NACIONES UNIDAS **E**

Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/8
23 de junio de 2005

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
57º período de sesiones
Tema 3 del programa provisional

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA

Aplicación universal de los tratados internacionales de derechos humanos

Informe provisional elaborado por el Relator Especial encargado de realizar un estudio detallado sobre la aplicación universal de los tratados internacionales de derechos humanos, Emmanuel Decaux [*]

[*] Las notas se reproducen en el idioma original.

GE.05-14607 (S) 110705 130705

Resumen

En su decisión 2004/123, aprobada el 21 de abril de 2004, la Comisión de Derechos Humanos "tomando nota de la resolución 2003/25 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de 14 de agosto de 2003, decidió, sin votación, aprobar la decisión de la Subcomisión de nombrar al Sr. Emmanuel Decaux, Relator Especial encargado de realizar un estudio detallado sobre la aplicación universal de los tratados internacionales de derechos humanos, basándose en su documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/2003/37), en las observaciones recibidas y en los debates que habían tenido lugar en el 55º período de sesiones de la Subcomisión [...]. La Comisión aprobó también la petición dirigida por la Subcomisión al Secretario General de que prestase al Relator Especial toda la asistencia que necesitara para cumplir su mandato, en particular en sus contactos con los Estados".

El informe preliminar presentado en 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/8) tenía por objeto delimitar el campo del estudio en los planos teórico y práctico antes de formular hipótesis de trabajo que se articularían en torno a dos grandes componentes de esta problemática, por una parte la ratificación universal y por otra la aplicación universal. En su resolución 2004/26, aprobada sin votación el 12 de agosto de 2004, la Subcomisión "agradece al Relator Especial, Sr. Emmanuel Decaux, su informe preliminar" (párr. 1) y "pide al Secretario General que siga prestando al Relator Especial la asistencia necesaria para que pueda cumplir su mandato, en particular en sus contactos con los Estados, las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, permitiéndole dirigirles un cuestionario en el momento oportuno para ayudarle a preparar su informe provisional" (párr. 2).

El informe provisional presentado el presente año comienza por describir brevemente la situación existente con el fin de actualizar las informaciones y completarlas con anexos estadísticos. Ahora bien, en lo fundamental está destinado a la cuestión de la ratificación universal de los instrumentos internacionales de derechos humanos, para la cual desarrolla el primer componente de las hipótesis de trabajo expuestas en el informe preliminar. Para comenzar se trata de hacer el balance de las iniciativas anuales adoptadas en el marco de las Naciones Unidas a favor de una participación universal en los tratados, y de investigar las buenas prácticas de otras organizaciones internacionales en la materia con el fin de sugerir nuevas actividades a objeto de poner nuevamente en marcha la dinámica de la ratificación universal.

Como la cuestión de la aplicación universal deberá estudiarse con ocasión del informe final, en la etapa actual sólo se abordarán las cuestiones de metodología, especialmente mediante la elaboración de un cuestionario.

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
INTRODUCCIÓN		1 - 4	4
I.	SITUACIÓN ACTUAL	5 - 16	5
	A. Progresos realizados	8 - 10	6
	B. Lagunas existentes	11 - 16	6
II.	DINÁMICA DE LA RATIFICACIÓN UNIVERSAL	17 - 46	10
	A. Balance de las iniciativas habidas en el marco de las Naciones Unidas	17 - 33	10
	1. Llamamiento del Secretario General	17 - 22	10
	2. Papel de la Comisión de Derechos Humanos	23 - 33	12
	a) Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos	25 - 28	13
	b) Recomendaciones de los órganos subsidiarios	29 - 33	15
	B. Buenas prácticas en materia de participación universal	34 - 46	18
	1. El modelo de la Organización Internacional del Trabajo	35 - 39	18
	2. Necesidad de una nueva actitud resuelta	40 - 46	20
III.	PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN UNIVERSAL	47 - 50	22

INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 2004/123, de fecha 21 de abril de 2004, la Comisión de Derechos Humanos "tomando nota de la resolución 2003/25 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de 14 de agosto de 2003, decidió, sin votación, aprobar la decisión de la Subcomisión de nombrar al Sr. Emmanuel Decaux, Relator Especial encargado de realizar un estudio detallado sobre la aplicación universal de los tratados internacionales de derechos humanos, basándose en su documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/2003/37), en las observaciones recibidas y en los debates que habían tenido lugar en el 55º período de sesiones de la Subcomisión [...]. La Comisión aprobó también la petición dirigida por la Subcomisión al Secretario General de que prestase al Relator Especial toda la asistencia que necesitara para cumplir su mandato, en particular en sus contactos con los Estados".

2. El documento de trabajo E/CN.4/Sub.2/2003/37 tenía inicialmente por objeto precisar las "dificultades y modalidades para hacer efectivos universalmente los tratados internacionales de derechos humanos". Los debates que dieron lugar a la aprobación de la resolución 2003/25 de la Subcomisión contribuyeron provechosamente a ampliar los alcances del estudio, como lo demuestra el título que se dio a la resolución, con el objeto de poner el acento no sólo en la "universalidad efectiva" sino también en "la aplicación universal" de los instrumentos pertinentes. Con ello, la reflexión debe situarse en dos planos indisolubles: el de las obligaciones internacionales de los Estados a tenor del derecho internacional público y el del cumplimiento efectivo de esos compromisos, tanto en derecho como en la práctica, en el plano interno. El mandato que se confirió expresamente al Relator Especial tiene por finalidad, en consecuencia, superar todo dualismo jurídico con miras a considerar la aplicación de los compromisos internacionales más allá de los aspectos formales del derecho de los tratados, poniendo el acento en el "respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos", para utilizar la fórmula del artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas.

3. El informe preliminar presentado en 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/8) tenía por objeto delimitar el campo del estudio en los planos teórico y práctico antes de formular hipótesis de trabajo articuladas en torno a los dos grandes componentes de esta problemática: por una parte la ratificación universal y, por otra, la aplicación universal. En su resolución 2004/26, aprobada sin votación el 12 de agosto de 2004, la Subcomisión "agradece al Relator Especial, Sr. Emmanuel Decaux, su informe preliminar" (párr. 1) y "pide al Secretario General que siga prestando al Relator Especial la asistencia necesaria para que pueda cumplir su mandato, en particular en sus contactos con los Estados, las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, permitiéndole dirigirles un cuestionario en el momento oportuno para ayudarle a preparar su informe provisional" (párr. 2).

4. El informe provisional presentado este año hace inicialmente un rápido inventario para actualizar las informaciones que figuran en el informe preliminar. Sin embargo, en lo fundamental se dedica a la cuestión de la ratificación universal de los instrumentos internacionales de derechos humanos, vale decir, a desarrollar el primer componente de las hipótesis de trabajo mencionadas en el informe preliminar. Como la cuestión de la aplicación universal deberá estudiarse con ocasión del informe final, sólo se abordarán en esta etapa las cuestiones de metodología.

