concretos, y al mismo tiempo respetar el derecho de los Estados Partes a determinar la forma en que deben cumplirse las obligaciones jurídicas que les corresponden en virtud de los tratados.

²⁰ HRI/ICM/2002/3, párr. 52.

²¹ Véanse las conclusiones y sugerencias del taller piloto regional para el diálogo sobre las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos (Quito, 27, 28 y 29 de agosto de 2002) (HRI/TB/FU/1).

39. La reunión entre comités formuló varias recomendaciones concretas en este contexto, sugiriendo que los órganos creados en virtud de tratados:

- a) Formularan observaciones/comentarios finales que reflejen lo más fielmente posible el contenido del diálogo con el Estado Parte interesado;
- b) Incluyan tanto sus inquietudes como las recomendaciones pertinentes en la misma sección de las observaciones/comentarios finales;
- c) Formulen observaciones/comentarios finales específicos para cada país, incorporando recomendaciones que puedan aplicarse;
- d) Formulen observaciones/comentarios finales que incluyan recomendaciones concisas y concretas para permitir el seguimiento.

6. Examen de la aplicación si no se presenta un informe

40. En los casos en que los Estados Partes no cumplen sus obligaciones de presentación de informes en forma oportuna, los órganos de los tratados no pueden considerar la aplicación de sus respectivos tratados sobre la base de un informe. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos examinan la situación de esos Estados Partes en ausencia de un informe. Los demás órganos creados en virtud de tratados también pueden adoptar ese enfoque, y se han hecho propuestas de que todos los demás órganos creados en virtud de tratados adopten procedimientos similares en los casos en que los Estados Partes no presenten informes.

41. La primera reunión entre los comités también sugirió que todos los órganos creados en virtud de tratados establecieran una "política" sobre el particular. En la reunión se formularon cuatro recomendaciones a este respecto:

- a) Que los órganos de los tratados trataran de determinar claramente la fecha de presentación del próximo informe periódico de un Estado Parte en las observaciones finales sobre el informe anterior del Estado Parte;
- b) Cuando corresponda, esa fecha podría permitir la consolidación de más de una obligación en materia de presentación de informes;
- c) Los órganos de los tratados deberían convocar reuniones y establecer un diálogo con representantes de los Estados Partes país por país con objeto de explorar las razones de que no se hayan cumplido las obligaciones de presentación de informes y alentar a que se cumplan;
- d) El ACNUDH debería establecer un sistema armonizado de recordatorios a los Estados Partes con respecto a su obligación de presentación de informes.

42. Otra recomendación se relacionaba con los casos en que se ha enviado un informe, pero los representantes del Estado Parte no están disponibles para presentarlo. Si bien no se prevé en los tratados que los Estados Partes presenten sus informes y participen en un diálogo con el órgano creado en virtud de tratados pertinente, ésta ha pasado a ser la práctica de todos los órganos

creados en virtud de tratados. En la reunión entre los comités se recomendó que los órganos creados en virtud de tratados elaboraran criterios para regular las circunstancias en que los informes de los Estados Partes pueden examinarse en ausencia de representantes del Estado Parte interesado. Varios órganos creados en virtud de tratados han acatado esta recomendación y habitualmente examinan informes en ausencia del Estado Parte.

G. Enfoque global de la presentación de informes

43. El Secretario General ha sugerido que los problemas a que se enfrentan los Estados Partes en relación con la presentación de informes y la incidencia del incumplimiento de sus obligaciones a ese respecto podrían resolverse si los Estados Partes pudieran presentar un único informe que supusiera el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con todos los tratados que hayan ratificado. La idea de un "informe único" se ha planteado anteriormente de varias formas. Entre ellas figuraba la posibilidad de presentar un informe que contuviese una sección básica común para todos los informes (documento básico), un documento centrado o temático y un enfoque modular. Varias otras sugerencias relacionadas con la reforma, que podrían aplicarse de manera progresiva, podrían conducir en última instancia a la aceptación de un único informe. Entre ellas pueden citarse:

- a) Unas directrices armonizadas de la presentación de informes;
- b) La estructuración de los informes (y su examen) sobre una base temática;
- c) La identificación de superposiciones entre las obligaciones derivadas de distintos tratados; y
- d) Una mayor atención a las referencias cruzadas entre los informes del Estado Parte a cada uno de los órganos de los tratados.

44. También se ha sugerido que se establezca una dependencia gubernamental única responsable de supervisar la preparación de todos los informes requeridos en virtud de los tratados de derechos humanos. Esa dependencia podría velar por que no se duplicase la recopilación de información y por que la información que se proporcionara en los informes no fuese repetitiva ni contradictoria.

