



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/37
30 de junio de 2003

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
55º período de sesiones
Tema 6 del programa provisional

**DIFICULTADES Y MODALIDADES PARA HACER EFECTIVOS
UNIVERSALMENTE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE
DERECHOS HUMANOS**

**Documento de trabajo preparado por el Sr. Emmanuel Decaux
en virtud de la decisión 2002/115 de la Subcomisión ***

RESUMEN

En su decisión 2002/115, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, teniendo presente que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, recomendó que se hiciera un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos y sus protocolos, con el propósito de conseguir su aceptación universal, y animada del deseo de alcanzar ese objetivo, decidió pedir al Sr. Emmanuel Decaux que preparara un documento de trabajo, sin consecuencias financieras, sobre dificultades y modalidades para hacer efectivos universalmente los tratados internacionales de derechos humanos, y que lo presentara en su 55º período de sesiones.

* De conformidad con el párrafo 8 de la resolución 53/208 de la Asamblea General, se señala que este documento se ha presentado con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

El presente documento de trabajo expone la labor realizada con posterioridad a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de cuya celebración se cumplen actualmente diez años. En él se hace referencia a los debates anteriores sobre los medios de estimular la aceptación universal de los instrumentos de derechos humanos, y especialmente a los trabajos del Sr. Vladimir Kartashkin sobre la observancia de los derechos humanos por los Estados que no son partes en las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/1999/29 y E/CN.4/Sub.2/2000/2). Esta cuestión es aún más pertinente a raíz de las iniciativas recientes del Secretario General encaminadas a simplificar la presentación de informes por los Estados, y de la nota de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulada "Funcionamiento eficaz de los mecanismos de derechos humanos: órganos creados en virtud de tratados" (E/CN.4/2003/126).

En ese contexto, en el presente informe se hace un balance de la situación actual en el que se señala que son necesarias todavía más de 200 ratificaciones para lograr la ratificación universal de los seis instrumentos de derechos humanos cuya aplicación está supervisada por comités; también se señala que casi las dos terceras partes de las ratificaciones que todavía deben realizarse corresponden a unos 30 Estados. Esos datos no deben provocar una desmovilización debido a las dificultades que presenta el sistema de presentación de informes; por el contrario, es urgente multiplicar los esfuerzos para alcanzar la ratificación universal de todos los tratados pertinentes, inclusive de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que acaba de entrar en vigor.

En el informe se intenta también delimitar los términos del debate y se proponen programas de trabajo en los planos jurídico y práctico. Como primera labor, habría que precisar el concepto de tratados universales, hacer un inventario de los tratados pertinentes y evaluar los métodos de seguimiento de los compromisos asumidos y de estímulo de las ratificaciones, y en especial individualizar las "buenas prácticas" seguidas en el sistema de las Naciones Unidas y en otros sistemas internacionales.

Sobre la base de esos elementos se procederá a determinar las modalidades más eficaces de establecimiento de un diálogo constructivo con los Estados en relación a las dificultades jurídicas, políticas y sociales o de otra índole encontradas en la ratificación, la entrada en vigor, la interpretación y la aplicación de los tratados pertinentes, con miras a establecer una universalidad efectiva para todos. A ese respecto, podría ser útil organizar un seminario, sobre la base del apoyo que puedan prestar los Estados y las organizaciones no gubernamentales (ONG) interesados, que permita establecer un marco conceptual, a fin de poder estructurar el diálogo con los Estados sobre la ratificación de los tratados universales.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	4
I. ANTERIORES TRABAJOS.....	4 - 19	5
A. Compromisos asumidos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos	5 - 9	5
B. Labor de la Subcomisión	10 - 14	6
C. Otros trabajos pertinentes	15 - 19	8
II. NUEVOS DATOS	20 - 34	10
A. Tratados de derechos humanos	21 - 22	10
B. Balance.....	23 - 29	11
C. Los términos del estudio	30 - 34	13

INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 2002/115, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, teniendo presente que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, recomendó que se hiciera un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos y sus protocolos, con el propósito de conseguir su aceptación universal, y animada del deseo de alcanzar ese objetivo, decidió pedir al Sr. Emmanuel Decaux que preparara un documento de trabajo, sin consecuencias financieras, sobre dificultades y modalidades para hacer efectivos universalmente los tratados internacionales de derechos humanos, y que lo presentara en su 55º período de sesiones.

