



## **Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos**

Distr. general  
16 de diciembre de 2010  
Español  
Original: inglés

---

### **Reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos**

**Grupo de Trabajo sobre el seguimiento de los  
órganos de tratados de derechos humanos**

#### **Primera reunión**

Ginebra, 12 a 14 de enero de 2011

Tema 8 del programa provisional

**Aumento de la eficacia de los órganos de tratados:  
enfoque coordinado de su trabajo**

### **Procedimientos de seguimiento de las denuncias individuales**

#### **Nota de la Secretaría**

#### **I. Introducción**

1. La décima reunión de los comités, reconociendo que se debe seguir mejorando y armonizando la metodología de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, reiteró su anterior recomendación (A/64/276) de establecer un grupo de trabajo sobre el seguimiento, cuyos miembros sean tanto los relatores para el seguimiento de las observaciones finales como los relatores para el seguimiento de las comunicaciones individuales de cada órgano de tratados, si procede, o los responsables de las actividades de seguimiento. También recomendó que el grupo de trabajo se dividiera en dos subgrupos: uno para el seguimiento de las observaciones finales y las indagaciones/visitas, y otro para el seguimiento de las comunicaciones individuales. Los Presidentes de los órganos de tratados, en su 22ª reunión celebrada en julio de 2010, respaldaron esa recomendación. La presente nota se elaboró como base para las deliberaciones del subgrupo para el seguimiento de las comunicaciones individuales.

2. La presente nota se centra en los procedimientos de seguimiento escritos y vigentes aprobados por una serie de comités en relación con las decisiones/los dictámenes de los órganos de tratados. En ella se presenta información sobre la convergencia y la divergencia de esos procedimientos, y se pone de relieve el valor añadido y las dificultades que conllevan. El documento también sugiere maneras de reforzar y armonizar los procedimientos y brinda varias alternativas de cara al futuro.

## II. Mandato para el procedimiento de seguimiento

3. El presente documento debe leerse conjuntamente con el primer documento que preparó la Secretaría para la décima reunión de los comités (HRI/ICM/2009/7), celebrada del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009. Ese documento, titulado "Seguimiento de las decisiones de los órganos de tratados", ofrecía las líneas generales de los procedimientos de seguimiento de los diferentes órganos de tratados.

4. El mandato de seguimiento de cinco de los comités vigentes<sup>1</sup> se basa en sus reglamentos: artículos 101 y 103 del reglamento del Comité de Derechos Humanos; artículos 112 y 114 del Comité contra la Tortura; artículo 95 del reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, artículo 75 del reglamento del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y un artículo pendiente de redacción del Comité sobre los Trabajadores Migratorios. En el caso de dos comités, el procedimiento de seguimiento se basa en el propio tratado: el artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 9 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si bien este último instrumento aún no ha entrado en vigor.

5. Habida cuenta de que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aún no ha examinado ninguna comunicación individual y de que los procedimientos de comunicaciones del Comité sobre los Trabajadores Migratorios y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales todavía no han entrado en vigor, el presente documento se limitará a las prácticas del Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

6. Al examinar la situación del seguimiento de las decisiones de los órganos de tratados, deben tenerse presentes las estadísticas del cuadro que figura a continuación, en las que queda patente que el Comité de Derechos Humanos es el que acumula una mayor experiencia hasta la fecha en lo que se refiere a tratar denuncias individuales.

<i>Comité</i>	<i>Número de casos registrados hasta la fecha</i>	<i>Número de casos resueltos hasta la fecha en los que se constataron incumplimientos</i>
Comité de Derechos Humanos	2 006	603
Comité contra la Tortura	440	49
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	48	9
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	28	5

## III. Valor añadido del procedimiento

7. El propósito del procedimiento de seguimiento consiste en supervisar y alentar a los Estados partes a eliminar las recomendaciones de los comités. Establecer un procedimiento de seguimiento que funcione adecuadamente resulta fundamental para garantizar la

<sup>1</sup> Próximamente se instituirá un sexto Comité, el Comité contra la Desaparición Forzada, encargado de supervisar la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que entrará en vigor el 23 de diciembre de 2010. En el propio tratado no hay ninguna disposición que prevea un procedimiento de seguimiento.

credibilidad y la competencia de los órganos de tratados (Comités), así como para eliminar la falsa apariencia de que el examen de las denuncias individuales tiene escasa aplicación práctica. Un seguimiento satisfactorio no sólo puede subsanar la propia reclamación del demandante, sino que también puede entrañar consecuencias más generales, en caso de dar pie a que se enmiende la legislación nacional. Hasta la fecha, las decisiones del Comité de Derechos Humanos han contribuido a realizar entre 20 y 25 enmiendas a la legislación.

