
Amnistía Internacional

Naciones Unidas

Propuestas de mejoramiento de los órganos de vigilancia de los tratados

Resumen

Índice AI: IOR 40/018/2003/s

Todos los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) han ratificado al menos uno de los siete tratados internacionales de derechos humanos adoptados por la organización, y más del 81 por ciento de ellos han ratificado cuatro. Por consiguiente, el “esfuerzo concertado” por ratificar los tratados y sus protocolos, que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos animó a realizar hace 10 años, ha tenido algunos resultados positivos.

Con muchísimos informes periódicos y denuncias de particulares pendientes de examen y una gran cantidad siempre de informes atrasados, los comités encargados de vigilar la aplicación de los tratados, u órganos de los tratados, se esfuerzan por desempeñar esta función con eficacia. Por consiguiente, raras veces han faltado en los programas de trabajo de la ONU debates sobre la necesidad de reformar estos órganos a fin de mejorar su funcionamiento. Cuando se celebró la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, un experto independiente que había recibido el encargo de estudiar posibles enfoques a largo plazo para mejorar la efectividad del funcionamiento de los órganos de los tratados señaló que el sistema de presentación de informes, podía funcionar, paradójicamente, sólo debido a los grandes atrasos de los Estados.

En la actualidad, el número de informes atrasados de los Estados Partes asciende a más de un millar. Aunque éstos dan distintas razones para justificar el hecho de no presentarlos a tiempo, es evidente que muchos no tienen la voluntad política de cumplir con sus obligaciones a este respecto, porque, sencillamente, para algunos la presentación de los informes no es una prioridad.

En septiembre de 2002, el secretario general de la ONU emitió un documento que contenía dos propuestas específicas de simplificación de las obligaciones de los Estados en materia de presentación de informes y que ha dado nuevo impulso al debate sobre la reforma. Aunque parece que han empezado a realizarse cambios de modelo de presentación de informes, el énfasis que se está dando en el actual debate a esta cuestión ha desviado la atención de otros puntos débiles del sistema de los que también es preciso ocuparse, entre ellos la falta crónica de fondos.

Amnistía Internacional lleva años haciendo aportaciones al sistema de los tratados, con medidas que abarcan desde campañas en favor del perfeccionamiento de los tratados hasta informes sobre su aplicación. En el presente documento se exponen una serie de cuestiones que son decisivas para el éxito del sistema, independientemente del modelo de presentación de informes que se acabe adoptando, y también se formulan en él recomendaciones para fortalecer el régimen de los órganos de los tratados.

Este texto resume el documento *Propuestas de mejoramiento de los órganos de vigilancia de los tratados* (Índice AI: IOR 40/018/2003/s), publicado por Amnistía Internacional en septiembre de 2003. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <<http://www.amnesty.org>>. Para los documentos traducidos al español consulten: <<http://web.amnesty.org/library/eslindex>>.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTIA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

Septiembre de 2003

Amnistía Internacional

Naciones Unidas

Propuestas de mejoramiento de los
órganos de vigilancia de los tratados



Índice AI: IOR 40/018/2003/s

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 0DW, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	1
2	RATIFICACIÓN Y RETIRADA DE RESERVAS	4
2.1	Obligaciones jurídicas generales dimanantes de la ratificación de los tratados de derechos humanos	4
2.1.1	Examen de la legislación, las instituciones y las prácticas internas	6
2.1.2	Acceso a un recurso efectivo	7
2.1.3	Presentación de informes y aplicación	8
2.2	Retirada de las reservas que impiden la aplicación plena de los derechos proclamados en los tratados	9
2.3	Hacia la universalidad	10
3	RECURSOS	12
4.	NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS DE LOS TRATADOS	13
5	EL GÉNERO	15
6	EL PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES	17
6.1	Mayor conocimiento de los órganos de los tratados	19
6.2	Programación de los informes	21
6.3	Examen de un Estado Parte sin informe	22
6.4	Mejora de las observaciones finales	23
7	RESUMEN DE RECOMENDACIONES	25
7.1	Recomendaciones a los Estados	25
7.2	Recomendaciones a los órganos de los tratados	26
7.3	Recomendaciones a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	27
8	CONCLUSIÓN	27