1. El informe único, global o exhaustivo

45. La propuesta de permitir a los Estados que sean Partes en más de un tratado que preparen un informe "único", "exhaustivo" o "global" se ha formulado varias veces. En su cuarta reunión, celebrada en 1992, la reunión de presidentes recomendó que "se tuviese en cuenta, a menos a largo plazo" esa posibilidad, puesto que un enfoque de ese tipo podría hacer que se redujera el número de informes distintos que debían presentar los Estados Partes y podría servir para destacar la indivisibilidad de los derechos humanos al asegurar un análisis exhaustivo de la situación en un Estado Parte. Sin embargo, la reunión expresó su preocupación por la diferencia en la periodicidad de los informes requeridos en virtud de los tratados o porque los comités competentes dificultasen la aplicación de la propuesta. Los presidentes opinaron también que se correría el riesgo de que la atención especializada que normalmente se prestaba a los grupos

(por ejemplo, las mujeres y los niños) se perdiese en un único informe exhaustivo. Como medida hacia la preparación de un informe único, los presidentes recomendaron que:

- a) Se alentase a los gobiernos a que examinaran la posibilidad de establecer una dependencia que se encargase de la preparación de todos los informes presentados por ese Estado a los órganos de los tratados; y
- b) Se instara a los Estados Partes a que, cuando conviniese, hiciesen referencia a información contenida en los informes presentados a otros órganos de los tratados, en lugar de repetir la misma información²².

46. En su informe correspondiente a 1993, el experto independiente señaló que no había ningún impedimento jurídico para que un Estado Parte aplicase unilateralmente la recomendación de la reunión de presidentes relativa a la presentación de un informe único. Sugirió que con la preparación de un informe único se reduciría la carga que la presentación de informes suponía para los Estados Partes, los órganos de los tratados podrían tener una imagen verdaderamente exhaustiva de la situación de derechos humanos y se facilitaría la labor de las ONG y las comunidades locales en la presentación de aportaciones al proceso de los órganos de los tratados. Se subrayó de nuevo la necesidad de que el comité competente prestara una orientación importante al Estado Parte en la preparación de un informe de esas características.

47. Además de la preocupación porque la presentación de un informe único podría suponer la absorción o marginación de varias cuestiones específicas de determinados tratados, como los derechos del niño, también se han expresado varias preocupaciones en relación con la viabilidad de la preparación de un informe de ese tipo. Entre ellas cabe citar:

- a) La extensión de un informe único que abarcase adecuadamente todas las cuestiones sustantivas relacionadas con todos los tratados de derechos humanos sería imposible de manejar para los órganos de los tratados y plantearía problemas a la Secretaría, incluso con respecto a su procesamiento y traducción;
- b) La preparación de un informe de esas características podría ser compleja, especialmente para los Estados de naturaleza federal;
- c) La presentación de información sobre nuevos acontecimientos en el Estado Parte y sobre nuevas medidas adoptadas en cumplimiento de las obligaciones dimanantes de cualquier tratado podría ser compleja y precisar gran cantidad de recursos,

²² Véase también la Declaración y Programa de Acción de Viena, parte II, párr. 87:

"La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a la reunión de presidentes de esos órganos y a la reunión de los Estados Partes que sigan adoptando medidas para coordinar las múltiples normas y directrices aplicables a la preparación de los informes que los Estados deben presentar en virtud de los respectivos convenios de derechos humanos, y estudien la sugerencia de que se presente un informe global sobre las obligaciones asumidas por cada Estado Parte en un tratado, lo que haría que esos procedimientos fuesen más eficaces y aumentaría su repercusión".

especialmente cuando el examen del informe por los diferentes órganos de los tratados no tuviera lugar en un corto espacio de tiempo.

48. Otras preocupaciones que se han suscitado en ese contexto son: que un informe único podría alentar a los comités a abordar cuestiones ajenas al ámbito de sus tratados concretos y que un enfoque más generalizado, en lugar de más específico, de la información podría presentar menos oportunidades para la movilización de las ONG a nivel nacional durante la preparación del informe.

2. El documento básico

49. Como se ha señalado anteriormente, de conformidad con una propuesta anterior de la reunión de presidentes de consolidar y armonizar las partes iniciales de los informes en las que se exponen hechos como las características generales físicas, constitucionales, jurídicas y políticas del Estado Parte de que se trate, todos los órganos de los tratados aprobaron directrices consolidadas para la preparación de esa información (en un denominado "documento básico"). El Secretario General envió esas directrices a los Estados Partes en abril de 1991 "para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes respecto de la elaboración de informes"²³.

50. El documento básico permitiría que la información básica, relativamente invariable, se presentase una sola vez y los Estados Partes la actualizaran cuando fuese necesario y se compartiese en una estructura normalizada entre todos los órganos de los tratados, con lo que se aliviaría la necesidad de volver a presentar periódicamente esa información y de presentar la misma información a los seis comités.