I. SITUACIÓN ACTUAL

5. El balance cuantitativo general presentado en 2004 no experimentó cambios importantes en el año transcurrido[1]. Muestra la existencia de una evolución regular aunque lenta, sin vuelta atrás -el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general Nº 26 aprobada en 1997, insistió en la continuidad de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- pero que a la vez no exhibe una aceleración importante, en circunstancias en que la consecución de los objetivos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, del mismo modo que los de la Declaración del Milenio sigue pendiente.

6. Aún más, en el plano cualitativo la reflexión en marcha sobre la reforma de las Naciones Unidas da poca cabida al derecho internacional y todavía menos al derecho internacional de los derechos humanos. El informe del Grupo de Personalidades de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio sólo cita los derechos humanos desde un ángulo funcional, cuando formula objeciones a la Comisión de Derechos Humanos, y no desde un ángulo normativo[2]. A lo más, se hace referencia a ciertos instrumentos tratándose de determinadas prioridades. Es así como se dice que "la manifestación más obscena de la delincuencia organizada es la trata de seres humanos [...]. Los Estados Miembros deberían firmar y ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y las Partes en el Protocolo deberían tomar todas las medidas necesarias para aplicarlo eficazmente" (párr. 175). Asimismo, "todos los Estados Miembros deberían firmar y ratificar todos los tratados relativos a la protección de civiles, como la Convención sobre el Genocidio, los Convenios de Ginebra, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y todas las convenciones sobre los refugiados, y actuar de conformidad con lo dispuesto en ellos" (párr. 233).

7. Sin embargo, el Grupo de Personalidades de Alto Nivel no precisa en momento alguno la naturaleza de este "deber", ni el lugar que corresponde a este imperativo en el conjunto del sistema de derechos humanos. Del mismo modo, en su carta de envío el Secretario General tiene el cuidado de recordar que "la Declaración Universal de Derechos Humanos sigue siendo uno de los mayores logros de la Organización. Deberíamos estar orgullosos de la labor de las Naciones Unidas en la elaboración de normas internacionales de derechos humanos"[3]. ¿Será posible en consecuencia llegar a la conclusión de que se considera que la participación universal en los instrumentos internacionales sólo es cuestión de tiempo?

---

[1] Voir les tableaux établis pour l'additif (E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1) au présent rapport. À compléter, pour une vue d'ensemble, par «Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, classification et état des ratifications au 1er janvier 2005», par Jean-Bernard Marie, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à paraître dans la *Revue universelle des droits de l'homme*.

[2] "Un monde plus sûr: notre affaire à tous", A/59/565, 2 décembre 2004.

[3] Ibid., par. 15. Voir aussi le rapport du Secrétaire général, «Dans une liberté plus grande», A/59/2005, 24 mars 2005, notamment par. 140 et suiv.

A. Progresos realizados

8. Desde la presentación del anterior informe, Liberia, Mauritania y Swazilandia ratificaron simultáneamente tres instrumentos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (154 ratificaciones al 1º de junio de 2005), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (151 ratificaciones), así como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Maldivas y la República Árabe Siria ratificaron igualmente la Convención contra la Tortura (139 ratificaciones). Las Comoras ratificaron la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (170 ratificaciones). Kiribati, Micronesia, Swazilandia y los Emiratos Árabes Unidos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (180 ratificaciones). La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares fue ratificada por la Jamahiriya Árabe Libia, Timor-Leste y, en 2005, por Turquía, Chile, Argelia y la República Árabe Siria (30 ratificaciones).

9. Burkina Faso, Burundi, el Congo, Guyana y Liberia ratificaron el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, y en 2005 Kenia y la República Dominicana hicieron otro tanto (99 ratificaciones). Las Comoras ratificaron la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (136 ratificaciones). Las Islas Marshall ratificaron los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (192 ratificaciones). El Japón ratificó los dos Protocolos adicionales de 1977 de los Convenios de Ginebra (162 y 157 ratificaciones, respectivamente), habiendo formulado la declaración del artículo 90; Burkina Faso y la República de Corea hicieron la misma declaración (68 declaraciones).

10. Hay que considerar de manera separada la situación de los Estados signatarios. En 2004 el Pakistán firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sería conveniente examinar, a tenor de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, el caso particular de los Estados signatarios de larga data de un tratado de derechos humanos.

B. Lagunas existentes

11. Si bien cabe alegrarse de las firmas y ratificaciones que revelan una evolución importante de algunos Estados, y no los menos significativos, fuerza es reconocer que la dinámica de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 se ha agotado. Al respecto, la evolución de la curva de los Estados Partes en los principales instrumentos es muy decidora (véanse los cuadros del anexo del presente informe, E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1).

12. Por razones de facilidad y comprensión, las novedades que se describen en el presente documento se refieren principalmente a los instrumentos que cuentan con órganos de vigilancia, denominados a veces "*core instruments*" o "*basic instruments*", aunque cabe destacar el carácter simplificador de este enfoque tanto en el plano teórico, pues no existe una jerarquía entre los diferentes instrumentos de derechos humanos, cuanto en el plano práctico, ya que las convenciones que no cuentan con mecanismos de seguimiento son las que requerirían una mayor vigilancia de la comunidad internacional, por tratarse de "convenciones huérfanas". De esto último dan testimonio las actividades del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, a la luz de antiguos tratados de gran importancia en materia de lucha contra el tráfico de personas y la esclavitud, al igual que de instrumentos recientes como el Protocolo para

prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000, conocido como "Protocolo de Palermo".

13. Atendiéndose a los instrumentos básicos, es posible observar que 28 Estados no han firmado ni ratificado ninguno de los dos Pactos que, juntamente con la Declaración Universal de Derechos Humanos, constituyen la "Carta Internacional de Derechos Humanos". La distribución de estos países por grupos geográficos y según el peso demográfico respectivo es muy desigual:

a) Grupo africano: Comoras;

b) Grupo asiático: Indonesia, Myanmar, Malasia, Arabia Saudita, Papua Nueva Guinea, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Bhután, Fiji, Qatar, Bahrein, Brunei Darussalam, Maldivas, Islas Cook, Palau, Vanuatu, Samoa, Micronesia, Tonga, Kiribati, Islas Marshall, Tuvalu;

c) Grupo latinoamericano: Cuba, Bahamas, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis.

14. A falta del inventario que convendría levantar de forma sistemática abarcando todos los Estados Miembros y el conjunto de los instrumentos pertinentes, se han tomado como muestra los 15 países que en 2005 formaban parte del Consejo de Seguridad, con dos cuadros sinópticos en los que figuran las fechas de ratificación o de adhesión, etc. (R) y de firma (S). El cuadro 1 muestra el grado de compromiso con respecto a los siete instrumentos básicos. El cuadro 2 reagrupa los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977, así como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998.