2. Este documento de trabajo, presentado de conformidad con la decisión de la Subcomisión, tiene como objeto presentar la problemática de la situación en su contexto reciente. A esta cuestión hizo brevemente referencia el Secretario General en la nota que presentó a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su 54º período de sesiones, en relación con el subtema 6 *c*) del programa provisional (Otros asuntos) (E/CN.4/Sub.2/2002/29) en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 5 (XIV) de la Subcomisión. Esa labor de exposición de los acontecimientos nuevos parece haberse convertido poco a poco en una simple formalidad, incluso aunque el subtema 6 *c*) del programa haya pasado a denominarse actualmente "Nuevas prioridades". (Es asimismo significativo que esa nota del Secretario General se mencione en una especie de "tierra de nadie" en las anotaciones al programa provisional (E/CN.4/Sub.2/2002/1/Add.1, párr. 86).) Sin embargo, la información relativa a la situación de los órganos establecidos en virtud de tratados que figura en esa nota tiene una importancia particular para el sistema internacional de protección de los derechos humanos en su conjunto. A ese respecto, la Subcomisión debería tener una posición privilegiada, ya que cada uno de esos órganos está limitado por su propio campo de visión específico.

3. Conviene indicar que el presente documento de trabajo no trata de evaluar la observancia efectiva de los derechos humanos en los países de que se trata, ya que la ratificación o la no ratificación de un tratado no prejuzga en absoluto la aplicación de esas normas. Por ejemplo, la Constitución de Sudáfrica reserva un lugar muy importante a la garantía de los derechos económicos y sociales, aun cuando ese país todavía no ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, sin embargo, firmó en 1994. También es exacto lo contrario, por desgracia, es decir, que la ratificación no debería ser un fin en sí mismo. Aun así, numerosos Estados ratifican los tratados, pero multiplicando las reservas, y algunos de ellos alejándose de los propósitos y objetivos del tratado (esta cuestión fundamental ha sido analizada por la Sra. Françoise Hampson, en cumplimiento de la decisión 2002/110 de la Subcomisión). En el presente documento se intenta únicamente determinar, desde el punto de vista jurídico, las dificultades con que se enfrenta la ratificación universal de los tratados de derechos humanos, e investigar, desde un punto de vista práctico, las modalidades más eficaces para alcanzar el objetivo que se fijó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

I. ANTERIORES TRABAJOS

4. Hay que señalar que diez años después de haberse celebrado la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, los compromisos solemnes en materia de ratificación universal de los tratados asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena no han sido cumplidos. A pesar de los esfuerzos de la Subcomisión, todavía está pendiente la realización de un balance al respecto, en el momento en que por iniciativa del Secretario General las reflexiones se orientan en nuevas direcciones.

A. Compromisos asumidos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos

5. Los Estados reunidos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se fijaron como objetivo, entre otras cosas, la ratificación universal de los tratados internacionales de derechos humanos:

"La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra el progreso alcanzado en la codificación de los instrumentos humanos, que constituye un proceso dinámico y evolutivo, e insta a la ratificación universal de los tratados de derechos humanos. Se pide encarecidamente a todos los Estados que se adhieran a esos instrumentos internacionales; se exhorta a todos los Estados a que en lo posible se abstengan de formular reservas." (A/CONF.157/23, cap. I, párr. 26.)

6. De modo aún más concreto, en la segunda parte del Programa de Acción, la Conferencia:

"Recomienda vivamente que se haga un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y la adhesión a ellos, o la sucesión en los mismos, con el propósito de conseguir su aceptación universal. En consulta con los órganos establecidos en virtud de tratados, el Secretario General debe estudiar la posibilidad de iniciar un diálogo con los Estados que no se hayan adherido a esos tratados de derechos humanos, a fin de determinar los obstáculos que se oponen a ello y de buscar los medios para superarlos." (Ibíd., cap. II, párr. 4.)