3. Informes centrados

51. La reunión de presidentes ha recomendado en varias ocasiones la presentación de informes periódicos centrados. Salvo en el caso de los informes iniciales, los presidentes han sugerido que "podrían obtenerse ventajas significativas si se buscaba la manera de centrar el informe de cada Estado Parte en una serie limitada de cuestiones, que el comité podría señalar previamente. Este método atenuaría en gran parte la necesidad de preparar informes muy extensos, reduciría al mínimo la duplicación de los informes, ayudaría a eliminar largas demoras entre la presentación y el examen de los informes, permitiría examinar a fondo los aspectos críticos y facilitaría la aplicación de las conclusiones finales, tanto para el Estado Parte como para el comité respectivo"²⁴. Entre los criterios principales en la determinación del enfoque apropiado de unos informes más limitados "deberían figurar las recomendaciones hechas en las conclusiones finales más recientes relativas al Estado de que se trate, las nuevas medidas importantes de índole legislativa, judicial, administrativa o de política adoptadas desde el examen del último informe, así como todas las cuestiones que, a juicio de un grupo de trabajo anterior al período de sesiones, exigieran una atención permanente"²⁵.

²³ HRI/GEN/2/Rev.1.

²⁴ A/52/507, párr. 35.

²⁵ A/53/125, párr. 31.

52. En el segundo informe del experto independiente se incluye también una recomendación de que los órganos de los tratados sustituyan los informes periódicos exhaustivos por informes centrados que se ocupen de una gama limitada de cuestiones determinadas con antelación por el comité de que se trate. El experto independiente considera que con ello no sólo se facilitaría la presentación de informes por los Estados Partes, sino que también se mejoraría la concreción y la oportunidad de la información facilitada por los Estados. No obstante, ello no impediría que algunos miembros de los comités plantearan otras preguntas durante el diálogo. Esa recomendación ha recibido considerable apoyo, en particular de los Estados, muchos de los cuales sugieren que el interés debe centrarse en observaciones finales anteriores, y prefieren esta opción a la del informe único.

53. El concepto de los informes periódicos centrados cuenta con el apoyo de varias recomendaciones formuladas por la reunión de presidentes, el experto independiente y otros especialistas. Entre ellas puede citarse el que los informes se preparen y examinen sobre una base temática, en vez de hacerse artículo por artículo; que el órgano de los tratados de que se trate determine con antelación suficiente a la fecha de presentación cuál debe ser el centro de interés del informe periódico; y que el centro de interés del informe podría establecerse mediante listas de cuestiones o preguntas transmitidas al Estado Parte.

4. Periodicidad

54. La periodicidad de la presentación de los informes requeridos en virtud de cada uno de los tratados es un factor importante al abordar tanto la carga que entraña la presentación de informes como el incumplimiento de la obligación de presentarlos. En la reunión de presidentes se han examinado cuestiones relacionadas con la periodicidad teniendo en cuenta las diferentes disposiciones que figuran en los diversos tratados de derechos humanos. Los presidentes han recomendado que "cada uno de los órganos de los tratados continúe estudiando la posibilidad de revisar sus requisitos en cuanto a la periodicidad de la presentación de informes, teniendo en cuenta la carga que supone para los Estados y la necesidad de disponer de un procedimiento eficaz de presentación de informes".

55. La mayoría de los órganos de los tratados han adoptado planteamientos flexibles de los requisitos relacionados con la periodicidad. Ello resulta claro en situaciones en las que, por ejemplo, un Estado Parte ha incumplido la obligación de presentar informes durante varios años. En términos estrictos, cada vez que un Estado Parte incumple su obligación de presentar un informe dentro de un ciclo se considera que el informe está pendiente de presentación. Como consecuencia, los Estados Partes pueden encontrarse con tres, cuatro o más informes "pendientes de presentación" en el marco de uno o más tratados de derechos humanos. Ello puede desalentar a un Estado Parte de presentar informes desde el principio, o de hacerlo puntualmente. En las reuniones de los presidentes se ha afirmado repetidamente que es esencial evitar la adopción de normas o enfoques que pudieran conducir a que los Estados Partes incumplan sus obligaciones de presentación de informes. No obstante, los presidentes también han hecho hincapié en que era apropiado que cada uno de los órganos de los tratados adoptase un planteamiento flexible que le permitiera tener plenamente en cuenta las circunstancias de cada caso al determinar cuándo debían presentarse los informes de los Estados Partes que estaban pendientes de presentación. Así pues, en el momento de examinar el informe de un Estado Parte, el Comité de Derechos Humanos fija una fecha más o menos distante para la presentación del siguiente informe, teniendo en cuenta la situación del Estado en relación con el cumplimiento del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas sus obligaciones en materia de presentación de informes.