Cuadro 1

Principales compromisos de los Estados integrantes del Consejo de Seguridad (2005) en materia de derechos humanos

	ICCPR	ICESCR	ICERD	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW
Argelia	R 1989	R 1989	R 1972	R 1996	R 1989	R 1993	R 2005
Argentina	R 1986	R 1986	R 1968	R 1985	R 1986	R 1990	S 2004
Benín	R 1992	R 1992	R 2001	R 1992	R 1992	R 1990	Tercer Estado
Brasil	R 1992	R 1992	R 1968	R 1984	R 1989	R 1990	Tercer Estado
China	S 1998	R 2001	R 1981	R 1980	R 1988	R 1992	Tercer Estado
Dinamarca	R 1972	R 1972	R 1971	R 1983	R 1987	R 1991	Tercer Estado
Estados Unidos de América	R 1992	S 1977	R 1994	S 1980	R 1994	S 1995	Tercer Estado
Federación de Rusia	R 1973	R 1973	R 1969	R 1981	R 1987	R 1990	Tercer Estado
Filipinas	R 1986	R 1974	R 1967	R 1981	R 1986	R 1990	R 1995
Francia	R 1980	R 1980	R 1971	R 1983	R 1986	R 1990	Tercer Estado
Grecia	R 1997	R 1985	R 1970	R 1983	R 1988	R 1993	Tercer Estado

	ICCPR	ICESCR	ICERD	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW
Japón	R 1979	R 1979	R 1995	R 1985	R 1999	R 1994	Tercer Estado
Reino Unido	R 1976	R 1976	R 1969	R 1986	R 1988	R 1991	Tercer Estado
República Unida de Tanzanía	R 1976	R 1976	R 1972	R 1985	Tercer Estado	R 1991	Tercer Estado
Rumania	R 1974	R 1974	R 1970	R 1982	R 1990	R 1990	Tercer Estado

ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICESCR: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ICERD: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CAT: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
CRC: Convención sobre los Derechos del Niño
ICRMW: Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Cuadro 2

Principales compromisos de los Estados integrantes del Consejo de Seguridad (2005) en materia de derecho humanitario y derecho penal

	Convenios de Ginebra de 1949	Protocolo I	Protocolo II	Genocidio	CPI
Argelia	R 1960	R 1989	R 1989	R 1963	S 2000
Argentina	R 1956	R 1986	R 1986	R 1956	R 2001
Benín	R 1961	R 1986	R 1986	Tercer Estado	R 2002
Brasil	R 1957	R 1992	R 1992	R 1952	R 2002
China	R 1956	R 1983	R 1983	R 1983	Tercer Estado
Dinamarca	R 1951	R 1982	R 1982	R 1951	R 2001
Estados Unidos de América	R 1955	Tercer Estado	Tercer Estado	R 1988	Tercer Estado
Federación de Rusia	R 1954	R 1989	R 1989	R 1954	S 2000
Filipinas	R 1952	Tercer Estado	R 1986	R 1950	S 2000
Francia	R 1951	R 2001	R 1984	R 1950	R 2000
Grecia	R 1956	R 1989	R 1993	R 1954	R 2002
Japón	R 1953	R 2004	R 2004	Tercer Estado	Tercer Estado
Reino Unido	R 1957	R 1998	R 1998	R 1970	R 2001
República Unida de Tanzanía	R 1962	R 1983	R 1983	R 1984	R 2002
Rumania	R 1954	R 1990	R 1990	R 1950	R 2002

15. En momentos en que se estudian las condiciones de elegibilidad para los Estados miembros de la Comisión de Derechos Humanos o de un eventual Consejo de Derechos Humanos, e incluso los criterios de selección de los nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los datos objetivos que se han citado pueden ser útiles. Sería posible ampliar el análisis con otra muestra que incluyese la medición de las diversas situaciones con respecto a los siete instrumentos básicos en lo que se refiere a los 20 Estados más poblados, pero en ese caso también es posible completar el inventario remitiéndose a los cuadros del anexo del presente informe:

a) México, Filipinas, Egipto y Turquía han ratificado los siete instrumentos;

b) Bangladesh ha ratificado seis instrumentos y firmado el séptimo (Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares); el Brasil, el Japón, Nigeria, la Federación de Rusia, Alemania, Etiopía y Francia han ratificado seis instrumentos;

c) China ha ratificado cinco instrumentos y es signataria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la India ha ratificado cinco instrumentos y es signataria de la Convención contra la Tortura; Viet Nam y Tailandia han ratificado cinco instrumentos;

d) Indonesia y la República Islámica del Irán han ratificado cuatro instrumentos;

e) Los Estados Unidos han ratificado tres instrumentos y han firmado tres (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre los Derechos del Niño); el Pakistán ha ratificado tres instrumentos y firmado uno (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

16. Para que el balance sea completo habría que referirse igualmente a la cuestión de las reservas y las declaraciones interpretativas que ya fue objeto de debates en el seno de la Subcomisión, como consecuencia de los estudios de la Sra. Françoise Hampson. En la actual etapa del estudio se ha dejado de lado esta compleja cuestión, pero llegado el momento habrá que reiniciar esa reflexión teniendo en cuenta el nuevo informe del Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) que en 2005 abordó las cuestiones de fondo relativas a la validez de las reservas contrarias al objeto y los propósitos de los tratados[4]. En el plano procesal, el Sr. Alain Pellet, Relator Especial de la CDI, había planteado ya un concepto interesante al referirse al "diálogo sobre la reserva" destinado a superar el *statu quo* para instar al Estado cuestionado a reconsiderar la oportunidad de una reserva[5]. Pero el dilema es muy diferente si lo que está en juego pasa a ser la determinación de la licitud de una reserva al tenor del tratado propiamente tal o del derecho internacional general. Sería conveniente que estas evoluciones recientes se tuviesen en cuenta dentro de los trabajos normativos de la Comisión de Derechos Humanos, concretamente mediante la inclusión sistemática en los tratados en gestación de una cláusula referida a las reservas que fijase estrictas condiciones de validez y consagrase la competencia del órgano de seguimiento para el mantenimiento de este "diálogo sobre la reserva" y para la emisión de un pronunciamiento sobre la validez de las reservas formuladas por un Estado Parte.

[4] A/CN.4/558/Add.1.

[5] Voir A/CN.4/535/Add.1.

II. DINÁMICA DE LA RATIFICACIÓN UNIVERSAL

A. Balance de las iniciativas habidas en el marco de las Naciones Unidas

1. Llamamiento del Secretario General

17. A partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y de la Cumbre del Milenio, el Secretario General ha aplicado una política resuelta en esta materia. El 60º aniversario de las Naciones Unidas constituye una nueva oportunidad para redoblar los esfuerzos en aras de la sensibilización de la comunidad internacional en torno a esta cuestión de principios. El llamamiento anual a la ratificación que se publica con el título "Tratados multilaterales: invitación a la participación universal" tiene en 2005 el siguiente tema: "Hacer frente a desafíos mundiales". En su carta de envío de fecha 14 de marzo de 2005, el Secretario General se refiere a la Cumbre del 14 de septiembre de 2005 que "proporcionará a los Estados una excelente oportunidad de demostrar su continua adhesión a la función central del imperio del derecho en las relaciones internacionales participando en la ceremonia anual de tratados de las Naciones Unidas". El Secretario General señala que "en consonancia con los objetivos generales del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, en la ceremonia de tratados se pondrán de relieve tratados que reflejan una amplia gama de cuestiones vinculadas entre sí, que van desde el terrorismo hasta la delincuencia organizada y la corrupción, o desde los derechos humanos a los relacionados con cuestiones de medio ambiente y desarme". Recuerda igualmente que esos "tratados también reflejan los esfuerzos desplegados por la comunidad internacional a lo largo de 60 años para establecer un marco multilateral de reglas convenidas no sólo para regir las relaciones entre los Estados sino también para fortalecer el medio jurídico en que se desenvuelven los individuos y las instituciones"[6].