7. La Conferencia estableció incluso plazos concretos en los ámbitos considerados prioritarios:

"La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, acogiendo con beneplácito la pronta ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por un gran número de Estados [...] encarece la ratificación universal de la Convención para 1995 [...]." (Ibíd., cap. I, párr. 21.)

"Deben adoptarse medidas a fin de lograr la ratificación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño para 1995 [...]." (Ibíd., cap. II, párr. 46.)

"Las Naciones Unidas deben promover el objetivo de lograr para el año 2000 la ratificación universal por todos los Estados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer." (Ibíd., párr. 39.)

"La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, por muchos Estados Miembros de las Naciones Unidas e insta a los demás Estados Miembros a que la ratifiquen prontamente." (Ibíd., párr. 54.)

8. La fórmula es más compleja en lo que respecta a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, caso éste en que la Conferencia hizo un llamamiento "a todos los Estados Partes en la Convención [...] para que consideren la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención", sin hacer referencia a los Estados no partes (ibíd., párr. 21). Asimismo, fue de modo bastante vago que la Conferencia invitó a los Estados "a que consideren la posibilidad de firmar y ratificar lo antes posible la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares" (ibíd., párr. 35). Finalmente, la Conferencia "hace un llamamiento a los Estados que aún no lo hayan hecho para que se adhieran a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y a sus Protocolos [...]" (ibíd., párr. 93).

9. Después de pedir un seguimiento de la Conferencia y un primer balance general en 1998, con ocasión del 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Programa de Acción concluía señalando que "se debe prestar especial atención a la evaluación de los progresos logrados para alcanzar la meta de la ratificación universal de los tratados y protocolos internacionales de derechos humanos aprobados en el marco del sistema de las Naciones Unidas" (ibíd., párr. 100). Diez años después de haberse formulado esa solicitud, ese balance es aún más necesario.

B. Labor de la Subcomisión

10. Paradójicamente, ha sido en el momento mismo en que la Conferencia ponía de relieve unánimemente ese "proceso dinámico" con una voluntad política que superaba la habitual inercia, basada en la primacía del voluntarismo jurídico y de la soberanía estatal, cuando la Subcomisión parece haber renunciado a examinar sistemáticamente la cuestión del fomento de la aceptación universal de los instrumentos relativos a los derechos humanos. En su resolución 1994/31, la Subcomisión:

"Recordando su resolución 1992/1, de 14 de agosto de 1992, en la que solicitó a su Presidente que designara a uno de sus miembros para que informara a la Subcomisión acerca de los progresos realizados en la aceptación universal de los instrumentos relativos a los derechos humanos,

Teniendo en cuenta las medidas adoptadas en años anteriores por la Subcomisión a fin de examinar los medios de alentar a los gobiernos que aún no lo hubieran hecho a que ratificaran los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos o se adhirieran a ellos,

Considerando que, a partir de 1979, año en que la Subcomisión comenzó a tratar de manera sistemática la cuestión de fomentar la aceptación universal de los instrumentos relativos a los derechos humanos, no se han logrado progresos sustantivos en su intento por convencer a los gobiernos de la utilidad que tiene la participación de las Naciones Unidas para prestarles asistencia a fin de que ratifiquen los instrumentos de derechos humanos,

Tomando nota de que no se ha recibido ninguna respuesta oficial de los Estados Miembros a las invitaciones que se les han dirigido para que aclararan por qué no podían ratificar esos instrumentos,

[...]

1. *Decide* suspender el examen de esta cuestión como parte de un tema separado del programa;

2. *Decide también* examinar estas cuestiones cuando se planteen al tratar los temas existentes de su programa."