Naciones Unidas

Propuestas de mejoramiento de los órganos de vigilancia de los tratados

1 Introducción

Todos los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) han ratificado al menos uno de los siete tratados internacionales de derechos humanos adoptados por la organización, y más del 81 por ciento de ellos han ratificado cuatro. El “esfuerzo concertado” por ratificar los tratados y sus protocolos que se animó a realizar hace 10 años ha tenido algunos resultados positivos, habiendo aumentado el número de ratificaciones un 32 por ciento.¹ Aunque no hay ningún tratado que goce de ratificación universal, la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido ratificada por todos los Estados miembros de la ONU excepto por dos.²

Para desempeñar su función, los comités encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de los tratados, llamados también *órganos de los tratados*, examinan los informes presentados por los Estados Partes sobre la aplicación de los tratados, atienden quejas de particulares y entre Estados y realizan investigaciones confidenciales.³ Estos órganos son los siguientes:

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, establecido por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que entró en vigor el 4 de enero de 1969.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecido por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) para vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor el 3 de enero de 1976.
- El Comité de Derechos Humanos, establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976.
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, establecido por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.
- El Comité contra la Tortura, establecido por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el 26 de junio de 1987.
- El Comité de los Derechos del Niño, establecido de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

¹ En la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados en junio de 1993 tras la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se recomendó hacer “un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de derechos humanos”. Encontrarán información (en inglés) sobre las ratificaciones en el sitio web de la ONU <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/bible.asp>.

² Estos dos Estados son Somalia y Estados Unidos de América.

³ Encontrarán más información sobre las funciones de los órganos de los tratados en el sitio web de Amnistía Internacional <http://web.amnesty.org/pages/treaty-index-esl>

- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que entró en vigor el 1 de julio de 2003, será supervisada por el Comité sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que se elegirá a finales de este año.

El enfoque aplicado por los órganos de los tratados se caracteriza por el “diálogo constructivo” con los Estados y el consenso entre los miembros de los órganos de los tratados. Su cometido viene definido por los términos del tratado.

Desde el nombramiento en 1989 de un experto independiente para estudiar posibles enfoques a largo plazo para mejorar la efectividad del funcionamiento de los órganos de los tratados, raras veces no ha estado incluido en los programas de trabajo de la ONU el tema de la reforma de estos órganos.⁴ Cuando se celebró, en 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el experto independiente señaló que el sistema de presentación de informes podía funcionar, paradójicamente, sólo debido a los grandes atrasos de los Estados, teniendo los órganos de los tratados que esforzarse por hacer frente a un número inmenso de informes y denuncias de particulares pendientes de examen y a una cantidad siempre en aumento de informes atrasados.⁵ En la actualidad, el problema de los informes en espera de ser examinados se ha superado en gran medida, pero el número de informes atrasados de los Estados Partes asciende aún a más un millar. Aunque éstos dan distintas razones para justificar el hecho de no presentarlos a tiempo, es evidente que muchos no tienen la voluntad política de cumplir con sus obligaciones a este respecto, porque, sencillamente, para algunos la presentación de los informes no es una prioridad.⁶

En septiembre de 2002, el secretario general de la ONU presentó el documento *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, que contiene dos propuestas específicas de simplificación de las obligaciones de los Estados en materia de presentación de informes, a saber:

En primer lugar, los comités deberían idear un criterio más coordinado para sus actividades y establecer una norma sobre las diversas obligaciones de presentación de informes. En segundo lugar, debería permitirse que los Estados presentaran un único informe en que se resumiera el cumplimiento de todos los tratados internacionales de derechos humanos en los que es parte.⁷

⁴ Los informes del experto independiente, Philip Alston —docs. de la ONU A/44/668,

A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1 y E/CN.4/1997/74— se pueden consultar en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (www.unhchr.ch), junto con otros documentos relacionados con debates recientes sobre la reforma. Véase también *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, P. Alston y J. Crawford, ed., Cambridge University Press, 2000. En otras partes del presente documento se citan otras publicaciones y artículos sobre la reforma de los órganos de los tratados.

⁵ *Ibíd.*, doc. de la ONU A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1 y E/CN.4/1997/74, párr.113.

⁶ Christof Heyns y Frans Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, Kluwer Law International, 2002.

⁷ Doc. de la ONU A/57/387, 9 de septiembre de 2002.

Estas propuestas han centrado el debate en los modelos de presentación de informes y los métodos de trabajo de los órganos de los tratados, y serán de nuevo objeto de consideración en el próximo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, el 58°.