18. Aunque cabe felicitarse al ver que los derechos humanos figuran en este enfoque global, preciso es observar que su lugar es bastante marginal entre otras prioridades igualmente importantes para las Naciones Unidas. Año tras año la elección de temas "abarcadores" contribuye sin duda a una cierta banalización de esta actividad. Baste recordar los temas de años precedentes: "Derechos de las mujeres y los niños" en 2001, "Desarrollo sostenible" en 2002, "Lucha contra la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo" en 2003 y "Tratados sobre la protección de la población civil" en 2004. Es cierto que en cada una de estas ocasiones se mencionan de algún modo los derechos humanos, pero ello se hace empleando otro nombre o bajo una luz diferente. Más aún, los instrumentos de derechos humanos no aparecen como un bloque compacto o un conjunto coherente, sino como algunos artículos de una lista de compras.

---

[6] *Traités multilatéraux: pour une participation universelle - Thème 2005: Faire face aux défis mondiaux*, Nations Unies, p. vii et suiv. (voir aussi www.untreaty.un.org).

19. La publicación de 2005 se refiere al "Grupo principal de tratados internacionales" correspondiente al tema del año, indicando la situación de 32 documentos. La lista, que se inicia con nueve tratados que figuran bajo el título de "derechos humanos", presenta separadamente los dos tratados relativos a la condición de los "refugiados", y luego "cuestiones penales", distinguiéndolas curiosamente de la rúbrica "delincuencia organizada y corrupción". Más aún, la Convención de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio figura bajo el título de "derechos humanos", mientras que el Estatuto de Roma se menciona con las "cuestiones penales". Pero lo que más puede sorprender es la elección que se ha hecho en materia de "derechos humanos": la lista se inicia con los dos Pactos y el Protocolo Facultativo de 1966, pero deja de lado el Segundo Protocolo relativo a la pena de muerte. Por otra parte, la lista omite los tratados que han tenido cierto éxito -la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer- para insistir en la Convención contra la Tortura de 1984 y su Protocolo de 2002, en los dos Protocolos relativos a la Convención sobre los Derechos del Niño -mientras no se menciona la Convención de 1989 propiamente tal, como si se tratara de una causa perdida- y en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[7].

20. También convendría analizar la forma en que se presenta la situación de los tratados. En realidad esta presentación mezcla informaciones precisas provenientes de la Oficina de Asuntos Jurídicos y con juicios de valor. Por ejemplo se lee que "el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el instrumento internacional más importante empleando en defensa de los derechos humanos". En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se afirma que "marca una etapa importante de las actividades que realiza la comunidad internacional para promover los derechos humanos". Esta fórmula modesta, que sólo menciona la promoción, se compensa ampliamente cuando se describe el papel del Comité de Derechos Humanos: "Las decisiones finales del Comité, que se asemejan a las sentencias, se denominan "comprobaciones""[8].

21. La introducción del Secretario General recuerda de manera apropiada que "una participación universal en esos tratados contribuiría a la prosecución del desarrollo, a reforzar la seguridad y los derechos humanos", haciendo hincapié en "todos los tratados sobre la protección de los civiles que son las víctimas principales cuando las normas jurídicas internacionales incorporadas en esos tratados no se respetan". Es significativo que se exprese lo siguiente: "Los Estados, las personas, las organizaciones y las empresas privadas realizan diariamente un número incalculable de actividades sobre la base de estas normas. Con todo, en

---

[7] Il est bien sûr précisé que les États peuvent signer ou ratifier à cette occasion tout autre instrument parmi les 500 traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire (voir *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général: état au 31 décembre 2004*, ST/LEG/SER.E/23). La liste des traités figurant sous la rubrique «Droits de l'homme» comporte 14 entrées, mais les protocoles à certaines conventions figurent sous la rubrique principale, ce qui fait 18 instruments. Il faudrait y ajouter certains instruments relatifs à la traite des êtres humains et aux questions pénales.

[8] *Traités multilatéraux: pour une participation universelle* (voir *supra* note 6), p. 3, 7 et 11.

ciertos campos fundamentales adolecemos de una aplicación selectiva o incompleta y a veces incluso de una falta de aplicación"[9].

22. A falta de una evaluación precisa de los resultados que se encuentre al alcance del público[10], es preciso referirse a la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, que desde hace varios años contiene un capítulo titulado "El orden jurídico internacional y los derechos humanos". En su Memoria correspondiente a 2004, el Secretario General se muestra optimista: "Es alentador observar que el número de ratificaciones de los tratados internacionales de derechos humanos ha seguido aumentando, lo que nos deja más cerca del logro de una de las metas de la Declaración del Milenio. Querría referirme en particular a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares [...] espero que los Estados Miembros de las Naciones Unidas hagan todo lo posible por ratificar este importante instrumento, así como todos los demás tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, o por adherirse a ellos"[11]. Contrariamente a lo sucedido el año precedente, la Memoria no presenta cifras significativas[12].

2. Papel de la Comisión de Derechos Humanos

23. Mientras por definición el mandato del Secretario General como depositario es muy amplio, cabría esperar de la Comisión de Derechos Humanos un enfoque más delimitado. Año tras año la Comisión aprueba resoluciones idénticas sin una visión de conjunto ni prioridades claras. En los diferentes documentos técnicos presentados a la Comisión se observa la misma falta de claridad por lo que se refiere a los medios movilizados y la misma ausencia de una evaluación concreta de los resultados obtenidos, más allá de los datos estadísticos.

24. Es cierto que el programa de la Comisión incluye tradicionalmente un subtema 17 *a*) consagrado a la "situación de los pactos internacionales de derechos humanos", pero el informe que se pide cada año al Secretario General se sintetiza en una nota meramente técnica de la Secretaría (E/CN.4/2005/95), mientras que el documento de anotaciones al programa provisional se limita a remitir al sitio web de la Sección de Tratados de la Oficina del Alto Comisionado (E/CN.4/2005/1/Add.1, párr. 244). En el tema 11, "Los derechos civiles y políticos", un subtema 11 *a*) se refiere a la tortura. En ese caso también se pide al Secretario General un "informe anual", que adquiere igualmente la forma de una nota breve (E/CN.4/2005/53). El tema 6 relativo al racismo no menciona específicamente la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que se cita en la resolución general aprobada respecto del seguimiento de la Conferencia de Durban, mientras que el tema 13, "Los derechos del niño", menciona "un informe sobre los derechos del niño" que contenga

---

[9] Ibid., p. xiii.