11. De ese modo, la Subcomisión, quizá cediendo al desaliento, ponía fin a 15 años de realización de esfuerzos sistemáticos en que "no se han logrado progresos sustantivos", limitándose desde entonces a abordar la cuestión de modo vertical, según los diferentes temas de su programa, y no de modo horizontal, desde un punto de vista jurídico. La Comisión había creado anteriormente un grupo de trabajo del período de sesiones, sobre la base de la resolución I B (XXXII) de 1979, con objeto de examinar los medios de alentar a los Estados a ratificar los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. En esa resolución se enumeraban los instrumentos siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, las tres convenciones relativas a la esclavitud y el Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926. Posteriormente, la Subcomisión agregó a esa lista la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Convenio para la represión de la trata de personas. El grupo de trabajo desempeñó sus funciones, no sin dificultad, desde 1979 a 1984 (resolución 1984/36), examinando las respuestas de los Estados y escuchando sus "aclaraciones".

12. Sin embargo, la cuestión se ha planteado de nuevo, de modo indirecto, con los trabajos del Sr. Vladimir Kartashkin relativos a la observancia de los derechos humanos por los Estados que no son partes en las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas. El Sr. Kartashkin presentó un primer documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/1999/29) de conformidad con la decisión 1998/115 de la Subcomisión, y posteriormente un documento de trabajo complementario (E/CN.4/Sub.2/2000/2) de conformidad con la resolución 1999/28 de la Subcomisión. El Sr. Kartashkin analizaba en ellos con lucidez el fracaso de las tentativas anteriores:

"Las iniciativas del grupo de trabajo fracasaron por varias razones: el que no llegara a elaborar un reglamento preciso y claro que definiera sus métodos de trabajo; el hecho de que sólo pudiera desarrollar su labor de forma discontinua, durante los períodos de sesiones de la Subcomisión, lo cual le impedía examinar a fondo cuestiones de su competencia; la saturación del programa con debates sobre los motivos que dificultaban la ratificación de muchos instrumentos de derechos humanos; la resistencia de algunos Estados a cooperar con el grupo de trabajo y a proporcionar información sobre los factores que les impedían ratificar los instrumentos de derechos humanos, y varias otras

circunstancias. Sin embargo, el fracaso de la labor del Comité se debió principalmente a que éste examinó el problema de la no ratificación de las convenciones internacionales de derechos humanos por parte de determinados Estados sin referirse en ningún momento a su observancia de los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal y en otros instrumentos de las Naciones Unidas." (E/CN.4/Sub.2/1999/29, párr. 21.)

13. Con posterioridad a la presentación de esos dos importantes documentos, la Subcomisión aprobó la resolución 2000/23 titulada "Observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos por los Estados que no son partes en los pactos internacionales de derechos humanos", en la que pide a la Alta Comisionada "que convoque, con la participación de los miembros de la Subcomisión, un seminario de los Estados que no son partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, [...] con miras a examinar exhaustivamente los obstáculos a la ratificación de los pactos y a buscar la manera de superarlos". Para ello, la Subcomisión pide a la Alta Comisionada "que recabe las opiniones de los Estados interesados y de las ONG interesadas, y que reúna toda la información disponible sobre los obstáculos actuales al goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y sobre los obstáculos a la ratificación de los pactos y las medidas adoptadas por los Estados para superarlos". Finalmente, la Subcomisión "recomienda [...] que los participantes en el seminario formulen recomendaciones convenidas relativas a la creación de un mecanismo permanente o temporal para alentar los esfuerzos de los Estados encaminados a observar los derechos humanos y las libertades fundamentales contenidos en la Declaración Universal y para alentar su ratificación de los pactos internacionales de derechos humanos".

14. Desgraciadamente, la Comisión no llegó a aprobar el proyecto de decisión propuesto por la Subcomisión (E/CN.4/2001/2, cap. I, proyecto de decisión 11). En su 53º período de sesiones, la Subcomisión, en su decisión 2001/121 decidió aplazar el examen del proyecto de resolución titulado "Cooperación de los Estados con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas", contenido en el documento E/CN.4/Sub.2/2001/L.37.