Hay consenso entre los órganos de los tratados sobre la necesidad de un nuevo modelo de presentación de informes en virtud del cual los Estados presenten un documento “básico” global junto con un informe “centrado” por cada órgano pertinente.⁸ Se ha animado ya a los Estados a elaborar un documento “básico” para ofrecer información sobre el territorio y la población, la estructura política general, el marco normativo general de protección de los derechos humanos y la información y la publicidad en relación con la promoción y protección de los derechos humanos.⁹ El objeto del documento básico, tal como se concibió originalmente, es evitar repeticiones innecesarias, permitiendo que los Estados expongan esta información general en un solo documento, no en varios. Sin embargo, sólo alrededor de la mitad de los Estados miembros han conseguido elaborar un documento básico desde que se les pidió por primera vez hacerlo en 1991. Muchos de estos documentos tienen ya diez años de antigüedad y en muy pocos casos se han actualizado. Es necesario, por tanto, realizar nuevos esfuerzos para convencer a los Estados de que elaboren o actualicen los documentos básicos.

La propuesta de elaborar un informe centrado no es nueva, sino que ya la habían formulado anteriormente el experto independiente y los presidentes mismos de los órganos de los tratados. El objeto de este modelo es que, tras el examen de un informe inicial exhaustivo, el informe del Estado Parte se centre en una cantidad limitada de cuestiones. Éstas se determinarían con antelación y estarían basadas en las observaciones finales del examen del anterior informe del Estado Parte, así como en las novedades importantes.¹⁰ Este modelo plantea el problema de que el proceso de presentación de informes podría volverse con el tiempo tan rígido, que impediría la inclusión de cuestiones esenciales en el programa de trabajo. Además, su éxito depende en gran medida del desarrollo de un proceso preparatorio en el que pueda fluir ampliamente información fidedigna de fuentes bien informadas y de observaciones finales que sean exhaustivas, específicas y fiel reflejo de los motivos de preocupación expuestos durante el examen del informe del Estado.

El énfasis que se está dando en el actual debate sobre la reforma a la presentación de los informes de los Estados ha desviado la atención de otros puntos débiles del sistema, como la falta crónica de fondos. Asimismo, ha impedido ver los muchos logros del sistema, como la elaboración de comentarios generales y la formulación de opiniones sobre denuncias de particulares, que han tenido un efecto positivo en la

⁸ Doc. de la ONU HRI/ICM/2003/5, *Informe de la segunda reunión entre los comités que son órganos creados en virtud de tratados*, del 27 de junio de 2003, donde queda constancia del acuerdo de todos los participantes con estos modelos.

⁹ UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.1, *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos*, 9 de mayo de 2001.

¹⁰ Doc. de la ONU. A/53/125, anexo, *Informe de la novena reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, Ginebra, 25 a 27 de febrero de 1998*. Los presidentes consideraron que “entre los principales criterios para determinar el foco de atención de los informes más limitados deberían figurar las recomendaciones hechas en las conclusiones finales más recientes relativas al Estado de que se trate, las nuevas medidas importantes de índole legislativa, judicial, administrativa o de política adoptadas desde el examen del último informe, así como todas las cuestiones que, a juicio de un grupo de trabajo anterior al período de sesiones, exigieran una atención permanente”.

protección de los derechos humanos en el ámbito internacional y nacional. Amnistía Internacional lleva años haciendo aportaciones al sistema de los tratados, con medidas que abarcan desde campañas en favor del perfeccionamiento de los tratados hasta informes sobre su aplicación. En el presente documento se exponen una serie de cuestiones que son decisivas para el éxito del sistema, independientemente del modelo de presentación de informes que se acabe adoptando, y también se formulan en él recomendaciones para el mejoramiento de los órganos de los tratados.

2 Ratificación y retirada de reservas

2.1 Obligaciones jurídicas generales dimanantes de la ratificación de los tratados de derechos humanos

Cuando un Estado ratifica un tratado se compromete a aplicar efectivamente sus disposiciones con el fin de garantizar que los derechos contenidos en él forman parte de su sistema jurídico nacional. Todos los tratados básicos de derechos humanos contienen una disposición en la que se enuncia la obligación del Estado Parte de garantizar los derechos reconocidos en el tratado en cuestión, algunos de los cuales se han expuesto más detenidamente por medio de observaciones generales.¹¹ Esta disposición dimana del principio general de derecho internacional de que los Estados Partes deben cumplir sus obligaciones de buena fe (principio de *pacta sunt servanda*).¹²

Asimismo, de acuerdo con el derecho internacional, los Estados tienen claras obligaciones con respecto a los abusos contra los derechos humanos cometidos por agentes no estatales. En el caso Velásquez-Rodríguez, derivado de una denuncia contra Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la obligación de *respetar* los derechos humanos implica que los funcionarios no deben violarlos, mientras que la obligación de *garantizar* y *hacer cumplir* entraña deberes de prevención, investigación, sanción y reparación.¹³ Un Estado puede ser considerado responsable de abusos contra los