[10] Il faut déplorer l'accès restreint à la banque de données de la Section des traités, à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, comme l'avait fait avec vigueur la Sous-Commission dans sa résolution 2002/31, sect. B.

[11] A/59/1, par. 199.

[12] A/58/1, par. 169. Voir rapport préliminaire E/CN.4/Sub.2/2004/8, par. 17.

información "sobre la situación de la Convención sobre los Derechos del Niño", presentado por el Secretario General (E/CN.4/2005/74). Del mismo modo, el subtema 14 *a*) relativo a los trabajadores migrantes se refiere a un informe "sobre la situación de la Convención y las medidas tomadas por la Secretaría para promover la Convención y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes". Por último, con relación al subtema 18 *a*) se prevé anualmente una invitación a los presidentes de los siete comités establecidos en virtud de tratados (decisión 2005/101). En forma ritual, las resoluciones de la Comisión se limitan a pedir sesión tras sesión los mismos "informes" sobre la situación de los instrumentos, sin derivar de ello el más mínimo elemento de debate ni deducir una visión de conjunto.

a) Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos

25. El vocabulario de las resoluciones de la Comisión experimenta también ciertas evoluciones como se ha visto con relación a la resolución 2004/69 relativa a la situación de los Pactos internacionales de derechos humanos, aprobada sin votación después de la introducción de enmiendas que debilitan sus alcances (véase el documento E/CN.4/Sub.2/2004/8, párr. 21). La resolución sobre la situación de los Pactos se aprueba cada dos años, mientras que la resolución sobre la cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales tiene, por su parte, carácter anual. La resolución 2005/22 "recuerda la entrada en vigor de los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño [...] así como el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999 (Nº 182) y del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; y exhorta a todos los Estados a que consideren la posibilidad de firmar y ratificar esos instrumentos, y a los Estados Partes a que los apliquen cabalmente (párr. 2); exhorta a todos los Estados a que: [...] consideren la posibilidad de firmar y ratificar y, en el caso de los Estados Partes, de aplicar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 10); exhorta a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que: [...] retiren las reservas incompatibles con el objetivo y el propósito del Pacto y consideren la posibilidad de examinar otras reservas con miras a retirarlas" (párr. 11).

26. Más enérgico es el tono de la resolución 2005/39, que "insta a todos los Estados a que, *con carácter de prioridad* [las cursivas se han agregado], se hagan Partes en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes" e "invita a todos los Estados que hayan ratificado la Convención o se hayan adherido a ella, así como a los Estados Partes que todavía no lo hayan hecho, a que formulen la declaración prevista en los artículos 21 y 22 de la Convención [...]". Del mismo modo, la resolución "exhorta a todos los Estados a que se cercioren de que ninguna reserva sea incompatible con el objeto y la finalidad de la Convención y alienta a los Estados Partes a que consideren la posibilidad de limitar el alcance de sus reservas a la Convención, formulen esas reservas de la manera más precisa y restrictiva posible y revisen periódicamente las reservas que hayan formulado a las disposiciones de la Convención con miras a retirarlas". La resolución 2005/64 es aún más exigente, al reiterar, en cierto modo vanamente, el llamamiento de la Conferencia de Durban "para lograr la ratificación universal de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en 2005, y para que todos los Estados consideren la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención, y expresa su profunda preocupación por que, con 170 ratificaciones y sólo 45 declaraciones, el plazo establecido por la Conferencia para la ratificación

universal lamentablemente no se ha cumplido". En la resolución 2005/41 se expresa el mismo objetivo, cuando se "reafirma el compromiso que tienen [los gobiernos] de acelerar la ratificación universal de la Convención [sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer] e insta a los Estados que no la hayan ratificado todavía o no se hayan adherido a ella a que estudien la posibilidad de hacerlo *como cuestión prioritaria*".

27. La Comisión de Derechos Humanos también sabe ser exigente frente a un Estado determinado. Es el caso de la resolución 2005/10 que pide a Myanmar que "considere *como cuestión de máxima prioridad* la posibilidad de adherirse a todos los instrumentos pertinentes de derechos humanos y del derecho internacional humanitario". Asimismo, tratándose de la República Popular Democrática de Corea, se espera un gesto de las autoridades consistente en la ratificación de "los instrumentos de derechos humanos en los que todavía no es parte la República Popular Democrática de Corea, en particular la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [...]" y "considerando *como una cuestión prioritaria* el ingreso en la Organización Internacional del Trabajo y la adquisición de la condición de Parte en el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, de 1930 (Nº 29), y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas del trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999 (Nº 182)" (resolución 2005/11). En lo que se refiere a Somalia, se pide concretamente a este país que ratifique la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 2005/83). En otras situaciones, la Comisión prefiere inclinarse por un enfoque positivo, para lo cual toma nota de las ratificaciones registradas, como en el caso de Burundi (resolución 2005/75), o bien insistir en la aplicación efectiva de los compromisos, como se hace con respecto a la República Democrática del Congo (resolución 2005/85).

28. Habría que hacer la lista de las referencias directas de la Comisión de Derechos Humanos a diferentes tratados, trátese de los instrumentos de carácter universal o, lo que es menos frecuente, de instrumentos regionales como la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (resolución 2005/43)[13]. Las resoluciones aprobadas en el 61º período de sesiones mencionaron los siguientes instrumentos cuya ratificación se recomienda con mayor o menor insistencia:

- Convenio IV de La Haya, de 1907: resolución 2005/46;

- Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 1948: resolución 2005/62;

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo relativo a ésta, de 1967: resoluciones 2005/38, 2005/44, 2005/46, 2005/48;

- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 1963: resolución 2005/47;

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: resolución 2005/25;

---

[13] Même en laissant de côté les nombreuses mentions figurant dans le préambule d'une résolution, il est parfois difficile de distinguer ce qui concerne l'interprétation ou l'application d'une convention de ce qui vise la ratification universelle proprement dite.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: resolución 2005/34;

- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: resolución 2005/59;

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: resoluciones 2005/25 y 2005/41;

- Convenio Nº 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973: resolución 2005/44;

- Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989: resolución 2005/51;

- Convenio Nº 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, 1999: resoluciones 2005/22, 2005/44;

- Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos Facultativos: resoluciones 2005/22, 2005/43, 2005/44;

- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: resoluciones 2005/47, 2005/64;

- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998: resoluciones 2005/34, 2005/41, 2005/81;

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: resoluciones 2005/47, 2005/68;

- Dos Protocolos adicionales de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire: resolución 2005/47, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños: resoluciones 2005/44, 2005/47;

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: resolución 2005/68.