## **IV. Convergencia y divergencia**

### **Enunciación de las decisiones tras determinar la existencia de violaciones**

#### **Medidas de reparación y apartado de las decisiones relativo a las medidas de reparación**

8. En las decisiones, y tras haber determinado la existencia de una violación, todos los comités solicitan a los Estados partes afectados que adopten medidas para corregir ese incumplimiento. En principio, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura únicamente sugieren una medida de reparación para la víctima de la violación. A veces estas recomendaciones son bastante imprecisas y se refieren en términos generales a proporcionar, a título de ejemplo, "una reparación adecuada/efectiva". Suelen ser más específicas, al recomendar por ejemplo el pago de una indemnización suficiente, la liberación anticipada, la abstención de la expulsión de una víctima por la fuerza, la reapertura del juicio o enmiendas a la legislación. Cabe señalar que esas recomendaciones no siempre están plenamente en consonancia con los precedentes jurisprudenciales.

9. Existe una clara divergencia entre el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y los demás comités en cuanto a los pormenores de las decisiones del Comité sobre las medidas que ha de adoptar el Estado parte para enmendar la violación y sobre el tiempo dedicado en sus sesiones plenarias a examinar las medidas de reparación más adecuadas. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer formula recomendaciones relativas a las víctimas, incluida la indemnización, así como recomendaciones más generales, semejantes en cierta medida a las observaciones finales.

10. El Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han solicitado que se pague una compensación en caso de que se vulneren los tratados que supervisan, si bien ninguno ha cuantificado nunca la indemnización recomendable. En general, si se indemniza, los comités consideran que el propio hecho de que el Estado parte ofrezca una compensación demuestra su voluntad de cooperar, lo cual es de por sí satisfactorio. Los comités apenas han debatido acerca de la cuantía de la indemnización. Muchos demandantes han solicitado al Comité que examine la cuestión de las compensaciones pecuniarias y no pecuniarias en este contexto.

11. En sus decisiones, tras haber hecho referencia a las medidas de reparación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda al Estado parte que publique la decisión, la traduzca (en caso necesario) al idioma oficial y la difunda ampliamente. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también recomienda al Estado parte que divulgue profusamente la decisión. Estas recomendaciones difieren de las formuladas por otros comités.

### **El "apartado dedicado a la aplicación" de las decisiones**

12. Al final de la parte dispositiva de todas las decisiones de los comités se incluye sistemáticamente un párrafo, después del apartado relativo a las indemnizaciones o como parte de este, en el que se insta al Estado parte interesado a facilitar información sobre las medidas adoptadas para llevar a efecto la decisión en un plazo de tiempo determinado. Estos párrafos específicos son uniformes en cada comité, pero difieren entre comités.

13. El Comité de Derechos Humanos solicita que se facilite información "en un plazo de 180 días"; el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>2</sup> la requieren en un plazo de 90 días, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de conformidad con el artículo 7 del Protocolo Facultativo, en un plazo de seis meses.

14. El Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer indican los motivos por los que solicitan esa información. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hace referencia al artículo 7 del Protocolo facultativo, el Comité de Derechos Humanos hace referencia a las obligaciones asumidas por los Estados partes en virtud del artículo 2 del Pacto (derecho a una reparación efectiva) y el Comité contra la Tortura hace referencia al artículo pertinente de su reglamento (art. 112, párr. 5). En sus decisiones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial no fundamenta el motivo de solicitar información a los Estados partes.

### **Relatores para el seguimiento**

15. El Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial designan respectivamente a uno de sus miembros en calidad de relator para el seguimiento de todas las decisiones del Comité. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por su parte, nombra a dos relatores para el seguimiento de cada una de las decisiones.

### **Presentación de informes y análisis de la información de seguimiento**

16. En todos los períodos de sesiones, todos los comités aprueban informes provisionales, elaborados por sus relatores especiales para el seguimiento con ayuda de la Secretaría, en los que se enuncia toda la información de seguimiento y las novedades aportadas por el Estado parte o el denunciante desde el anterior período de sesiones. Esos informes se recopilan en un capítulo especial sobre el seguimiento, incluido en los informes anuales de los comités. La disposición tipográfica de esos informes difiere ligeramente entre un comité y otro. Además, tanto el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial como el Comité de Derechos Humanos disponen de un capítulo/anexo independiente en forma de cuadro, en el que se enumeran los casos en los que el Comité determinó que se había vulnerado el tratado en cuestión, se indica si el Estado parte proporcionó una respuesta sobre las medidas adoptadas y se muestra la decisión del Comité en relación con esa respuesta. Este cuadro no aparece en los informes anuales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ni en los del Comité contra la Tortura.