56. La reunión entre comités ha recomendado también que los órganos de los tratados permitan a los Estados que tienen varios informes pendientes consolidar esas obligaciones en un solo documento. En la actualidad son tres los órganos de los tratados (el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño) los que aceptan la combinación de obligaciones múltiples de presentación de informes en un solo documento, o examinan juntos dos o más informes del Estado Parte de que se trate. Aunque los otros tres órganos de los tratados (el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) no aceptan esa combinación, o lo hacen raramente, su práctica de fijar tras el examen de un informe anterior una fecha para la presentación del siguiente supone de hecho la adopción de ese planteamiento, puesto que conduce a una refundición de los informes. Todos los órganos de los tratados han adoptado la práctica de examinar dos o más informes de un Estado Parte en el mismo período de sesiones si están pendientes y disponibles para su examen.

57. La reunión entre comités sugirió también que los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos adoptasen un enfoque flexible cuando un Estado Parte determinado tuviese que presentar informes en el marco de varios tratados de derechos humanos de forma casi simultánea o en un plazo muy corto. En esos casos, se recomendó que los órganos de los tratados acordasen la forma de ofrecer a los Estados Partes que lo desearan la posibilidad de escalonar las fechas de examen de sus informes por cada uno de los órganos.

H. Opciones

58. Las recomendaciones y propuestas que se han formulado en relación con la presentación de informes en el marco de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que se han descrito más arriba, junto con el progresivo desarrollo por parte de esos órganos de sus métodos de trabajo en ese contexto, ilustran el hecho de que los enfoques de la presentación de informes en el marco de los tratados de derechos humanos evolucionan continuamente y que frecuentemente se introducen reformas en esa esfera. Las sugerencias del Secretario General aportan un importante nuevo impulso a ese proceso.

59. Al examinar las sugerencias del Secretario General en el contexto de la experiencia adquirida y las reformas introducidas hasta la fecha, pueden adelantarse varios planteamientos. Entre ellos figuran las siguientes opciones, que no se presentan por orden de prioridad y no son mutuamente excluyentes.

1. *Armonización de las directrices para la presentación de informes.* Hay un importante margen para profundizar en la armonización de las directrices para la presentación de informes de los diversos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

2. *Un informe único.* Podría darse a los Estados la oportunidad de elaborar un informe único con el que satisfacer sus obligaciones en materia de presentación de informes en el marco de todos los tratados en los que sean Partes. La estructura y el contenido del informe único deberían regirse por directrices comunes elaboradas y aprobadas por todos los comités.
3. *Documento básico ampliado.* En el documento básico se abordan algunos de los problemas que la presentación de informes plantea para los órganos de los tratados y para los Estados Partes. Sin embargo, el documento básico es actualmente un instrumento infrutilizado, puesto que muchos Estados Partes aún no lo han presentado y son pocos los que lo mantienen actualizado. Los órganos de los tratados podrían elaborar y adoptar directrices comunes que rigiesen la preparación de un informe básico ampliado, lo que permitiría la preparación de un solo informe sobre las esferas comunes y favorecería la coherencia entre los distintos tratados de derechos humanos.
4. *Informes periódicos centrados.* Tras presentar su informe inicial en el marco de un tratado, podría liberarse a los Estados Partes de la obligación de presentar informes exhaustivos sobre su situación nacional, salvo en circunstancias limitadas y determinadas. Los informes periódicos podrían centrarse en cuestiones preocupantes, identificadas por el comité de que se tratara con antelación suficiente en relación con la fecha límite para la presentación del informe y comunicadas por escrito al Estado Parte de que se tratase, bien al final del diálogo anterior con ese Estado o después de una reunión de un grupo de trabajo anterior al período de sesiones convocado para identificar esas cuestiones preocupantes. Se pediría al Estado Parte de que se tratara que presentara respuestas por escrito al comité antes del examen de la aplicación del tratado correspondiente por el Estado Parte. Esas respuestas escritas podrían considerarse, como sugirió el grupo de trabajo del Comité de Derechos Humanos establecido para examinar las propuestas del Secretario General, como cumplimiento de la obligación del Estado Parte de presentar un posterior informe periódico. La entrada en vigor de la Convención sobre los trabajadores migratorios podría ser una oportunidad para poner a prueba ese planteamiento.
5. *Presentación de informes temáticos o modulares.* Podría alentarse a los Estados Partes a que elaborasen sus informes siguiendo líneas temáticas en las que se tuvieran en cuenta esferas comunes a varios tratados. Las secciones o módulos que contuviesen información relativa a esas esferas comunes (por ejemplo, discriminación, familia y derecho a la intimidad, salud, seguridad social, educación) se utilizarían posteriormente en los informes para varios tratados. La estructura y el contenido de un informe temático de ese tipo se establecería en unas directrices comunes para la presentación de informes aprobadas por todos los comités.