b) Recomendaciones de los órganos subsidiarios

29. Las actividades de la Comisión de Derechos Humanos serían más sistemáticas si tuviesen plenamente en cuenta las recomendaciones de los relatores especiales en materia de ratificación. Sucede que muchos relatores formulan recomendaciones precisas a determinados países en materia de ratificación, especialmente después de visitas al terreno. A este respecto cabe lamentar que no se conozca ni se utilice más el documento de síntesis sobre "Conclusiones y recomendaciones de los procedimientos especiales" (E/CN.4/2005/108), presentado por el Secretario General con relación al tema 18 del programa relativo al "funcionamiento eficaz de los mecanismos de derechos humanos" de conformidad con la resolución 2004/76. Pero incluso con una herramienta de este tipo, las limitaciones técnicas no facilitan la visión de conjunto, puesto que "en vista de las normas de las Naciones Unidas que prohíben publicar de nuevo textos

ya publicados como documentos de distribución general, se ha decidido compilar en el anexo al presente informe las referencias a los capítulos pertinentes que contengan las conclusiones y recomendaciones de los informes anuales presentados a la Comisión de Derechos Humanos en su 61º período de sesiones mediante procedimientos especiales" (párr. 4). Además, ¡la pauta de análisis aplicada a todos los Estados conduce a múltiples repeticiones, en contradicción con el principio de economía que se ha invocado! Pese a esta falta de coherencia y claridad, este documento de más de 200 páginas sigue siendo especialmente útil.

30. En ciertos casos, cuando se trata de Estados que hasta la fecha han adquirido pocos compromisos en la red de tratados de derechos humanos, las peticiones son numerosas. Es así como la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos recomienda a Angola que ratifique la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención contra la Tortura, el Convenio Nº 182 de la OIT y el Estatuto de Roma, y asimismo que presente los informes correspondientes contemplados en los dos Pactos[14]. La Representante Personal de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Cuba recomienda que este país se adhiera "al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como a sus Protocolos Facultativos, y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"[15]. Según el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, "se debe dar también prioridad a la ratificación de los instrumentos fundamentales de derechos humanos, entre otros los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con sus Protocolos Facultativos, la Convención contra la Tortura y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño"[16]. El Experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán presenta, *mutatis mutandi*, la misma lista, a la que agrega la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional[17].

31. En otras situaciones los expertos insisten en el cumplimiento de compromisos asumidos con anterioridad. El Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Camboya señala que "el Gobierno debería garantizar que Camboya cumple sus obligaciones de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos en los que es Parte y que aplica las recomendaciones formuladas por los órganos creados en virtud de tratados internacionales". Agrega que Camboya debería ratificar el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que firmó el 27 de septiembre de 2004, y adherirse al Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, así como a la

---

[14] E/CN.4/2005/101/Add.2, par. 104.

[15] E/CN.4/2005/33, par. 36.

[16] E/CN.4/2005/36, par. 63.

[17] E/CN.4/2005/11, par. 72.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[18]. El Relator Especial sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea señala que este país debería "acatar las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los cuatro tratados de derechos humanos en los que es Parte, aplicar las recomendaciones de los comités de supervisión establecidos en virtud de esos tratados, y adherirse y aplicar otros tratados pertinentes"[19].

32. A veces sólo se hace referencia a un instrumento. La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes pide, después de su visita, a la República Islámica del Irán así como a Italia, que ratifiquen la Convención correspondiente[20]. Dirigiéndose a Côte d'Ivoire, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión "hace suya la recomendación formulada, especialmente, en el informe del Alto Comisionado al Consejo de Seguridad (S/2003/90), encaminada a conseguir que el Gobierno prevea de forma urgente ratificar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares"[21]. Asimismo, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia pide a Côte d'Ivoire que conceda "alta prioridad" a esta ratificación[22]. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús recomienda la ratificación del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[23].

33. Con menos frecuencia, la recomendación tiene carácter positivo. Es así como el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, que visitó China, "*expresses its deep satisfaction that China has signed the International Covenant on Civil and Political Rights and that preparations are being made for the ratification of the Covenant. The Working Group is confident that as a result, the requirements of international law pertaining to deprivation of liberty will be better reflected in the Chinese legal system*"[24]. El Relator Especial sobre el derecho a la salud observa que Mozambique, tras haber asumido diversos compromisos internacionales en materia de salud, no ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e insta a ese país a que lo haga lo antes posible[25]. Después de visitar Kazajstán, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados "*welcomes steps taken by Kazakhstan since 1991 to accede to a number of international human rights instruments, especially the signature of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International*

---

[18] E/CN.4/2005/116, par. 103 et suiv.

[19] E/CN.4/2005/34, par. 68.

[20] E/CN.4/2005/85/Add.2, par. 68, et Add.3, par. 95.

[21] E/CN.4/2005/64/Add.2, par. 72.

[22] E/CN.4/2005/18/Add.3, par. 66.

[23] E/CN.4/2005/35, par. 84.

[24] E/CN.4/2005/6/Add.4, par. 67.

[25] E/CN.4/2005/51/Add.2, par. 9.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and urges the authorities to ensure their prompt ratification, without reservations, including accession to the Optional Protocol of the International Covenant on Civil and Political Rights (...) He urges the authorities to consider similar steps with regard to the Second Optional Protocol to the Internatinal Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty. He further urges them to consider similar steps with regard to the Optional Protocol to the Convention against Torture"[26].

B. Buenas prácticas en materia de participación universal

34. Es lamentable ver que el movimiento iniciado en 1993 se fragmenta y pierde impulso, sin que exista una voluntad colectiva de parte de los Estados interesados, a pesar de los muchos esfuerzos que se han enumerado más arriba para revitalizar la dinámica del Programa de Acción de Viena. En momentos en que la reforma de las Naciones Unidas se halla sujeta a debate, especialmente en lo que se refiere a los derechos humanos, considerándose la creación de un Consejo de Derechos Humanos y el fortalecimiento del papel del Alto Comisionado, cabe recordar las siguientes palabras: "La Conferencia Mundial de Derechos Humanos 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."[27]. La indagación en torno a las buenas prácticas es imperativa para dar impulso renovado a la dinámica internacional.

1. El modelo de la Organización Internacional del Trabajo

35. El ejemplo más demostrativo es el de la OIT, que publica listas de ratificaciones por convenios y por países en el informe anual preparado para la Conferencia Internacional del Trabajo[28]. El enfoque de carácter sistemático toma en cuenta 7.087 ratificaciones, independientemente de la importancia relativa de los 185 convenios estudiados, con lo cual los datos cuantitativos sobre los "perfiles por país" tienen el mérito de la simplicidad y permiten medir de una sola mirada el compromiso de los Estados. La diversidad de situaciones es especialmente acusada, observándose 97 convenios en vigor para Francia, 92 para Italia, 68 para Alemania, 66 para el Reino Unido, 51 para Rusia, 39 para el Japón, 28 para el Canadá, 20 para China y 12 para los Estados Unidos.

36. El cuadro por países recoge asimismo tres series de informaciones útiles: memorias solicitadas sobre la aplicación de los convenios, comentarios presentados por la Comisión de

---

[26] E/CN.4/2005/60/Add.2, par. 73.