17. Todos los comités adoptan decisiones de seguimiento en base a un análisis de la información de seguimiento facilitada por los Estados partes y/o los denunciantes. En principio, si los comités no consideran la reparación "satisfactoria", intentan "proseguir el

---

<sup>2</sup> No obstante, en la comunicación N° 34/2004, a Dinamarca se le concedió un plazo de seis meses para facilitar información sobre las medidas adoptadas con miras a llevar a efecto la opinión del Comité.

diálogo con el Estado parte" con la intención de obtener una reparación satisfactoria, en lugar de suspender el caso en seguimiento. Incluso en aquellas ocasiones en que los comités consideran las respuestas "insatisfactorias", prefieren proseguir el diálogo antes que concluir el procedimiento. Para el Comité de Derechos Humanos, clasificar las respuestas en "satisfactorias" o "insatisfactorias" ha resultado problemático, y la mayoría de los casos continúan en curso. A diferencia del procedimiento de seguimiento de las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, donde el procedimiento concluye en la fecha en la que ha de presentarse el próximo informe periódico, el procedimiento de seguimiento de las decisiones carece de este tipo de limitación estatutaria y muchos casos antiguos sobre los que el Comité de Derechos Humanos ha tomado una decisión continúan abiertos con el "diálogo en curso".

### **Carácter confidencial e información de seguimiento**

18. En principio, todos los comités consideran que la información facilitada en el contexto del seguimiento a sus decisiones es pública. El Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura examinan los informes de seguimiento provisionales en sesiones públicas, pero el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer celebran esas reuniones en privado.

19. Toda la información recibida de una de las partes (el Estado o el denunciante) en el contexto del seguimiento de las decisiones se transmite a la otra parte para que formule observaciones en el plazo de dos meses. Las decisiones que adopten los comités tras examinar los informes de seguimiento provisionales se transmitirán a las partes al término del período de sesiones. Se envían recordatorios periódicos a las partes para que faciliten información sobre el seguimiento.

### **Misiones**

20. Hasta la fecha, el Consejo de Derechos Humanos sólo ha realizado una misión de seguimiento a un Estado parte que estaba atravesando dificultades especiales para aplicar los dictámenes del Comité. Entre el 24 y el 30 de junio de 1995 se realizó una misión a Jamaica, motivada por el elevado número de comunicaciones registradas y examinadas por el Comité contra ese Estado y por la impaciencia cada vez mayor del Estado parte a causa del dilatado período de tiempo empleado por el Comité para examinar las denuncias.

21. El Comité contra la Tortura también efectuó una misión confidencial de seguimiento al Senegal en relación con el caso de *Suleymane c. el Senegal*<sup>3</sup>, cuyo resultado se hizo público posteriormente y se resumió en su informe anual (A/65/44).

---

<sup>3</sup> Véase 181/2001, dictamen adoptado sobre la decisión de fecha 17 de mayo de 2006.

### **Publicación en el informe anual y en el sitio web**

22. Todos los comités publican la información de seguimiento provisional en sus informes anuales. Inmediatamente después de cada período de sesiones, todos los informes de seguimiento provisionales del Comité de Derechos Humanos se incorporan al sitio web del ACNUDH.

## **V. Problemas del procedimiento relativo a las denuncias individuales**

23. Realizar una evaluación a título preliminar permite determinar una serie de problemas que habrán de subsanarse durante la próxima evaluación interna de los comités interesados.

### **Ausencia de directrices de procedimiento**

24. Ningún Comité ha aprobado todavía directrices de procedimiento acerca de cómo tramitar la información facilitada por los Estados partes y los denunciantes con arreglo al procedimiento de seguimiento. La ausencia de una metodología por escrito puede afectar a la congruencia y la sostenibilidad del procedimiento debido al movimiento de personal en la Secretaría, así como a las sustituciones/cambios de los relatores del Comité.