C. Otros trabajos pertinentes

15. El propio Secretario General llevó a cabo una amplia campaña en pro de la ratificación del conjunto de tratados, de los que es depositario, con motivo de la Cumbre del Milenio, pero parece que los resultados también siguen siendo poco convincentes. Sin embargo, queda por hacer un balance específico. Además, desde la aparición del informe titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387), el Secretario General ha dado prioridad a la racionalización del sistema de presentación de informes, destacando "las difíciles exigencias que la presentación de informes a seis comités supone para los Estados Partes", como se recuerda en la nota del Alto Comisionado titulada "Funcionamiento eficaz de los mecanismos de derechos humanos: órganos creados en virtud de tratados" (E/CN.4/2003/126, párr. 2). Con motivo de esta reflexión, en un documento de información de la Secretaría se esboza un resumen de la situación:

"... 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 universal. Al 1º 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 las ratificaciones de los siete convenios y pactos principales de derechos humanos abiertos a la ratificación 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 (...).

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 seis 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 (...). Los informes de esos Estados Partes supusieron un total de 7.000 páginas de documentación. Los órganos de los tratados adoptaron 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." (HRI/ICM/2003/3, párrs. 10 y 11.)

16. Para la Secretaría, se impone una conclusión: "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" (ibíd., párr. 13). Sin duda alguna sería útil prever ya las consecuencias de una ratificación de los tratados, como ya ha intentado hacer el Sr. Philip Alston en su capacidad de experto independiente (E/CN.4/1997/74). Este último preconizaba medidas concretas para "la búsqueda de la ratificación universal". Se formulaban cuatro recomendaciones:

- a) Consultas con los principales organismos internacionales para estudiar la posibilidad de que participen en una campaña de ratificación;
- b) El nombramiento de asesores especiales en materia de ratificación y presentación de informes, y la asignación de fondos para estos fines;
- c) Medidas especiales para racionalizar el proceso de presentación de informes de los Estados con poblaciones pequeñas; y
- d) El tratamiento con particular atención de otras categorías sustanciales de Estados no partes." (Ibíd., párr. 111 y E/CN.4/2000/98, párr. 5.)

17. Sin embargo, al insistir ahora cada vez más en los inconvenientes prácticos relacionados con el aumento del número de Estados Partes, se corre el riesgo de perder de vista lo esencial, los retos jurídicos de una verdadera universalidad que todavía está lejos. La dimensión cuantitativa del problema, que no se puede pasar por alto, no debe eclipsar el "salto cualitativo" que representa el ideal de la ratificación universal.

18. Por su parte, la Comisión ha aprobado, al igual que cada dos años (ver la resolución 2000/67), su resolución 2002/78 sobre la situación de los pactos internacionales de derechos humanos, donde, tras recordar que los dos pactos "junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos, forman el núcleo de la Carta Internacional de Derechos Humanos,

2. *Acoge con beneplácito* la iniciativa tomada por el Secretario General en la Cumbre del Milenio de invitar a los Jefes de Estado y de Gobierno a firmar y ratificar los Pactos Internacionales de derechos humanos, y expresa su profundo reconocimiento a los Estados que lo han hecho;

3. *Encarece* a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que se hagan Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a que se adhieran también a los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y hagan la declaración prevista en el artículo 41 de ese Pacto;

4. *Invita* a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a intensificar su acción sistemática para alentar a los Estados a hacerse Partes en los pactos internacionales de derechos humanos y, por conducto del programa de cooperación técnica y servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos, a prestar asistencia a esos Estados, cuando lo soliciten, para ratificar los Pactos y los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o adherirse a ellos, con miras a conseguir la adhesión universal a dichos instrumentos."

19. Se podría decir lo mismo de los llamamientos rituales a la ratificación de otros instrumentos pertinentes, al igual que de los informes sobre los hechos presentados periódicamente por la Secretaría. Hay una contradicción manifiesta entre los objetivos y los medios, entre el voluntarismo reafirmado abiertamente de una "adhesión universal" a los principios de los tratados de derechos humanos y la política de espera que parece prevalecer en la práctica.

II. NUEVOS DATOS

20. Por tanto, parece especialmente oportuno tratar de examinar bajo un ángulo nuevo el conjunto de esta cuestión, fundamental tanto en el plano jurídico como práctico, teniendo en cuenta los datos actuales.