[27] Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23, chap. II, par. 4.

[28] *Application des normes internationales du travail, 2004 (II), Document d'information sur les ratifications et les activités normatives, au 31 décembre 2003,* 92e Conférence internationale du Travail, 2004.

Expertos en 2003 y cumplimiento de la obligación de "sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes". A este respecto, cabe observar que desde hace seis años Francia no ha respetado esta obligación de procedimiento, previsto en el artículo 19 de la Constitución de la OIT, de transmitir al Parlamento los nuevos convenios internacionales, con la excepción de 1999, año en que se adoptó el Convenio Nº 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, mientras que Italia, los Estados Unidos o el Reino Unido cumplen escrupulosamente esta obligación.

37. El informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones destaca el particular interés de este procedimiento: "Las discusiones de la Comisión de la Conferencia permiten observar que la obligación de sumisión fortalece el vínculo entre la Organización y las autoridades nacionales y estimula la ratificación de los convenios y el diálogo tripartito a nivel nacional. Los miembros trabajadores y los miembros empleadores de la Comisión de la Conferencia señalaron con firmeza que la sumisión a los parlamentos nacionales requerida por el artículo 19 de la Constitución de la Organización es un proceso que va de suyo en un Estado democrático". También se señala que "la información facilitada de este modo garantiza una amplia difusión pública, que es también una finalidad de la obligación de sumisión"[29]. Además, en virtud del mismo artículo 19, los Estados Miembros tienen la obligación de "hacer una memoria periódica sobre las medidas tomadas para dar efecto a las disposiciones de los convenios no ratificados y de las recomendaciones". Tales respuestas relativas a un instrumento que el Consejo de Administración haya determinado sirven de base para un "estudio general, en el que la Comisión de Expertos examina la aplicación de las normas de la OIT, ratificadas o no ratificadas, en un ámbito específico".

38. Tratándose más concretamente de las "cuestiones relacionadas con los derechos humanos", el informe de 2004 recuerda "que el Consejo de Administración había decidido, en su reunión de marzo-abril de 1995, que se compilara información sobre la situación relativa a la ratificación de los convenios de la OIT que tratan de los derechos humanos fundamentales (Convenios Nos. 29 y 105, 87 y 98, 100 y 111, y 132 y 182, habiéndose añadido éste tras su adopción en 1999) y, en sus reuniones posteriores, examinó los informes en los que se cotejaban las respuestas de los Estados Miembros a la carta del Director General, en la que se solicitaba su ratificación universal. El Consejo de Administración también había examinado los informes relativos a la asistencia que brinda la Oficina a los Estados Miembros para la ratificación y la aplicación de estos instrumentos"[30]. Los resultados en cifras dan testimonio del éxito de esta iniciativa a favor de esos ocho "convenios fundamentales".

39. Se podrían multiplicar los ejemplos correspondientes a las diferentes organizaciones internacionales y regionales, e igualmente teniendo en cuenta las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONG) e incluso, más ampliamente todavía, la opinión pública internacional. Así podría hacerse referencia a la iniciativa de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa consistente en la publicación de un recuento anual

---

[29] *Application des normes internationales du travail, 2004 (I), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations,* 92e Conférence internationale du Travail, 2004, p. 23.

[30] Ibid., p. 27.

relativo a la pena de muerte, centrado en los Estados que no han ratificado los tratados de abolición de la pena capital o, últimamente, en la elaboración de un cuadro sistemático de los Estados que son partes o no en los instrumentos contra el terrorismo. El Consejo de Europa elabora listas de este tipo en las que figuran de manera destacada las disposiciones facultativas aceptadas o no, tales como la Carta Social Europea. Realiza asimismo consultas en que los expertos describen las intenciones de los Estados en materia de firma y ratificación dentro de un calendario determinado, y la Dirección General de Asuntos Jurídicos organiza regularmente seminarios en las capitales para sensibilizar a los diferentes ministerios interesados acerca de los principales instrumentos europeos. La Organización Internacional de la Comunidad de Habla Francesa creó un "observatorio de los derechos humanos y la democracia" en cuyo sitio informático se evalúa el compromiso de los distintos países de habla francesa con respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos, presentándose un registro de los informes, comunicaciones y observaciones finales.

2. Necesidad de una nueva actitud resuelta

40. A falta de haberse realizado un verdadero balance con ocasión de una cumbre "Viena + 10" escamoteada, se requiere una nueva actitud resuelta. Ello exige que el esfuerzo de transparencia se transforme en voluntad de coherencia. Para eso es necesario que converjan esfuerzos e iniciativas que hasta ahora se han hallado dispersos, en un espíritu de cooperación entre todas las partes interesadas, a lo que debe añadirse un empeño permanente de seguimiento y evaluación. Con demasiada frecuencia la falta de visibilidad de las situaciones, debida a la compartimentación de las informaciones y también a la especialización de las instancias, favorece las falsas apariencias. La existencia de una visión de conjunto es requisito indispensable para una verdadera "*accountability*" de los Estados con respecto a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

41. Incluso sin que exista un marco normativo, como el del artículo 19 de la Constitución de la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos posee la disposición necesaria para desempeñar plenamente su papel en la materia. Desde ahora, según la fórmula que se repite en la resolución 2004/69, la Comisión de Derechos Humanos "invita a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas 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".

42. En este mismo espíritu, Philip Alston propiciaba en su hora cuatro medidas para avanzar en "la búsqueda de la ratificación universal": "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"[31].

[31] E/CN.4/1997/74, par. 111.

43. Ahora bien, los debates acerca de la reforma de las Naciones Unidas obligan hoy día a avanzar aún más en la reflexión sobre el reconocimiento universal de los tratados internacionales de derechos humanos. En primer lugar, porque la cuestión de la racionalización del sistema de informes ha puesto de realce la carga excesiva que recae en los Estados Partes, a riesgo de disuadir de asumir el compromiso de ratificar nuevos instrumentos a Estados que cuentan con medios limitados. Pues bien no sólo están en juego los tratados que cuentan con un órgano propio, sino el conjunto de los instrumentos de protección de los derechos humanos. Este conjunto de compromisos es lo que debe tenerse en cuenta cuando se habla de un nuevo sistema de "examen por homólogos". A este respecto, la fijación de criterios cuantitativos en materia de ratificaciones para participar en órganos restringidos puede parecer una modalidad arbitraria, pero no deja de ser cierto que un Estado debe manifestar sin ambigüedades su adhesión a los principios y normas de derechos humanos cuando aspira a formar parte de un órgano encargado de hacerlos respetar. Esto indica cuán cierto es que el reforzamiento de la "base de partida" de los compromisos internacionales debería constituir una prioridad en la etapa de incertidumbre que se inicia. Esa base de partida debería utilizarse como referencia fundamental para el "informe anual" que debería elaborar el Alto Comisionado.