### **Aplicación insatisfactoria de las decisiones por los Estados partes**

25. Si bien existen múltiples casos que pueden considerarse "ejemplares", resulta manifiesto que muchos países no aplican las medidas de reparación con arreglo a las recomendaciones. Sin duda, esto mina la credibilidad y la legitimidad del procedimiento de denuncias. El incumplimiento de las decisiones por los Estados partes suele atribuirse, entre otras cosas, a su desconocimiento acerca de las obligaciones que han asumido en virtud de los respectivos tratados; la falta de voluntad de algunos Estados partes para acatar sus obligaciones; el carácter no vinculante de las decisiones; las desavenencias entre los Estados y los comités a la hora de interpretar las disposiciones de los tratados; la falta de firmeza de algunas decisiones, con frecuencia tomadas por consenso; el seguimiento deficiente de los propios comités; la falta de respaldo político, a diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde el Consejo de Ministros, o lo que es lo mismo, los propios Estados, supervisan la aplicación; la falta de personal especializado en los Estados partes y la poca asistencia que reciben sobre cómo aplicar mejor las decisiones, y la no promulgación de una base legislativa.

### **Falta de sensibilización**

26. Los Estados partes, la opinión pública y otras partes interesadas adolecen de desconocimiento y de una falta de concienciación sobre el procedimiento de denuncias individuales, en particular sobre cómo poner en práctica las decisiones.

### **Falta de recursos**

27. El procedimiento de seguimiento de las denuncias individuales, al igual que todas las dimensiones del trabajo de los órganos de tratados, carece de recursos.

### **Falta de tiempo/análisis durante las sesiones plenarias asignado al seguimiento**

28. Habida cuenta de las limitaciones de tiempo durante los períodos de sesiones, el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos sólo pueden permitirse dedicar una hora a examinar el seguimiento de las decisiones. El número de decisiones sobre las que estos comités deben realizar un seguimiento (en particular, el Comité de Derechos Humanos), limita el análisis exhaustivo de las respuestas de los Estados partes, al igual que la participación de todos los miembros del Comité en el proceso. Tanto en el Comité contra la Tortura como en el Comité de Derechos Humanos, el proceso de seguimiento y el análisis de todas las respuestas sobre las medidas adoptadas recaen íntegramente en un miembro del Comité. Para el Relator del Comité de Derechos Humanos en particular, esto representa una carga importante.

## **VI. Reforzamiento de los procedimientos de seguimiento vigentes**

29. A la luz de la evaluación de carácter preliminar mencionada precedentemente, y recordando la recomendación de la décima reunión de los comités según la cual el Grupo de Trabajo sobre el seguimiento debía constituir un instrumento para armonizar esos procedimientos, a continuación se formulan varias sugerencias para reforzar y aumentar la eficiencia de los procedimientos de seguimiento vigentes.

### **Aprobación de directrices de procedimiento**

30. Las directrices de procedimiento orientarían al Comité y a la Secretaría sobre las cuestiones siguientes: a quién distribuir las decisiones, teniendo en cuenta que su difusión debe ser lo más amplia posible; cómo evaluar las comunicaciones de los Estados partes y de los denunciantes relativas al seguimiento; con qué frecuencia enviar los recordatorios; cuándo debe considerarse que el proceso ha concluido; cómo deben clasificarse las respuestas, incluidos los medios de expresión empleados, y cómo debe interactuar el Comité con los interesados.

### **Disposición tipográfica de las decisiones y de los informes anuales: apartado dedicado a las medidas de reparación y a la aplicación de las decisiones del Comité**

31. Es posible que el Grupo de Trabajo desee debatir acerca de la forma en que los comités pueden armonizar y mejorar sus recomendaciones relativas a las medidas de reparación (incluida la cuestión de la indemnización) para ayudar a los Estados partes a aplicarlas. Ese debate podría incluir el examen del planteamiento adoptado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en relación con esta cuestión, mucho más exhaustivo que el de los demás comités. Cabe señalar que el Comité de Derechos Humanos está redactando actualmente un documento sobre las medidas de reparación, el cual podría servir de orientación para otros comités.