A. Tratados de derechos humanos

21. La primera incertidumbre que hay que disipar se refiere al ámbito de las convenciones de derechos humanos que fueron objeto expresamente de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Ello tiene implicaciones teóricas en la medida en que hablar de "tratados básicos" (*core instruments*) parece indicar una jerarquía de hecho o de derecho entre los tratados internacionales. De la misma manera, tiene consecuencias materiales, dado que la Conferencia Mundial trataba no solamente de las convenciones de derechos humanos en el sentido estricto, sino también de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, así como del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que se estaba gestando en esos momentos. Sólo una

reflexión jurídica sobre la diferenciación de las fuentes formales y la naturaleza de las obligaciones asumidas permitiría un intento de circunscribir el debate.

22. Pero es sobre todo en el plano práctico que aparecen efectos perversos cuando se hace hincapié en los seis instrumentos principales. Cuando la reflexión se concentra en varios tratados dotados de un órgano de supervisión y de un mecanismo de presentación de informes, no resultaría inútil tener en cuenta las convenciones más antiguas desprovistas de un sistema eficaz de seguimiento. A este respecto, la experiencia del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud demuestra que es más el vacío que el exceso de los informes lo que amenaza la eficacia del sistema, con "convenciones huérfanas" abandonadas a su suerte. La Secretaría se limita a comunicar al Grupo de Trabajo la lista actualizada de los Estados Partes en las convenciones sobre la esclavitud y la trata de personas. En la ausencia de un diálogo instituido por los Estados Partes, el seguimiento de estos instrumentos fundamentales, de los cuales la Subcomisión está encargada oficialmente, se interrumpe. *A fortiori*, una investigación de las razones de la no ratificación de los Estados parece fuera del alcance. Al menos en este aspecto, no sería inútil que la Subcomisión, como tal, estuviera vinculada con las numerosas consultas en curso sobre el sistema de informes.

B. Balance

23. En el plano inmediato, a título conservatorio, en el marco del análisis realizado por el Alto Comisionado, sin duda alguna dos instrumentos merecen un lugar aparte. Por un lado, la Convención sobre los Derechos del Niño que, con 191 ratificaciones y 2 firmas está cerca de una ratificación universal y, por otro lado, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares acaba de entrar en vigor, después de las 20 primeras ratificaciones. La campaña a favor de una amplia ratificación de la Convención, en particular por parte de los países de acogida para permitir su puesta en práctica efectiva, debería constituir un objetivo en sí misma.

24. Al margen de las situaciones extremas, se podría elaborar el siguiente cuadro resumido, por orden decreciente, siguiendo las estadísticas más recientes (junio de 2003) del Alto Comisionado. Cabe observar que el sitio de Internet del Alto Comisionado da para cada instrumento la lista nominal de los Estados Partes y la lista de los Estados no partes, mientras que los documentos oficiales transmitidos por la Secretaría sólo mencionan la lista de los Estados Partes. No obstante, solamente una idea de las "ausencias" podría permitir un balance de conjunto. Hay que prestar especial atención a los Estados signatarios que denotan con ello su intención de comprometerse y se encuentran vinculados por las obligaciones previstas en el apartado a) del artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: 170 ratificaciones y 24 Estados no partes, entre ellos 3 signatarios;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: 165 ratificaciones y 29 Estados no partes, entre ellos 8 signatarios (entre los más recientes las Comoras, el Paraguay, Santo Tomé y Príncipe en 2000 y Nauru en 2001);

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: 149 ratificaciones y 45 Estados no partes, entre ellos 8 signatarios (Guinea-Bissau, la República Democrática Popular Lao, Turquía en 2000, Nauru en 2001 y Andorra en 2002);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: 147 ratificaciones y 47 Estados no partes, entre ellos 7 signatarios (Bahrein, Turquía y la República Democrática Popular Lao en 2000);
- Convención contra la Tortura: 133 ratificaciones y 61 Estados no partes, entre ellos 12 signatarios (siendo los más recientes las Comoras, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe en 2000, Madagascar y Nauru en 2001, Andorra y San Marino en 2002).