44. A falta de reformas radicales, las que se hallan condicionadas por la revisión de la Carta de las Naciones Unidas, es posible desde ahora poner en práctica determinadas medidas concretas. Los comités establecidos en virtud de tratados disponen, por su propio carácter, de escasos medios para entrar directamente en contacto con los terceros Estados, pero su papel en materia de información y sensibilización de los Estados Partes puede ser importante, especialmente para la aceptación de los procedimientos facultativos, la revisión de las reservas formuladas y la ratificación de nuevos protocolos. La forma en que se haya desarrollado poco a poco este diálogo, que rebasa el campo "contractual" asumido por un Estado Parte, ofrecería también pistas útiles en material de buenas prácticas. No quita que los comités establecidos en virtud de tratados, en los casos en que existen, tienen una visión doblemente limitada. Primero, porque su funcionamiento es compartimentado, a pesar de los recientes esfuerzos de coordinación y las posibilidades técnicas de entrecruzamiento de las informaciones. Así sucede que un Estado que haya ratificado todos los instrumentos podría estar sistemáticamente en mora en la presentación del conjunto de sus informes sin que este defecto acumulativo se tenga en cuenta para dar la alerta. Por otra parte, debido a que la documentación de los comités, como la que se ha citado de la Secretaría, sólo presenta la imagen "positiva" de la situación de las ratificaciones, con lo cual el cuadro de conjunto es difícil de interpretar, una imagen "negativa" -el revés de la trama del tapiz- sería mucho más elocuente ya que pondría el acento en las prioridades políticas que se imponen.

45. Aunque pareciera que los comités establecidos en virtud de tratados están en mala posición para cooperar con los terceros Estados, la Subcomisión podría desempeñar un papel útil como órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos en la sensibilización de los terceros Estados, al indagar acerca de los obstáculos jurídicos, políticos, económicos o culturales que pudiesen frenar una ratificación universal. A corto plazo una actuación en tal sentido daría respuesta a la necesidad de un seguimiento sistemático, pudiendo restablecerse el grupo de trabajo de la Subcomisión que funcionó de 1979 a 1994 con el fin de colocarlo en una posición de bisagra entre los órganos establecidos en virtud de tratados y los terceros Estados, y asignándole también una misión más sistemática con respecto a las "convenciones huérfanas" que han quedado abandonadas a pesar de su importancia. A mediano plazo también habría que

ocuparse de las consecuencias de la universalización en el plano teórico, para lo cual debería aclararse la jerarquía de las fuentes a la luz de la naturaleza dual del derecho humanitario, y sobre todo en el plano práctico, prestando atención a la racionalización del sistema de tratados en su conjunto.

46. Inicialmente, esta renovación del impulso requiere una política de transparencia respecto de los Estados Miembros. Este inventario objetivo podría marchar a la par con una actividad de información pública en los países interesados y con intercambios con las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, y también con las ONG. Paralelamente habría que alentar la ratificación de los instrumentos escogidos, organizando para ello mesas redondas regionales o temáticas con la participación de expertos independientes de diferentes comités establecidos en virtud de tratados. También sería necesario individualizar las posibilidades de asistencia técnica para facilitar el cumplimiento de los compromisos suscritos. Ahora bien, esta iniciativa dinámica debería ir acompañada por un esfuerzo de vigilancia. De este modo los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos, en el marco de sus mandatos respectivos, podrían aplicar un enfoque sistemático, de lo que podría encargarse de forma transversal un grupo de trabajo de la Subcomisión, cualquiera que sea la situación de los Estados con respecto a los instrumentos de referencia, con el propósito de individualizar las dificultades prácticas y las barreras técnicas existentes.

III. PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN UNIVERSAL

47. Falta abordar lo esencial: las gestiones resueltas a favor de la ratificación universal e íntegra sólo tienen sentido si desembocan en la aplicación efectiva de los compromisos asumidos por los Estados. En la actual etapa del estudio habrá que limitarse a citar algunas hipótesis de trabajo. En el plano interno habrá que prestar atención a las condiciones de puesta en práctica por medio de la incorporación de los instrumentos, la posibilidad de hacerlos valer y la viabilidad de su invocación ante la justicia. Además del reconocimiento efectivo de las obligaciones internacionales por parte de los tribunales internos también habrá que considerar la función de los mecanismos no contenciosos y especialmente la influencia de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, que también pueden desempeñar un papel de relevo para facilitar el cumplimiento en el plano internacional por medio del respeto de los compromisos, la preparación y el seguimiento de los informes, y también la cooperación internacional. Por su parte, las ONG tienen un papel irreemplazable de vigilancia y estímulo en la materia.

48. Una vez realizada la transposición jurídica de los instrumentos, su aplicación efectiva requiere un trabajo importante de información y formación. La publicación de los tratados universales, así como su traducción a las lenguas nacionales, deben realizarse en conjunto con campañas de publicidad para sensibilizar a la opinión pública. Sin esas vinculaciones con todas las capas de la población, se corre el riesgo de que los instrumentos sigan siendo teóricos y lejanos, sin relación con la vida cotidiana de los ciudadanos. La aplicación universal de los instrumentos internacionales de derechos humanos no se juega únicamente en el terreno jurídico. La determinación de los obstáculos históricos, culturales, sociológicos, económicos o de otra índole que dificulten una plena puesta en práctica de los tratados universales excedería los límites del presente estudio, pero se trata de una dimensión extrajurídica que no debe descuidarse.

49. El Relator Especial ha tomado nota con satisfacción de la decisión 2004/123 de la Comisión que "aprobó también la petición dirigida por la Subcomisión al Secretario General de que prestase al Relator Especial toda la asistencia que necesitara para cumplir su mandato, en particular en sus contactos con los Estados". Para sus dos primeros informes el Relator no utilizó la técnica del cuestionario, pues estimó necesario definir mejor los retos y las perspectivas del estudio, pero en adelante sería muy útil desarrollar esos contactos con los Estados propiamente tales, sea directamente de manera oficial o indirectamente mediante el aprovechamiento de la red de instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Teniendo en cuenta el tiempo que requiere un procedimiento de este tipo, el Relator Especial desea iniciar la nueva etapa con la cooperación activa de la Secretaría a partir de fin de año, para estar en condiciones de utilizar a tiempo las informaciones que así obtenga en la redacción de su informe final.

50. Finalmente, el presente estudio deberá tener en cuenta las labores paralelas destinadas a mejorar el sistema de tratados de derechos humanos, incluidas las que se efectúan en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, y más ampliamente los debates sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas. El estudio deberá realizarse asimismo en estrecha concertación con todas las partes interesadas. A este respecto, podría tener utilidad que se organizara un seminario, con apoyo de los Estados y las ONG, además de las instituciones nacionales que son las primeras interesadas, que permitiera establecer unas "pautas de lectura" para estructurar el diálogo con los Estados sobre la ratificación de los tratados universales. Otro aspecto útil sería que se tuviese en cuenta la contribución específica de las organizaciones regionales a la ratificación y la aplicación efectiva de los tratados universales, mediante la concertación y la cooperación entre los Estados Miembros, haciendo un inventario más sistemático de las buenas prácticas existentes.