32. Quizás el Grupo de Trabajo también quiera alentar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y al Comité contra la Tortura a que contemplen la posibilidad de incorporar un cuadro en sus informes anuales, como el del Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el que se enumeren las decisiones en las que se determinó que existían violaciones, así como la

jerarquía/categoría de las respuestas sobre las medidas adoptadas. También podría animar al Comité de Derechos Humanos y al Comité contra la Tortura a que sigan la redacción empleada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus decisiones, en las que recomiendan al Estado parte que haga pública su decisión, la traduzca (en caso necesario) al idioma oficial y la difunda ampliamente. Por último, el Grupo de Trabajo podría alentar al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en el "apartado dedicado a la aplicación" de sus decisiones a que contemple la posibilidad de adoptar el mismo planteamiento que el Comité contra la Tortura, y a que haga referencia al reglamento pertinente al solicitar al Estado parte que le informe de las medidas adoptadas a raíz de la decisión.

33. El Comité podría examinar la cuestión del plazo de tiempo que confieren los comités en sus decisiones a los Estados partes a fin de que éstos faciliten respuestas sobre las medidas adoptadas.

### **Relatores para el seguimiento**

34. El Grupo de Trabajo podría estudiar formas de reducir el volumen de trabajo de los relatores para el seguimiento (sobre todo en el caso del Consejo de Derechos Humanos) y alentar a otros miembros de los comités a que sean más enérgicos a la hora de realizar el seguimiento de las decisiones, si fuera necesario mediante el establecimiento de Grupos de Trabajo o la incorporación de correlatores para el seguimiento.

### **Visibilidad**

35. El Grupo de Trabajo también podría considerar formas de incrementar el protagonismo de los órganos de tratados, incluido el procedimiento de denuncias individuales. Podría alentar a los comités a que incorporen sus informes provisionales al sitio web del ACNUDH inmediatamente después de su aprobación. Podría contemplar la posibilidad de animar al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a que debatan y aprueben sus informes de seguimiento en sesión pública, como los otros dos comités. Asimismo, podría alentar a todos los comités a que faciliten información sobre el seguimiento de las decisiones como tema permanente que habrá de abordarse durante sus ruedas de prensa. Podría reanudarse la celebración de coloquios en materia jurídica, los cuales contribuyeron a dar a conocer el procedimiento de denuncias individuales y a que instancias nacionales e internacionales hicieran más referencia a la jurisprudencia de los órganos de tratados. El Grupo de Trabajo podría plantearse la posibilidad de solicitar a todos los comités que incluyan sistemáticamente un párrafo sobre casos individuales en sus listas de cuestiones y, cuando proceda, en las observaciones finales.

### **Aplicación insatisfactoria**

36. El Grupo de Trabajo podría estudiar formas de ayudar y alentar a los Estados partes a que apliquen sus decisiones, entre otras cosas examinando y contribuyendo a redactar una base legislativa, si procede con la asistencia de las oficinas del ACNUDH sobre el terreno.

37. Durante los coloquios en materia jurídica que se organizan en el contexto de talleres regionales sobre el seguimiento, una de las cuestiones que se plantean con frecuencia es la conveniencia de que las decisiones estén más fundamentadas y argumentadas. No debe restarse importancia a la necesidad de impartir a los Estados partes, en las propias decisiones, una orientación clara sobre las expectativas de los comités en materia de reparación.

38. El Grupo de Trabajo podría alentar a los comités a que emprendan un análisis más exhaustivo de la información complementaria presentada y a que debatan en mayor profundidad la naturaleza y la calidad de las respuestas de los Estados partes.

39. Habida cuenta de la innegable utilidad de las misiones de seguimiento/visitas a los países, el Grupo de Trabajo podría considerar formas de hacer más frecuentes las visitas de los comités, así como definir los criterios aplicables para elegir qué Estados visitar y, junto con el Relator para el seguimiento de las observaciones finales, establecer la cooperación y la programación posibles. También podría considerar posibilidades de que los comités participen en las reuniones de seguimiento entre los períodos de sesiones, organizadas por el Relator para el seguimiento u otros miembros del Comité.

40. Asimismo, el Grupo de Trabajo podría considerar la posibilidad de encargar que se realice un proyecto de investigación sobre mejores prácticas (quizás en una universidad) en el que se presenten ejemplos de debida aplicación de las decisiones: no debería limitarse a incluir las medidas adoptadas en determinados Estados y regiones, sino mostrar también cómo se llevaron a cabo (en términos de base legislativa, procedimientos y mecanismos a escala nacional) y presentar los sistemas específicos vigentes en los países en cuestión para dar cumplimiento a las decisiones de los comités en materia de violaciones de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo también podría alentar a los comités a que contemplen la posibilidad de realizar un trabajo preliminar al respecto, como por ejemplo la distribución de un cuestionario a varios Estados partes con la intención de reunir información esencial sobre la aplicación.

---