25. Para empezar, desde el punto de vista simplemente cualitativo sería interesante examinar de forma más precisa cómo el "proceso dinámico" mencionado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se ha desarrollado en el tiempo y en el espacio. Y sobre todo examinar cómo volver a poner en marcha este movimiento positivo, ahora que la tendencia a la ratificación parece quedarse sin aliento. Al 1º de enero de 1993 se podía informar de 678 ratificaciones y de 853 ratificaciones al 30 de mayo de 1996 (es decir, un aumento del 25% en poco más de tres años). El total actual es de 955 ratificaciones, diez años después de la Conferencia Mundial, que refleja una ralentización clara y muestra un déficit de más de 200 no ratificaciones con respecto al objetivo de la ratificación universal de los seis instrumentos de que se trata. Si se tiene en cuenta la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el objetivo se aleja, con 975 ratificaciones y un déficit de 383 no ratificaciones. A este respecto sería esclarecedor un cuadro cronológico de las ratificaciones.

26. Pero sobre todo sería útil una lectura horizontal, ya que los órganos creados en virtud de tratados no pueden tener en cuenta más que a los Estados Partes o no partes en un determinado tratado, mientras que se pueden observar situaciones muy diferentes en materia de ratificación o de no ratificación. En la medida en que ya se ha vuelto banal insistir en el "peso" disuasorio de los informes, sería igualmente oportuno tener en cuenta las dimensiones y los medios de los Estados, sin poner en entredicho el principio de la igualdad jurídica de los Estados ni el compromiso de todos los Miembros de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Art. 2). Un cuadro basado en la demografía permitiría además calibrar plenamente el principio de la Carta que tiene por objeto "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos" (apartado c) del Artículo 55). Al mismo tiempo hay que observar, como ya lo subrayó el Sr. Philip Alston, que muchos Estados no partes son lo que se ha llegado a llamar "microestados".

27. De entrada cabe observar que casi dos tercios (130) de las 209 no ratificaciones se concentran en una treintena de Estados (no teniendo los otros Estados más de dos ratificaciones que efectuar). Se trata de:

- Brunei Darussalam, Islas Cook, Islas Marshall, Kiribati, Estados Federados de Micronesia, Nauru (con tres firmas), Niue, Omán, Palau, Santo Tomé y Príncipe (con cinco firmas) (faltan cinco ratificaciones);

- Comoras (con dos firmas), Emiratos Árabes Unidos, Malasia, Myanmar, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Singapur, Swazilandia, Tonga, Tuvalu, Vanuatu (faltan cuatro ratificaciones);
- Bahamas, Bhután, Fiji, República Democrática Popular Lao (con dos firmas), Liberia (con dos firmas), Maldivas, Mauritania, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Qatar, Santa Sede, Santa Lucía (faltan 3 ratificaciones).

28. Algunos Estados -aparte de los ya citados- no han ratificado ninguno de los dos Pactos, que son el núcleo mismo del sistema internacional de garantía colectiva de los derechos humanos, a saber: Andorra (con una firma), Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Bahrein, Cuba, Indonesia, Kazajstán y Turquía (dos firmas).

29. Otros Estados, y no los menores, no han ratificado más que uno de los dos Pactos, creando con ello una asimetría que va en contra del principio de la indivisibilidad de los derechos humanos:

- Estados que no han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Sudáfrica (firma), Belice (firma), Bostwana, Estados Unidos de América (firma) y Haití;
- Estados que no han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: China (firma), Guinea-Bissau (firma), Islas Salomón y Mozambique.

C. Los términos del estudio

30. Las cifras hablan por sí solas, sería posible contentarse con una constatación impotente de año en año, considerando que se ha alcanzado un umbral imposible de traspasar, o incluso que una ratificación universal sería inmanejable. Por otra parte, el objetivo reafirmado de una ratificación universal de los tratados internacionales de derechos humanos no debe ser un deseo piadoso, una simple utopía. Es cierto que los Estados Partes en un tratado no son por definición mejores que los otros, pero, el ratificar un tratado, confirman su compromiso de respetar los derechos humanos universales en el marco nacional, asumen una disciplina colectiva, a través de un diálogo permanente con los órganos independientes especializados y, en caso necesario, aceptan recursos internacionales que refuerzan y garantizan los recursos internos. A falta de aceptar los tratados universales mencionados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, los Estados Miembros de las Naciones Unidas no dependen más que de los órganos de la Carta, y en particular de la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios. Por lógica, los Estados deberían aceptar gustosamente este doble sistema, por una parte cooperando plenamente con los mecanismos de la Comisión, y por otra, ratificando los tratados universales.

31. En este contexto, una acción más enérgica de la Subcomisión sería muy útil, no para poner en entredicho *a priori* a los Estados, sino para sensibilizarlos al nuevo planteamiento introducido por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que ya no permite atrincherarse detrás de los baluartes de la soberanía nacional para pasar por alto los tratados de vocación universal. Aparte de las cuestiones de principio relativas al carácter del derecho internacional de derechos humanos, planteadas por el Sr. Kartashkin en su estudio, se trata de encontrar métodos concretos de diálogo con los Estados, a semejanza del Grupo de Trabajo de la Subcomisión que funcionó

de 1979 a 1984 y a la luz de las competencias residuales en la materia del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud.

32. De forma más general, parece indispensable que la Subcomisión participe plenamente, como tal, en las reflexiones en curso sobre el futuro del sistema internacional de protección de los derechos humanos, del que forma parte independiente.

33. A este respecto, las cuestiones puramente jurídicas -cuestiones tan fundamentales como el estatuto de los instrumentos internacionales o el régimen de reservas de los tratados, por ejemplo- que figuran en su programa no se relegarían a "otros asuntos". Se propone que estas cuestiones jurídicas se reagrupen en el tema 3 del programa titulado de ahora en adelante "Administración de justicia, estado de derecho y democracia". Esta vinculación sería especialmente lógica dado que la idea del estado de derecho significa tanto la referencia al orden interno como el respeto al derecho internacional. Así pues, la cuestión de la ratificación de los tratados universales es el punto de encuentro de estas dos órdenes jurídicas.

34. El estudio que se va a hacer debería tratar de aclarar los diversos retos de la universalidad efectiva de los tratados de derechos humanos, tanto en el plano teórico como en el práctico:

- a) La primera tarea debería ser precisar la idea de los tratados universales o de los tratados de vocación universal, en particular en el ámbito de los derechos humanos, desde el punto de vista del derecho internacional público;
- b) El segundo objetivo del estudio sería hacer un recuento de los tratados pertinentes y evaluar de forma pragmática los mecanismos de seguimiento de los compromisos y de fomento de la ratificación por los Estados para tener una visión sistemática de la situación, más diversificada y equilibrada que la imagen que proporcionan los seis tratados dotados de un comité de supervisión;
- c) El tercer aspecto del estudio sería incorporar la experiencia en la materia de otros sistemas de supervisión de tratados, en particular la de la Organización Internacional del Trabajo y la de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, para determinar las "buenas prácticas";
- d) Un último aspecto del estudio sería ver las modalidades más eficaces que permitan iniciar un diálogo constructivo con los Estados sobre las dificultades jurídicas, políticas, sociales o de otro tipo con que se tropieza en la ratificación, la entrada en vigor, la interpretación y la aplicación de los tratados de que se trata, con el fin de lograr una universalidad efectiva "para todos";
- e) Este estudio debería tener en cuenta los trabajos paralelos con el fin de mejorar el sistema de los tratados en materia de derechos humanos, en particular las iniciativas del Secretario General, y llevarse a cabo en estrecha cooperación con todas las partes interesadas. A este respecto, podría resultar útil organizar un seminario, gracias al apoyo de los Estados y de las ONG interesadas, que permitiera establecer un marco conceptual para estructurar el diálogo con los Estados sobre la ratificación de los tratados universales.