¹¹ Véase la observación general 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las recomendaciones generales I y II del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Véase también el proyecto de observación general sobre el artículo 2 del Comité de Derechos Humanos. Encontrarán una recopilación de las observaciones y recomendaciones generales adoptadas por los órganos de los tratados en el doc. de la ONU HIR/GEN/1/Rev.5/Add.1, abril de 2002, disponible en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

¹² La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone en su artículo 26: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

¹³ La Corte señaló: "En toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto". Asimismo dijo que, debido a la obligación de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos "los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos". Caso Velásquez-Rodríguez, ser. C., No. 4, 9 Hum. Rts.I.J. (1998).

derechos humanos si tiene una relación específica con el agente no estatal, así como si no toma medidas razonables para prevenir un abuso o para poner a los autores de los abusos a disposición judicial.¹⁴

Los órganos de los tratados han reflexionado también sobre las obligaciones contraídas en virtud de la ratificación de los tratados de derechos humanos que se encargan de vigilar. En su observación general 3, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha especificado el tipo de medidas que un Estado debe tomar para conseguir la realización plena de los derechos garantizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; entre ellas figuran medidas legislativas, el deber de ofrecer recursos judiciales y medidas de carácter administrativo, económico, educativo y social. El Comité manifiesta que, a su juicio, “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.¹⁵

El Comité de Derechos Humanos está elaborando en la actualidad una observación general al artículo 2 sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los párrafos 5 y 6 del proyecto de observación rezan:

La obligación jurídica dimanante del párrafo 1 del artículo 2 tiene un carácter a la vez negativo y positivo. Los Estados Partes deben abstenerse de violar los derechos garantizados en el Pacto y la limitación de estos derechos deberá estar autorizada por las disposiciones aplicables del Pacto. En los casos en que se permitan tales limitaciones, los Estados deberán demostrar, en todo caso, su necesidad y sólo podrán tomar medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto. En ningún caso podrán aplicarse o invocarse las limitaciones de manera que menoscabe el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto [...]

*Además, la obligación de los Estados Partes de garantizar el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto entraña [...] la adopción de medidas positivas encaminadas a promover y proteger efectivamente en el plano interno las garantías reconocidas por el Pacto. En el artículo 2 se dispone que los Estados Partes procurarán eliminar todos los obstáculos que se opongan a la realización efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto y, con este fin, adoptarán las medidas legislativas, judiciales, administrativas y educativas y demás medidas que sean apropiadas para cumplir con sus obligaciones jurídicas.*¹⁶

¹⁴ La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha especificado las obligaciones dimanantes de la ratificación por los Estados de tratados de derechos humanos en una decisión sobre Nigeria, en la que manifiesta: “La idea internacionalmente aceptada de las diversas obligaciones engendradas por los derechos humanos indica que todos los derechos, tanto los civiles y políticos, como los sociales y económicos, generan al menos cuatro niveles de deberes que un Estado que se compromete a adherirse a un régimen de derechos debe cumplir, a saber: el deber de respetar, proteger, promover y hacer cumplir estos derechos. Estas obligaciones se aplican universalmente a todos los derechos y comportan una combinación de deberes negativos y positivos”, 155/96 The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights / Nigeria [la traducción de esta cita es de EDAI]. Véase también el documento de Amnistía Internacional *Respetar, proteger, observar...los derechos humanos de la mujer: La responsabilidad del Estado en los abusos cometidos por «agentes no estatales»* (Índice AI: IOR 50/01/00/s), del 1 de septiembre de 2000.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 3.

¹⁶ El proyecto actual de observación figura en el doc. de la ONU CCPR/C/74/CRP.4/Rev.3.

Por tanto, las obligaciones jurídicas generales dimanantes de la ratificación los tratados internacionales de derechos humanos son de carácter tanto positivo como negativo, y entre ellas figura el deber de garantizar la promoción, protección y realización de los derechos garantizados en esos tratados. Más adelante se especifican tres de estas obligaciones.

2.1.1 Examen de la legislación, las instituciones y las prácticas internas

Antes de ratificar un tratado de derechos humanos o inmediatamente después de ello, el Estado Parte deber examinar su legislación interna para garantizar su compatibilidad con las disposiciones del tratado e incorporar éstas al ordenamiento jurídico nacional. El Comité de Derechos Humanos ha manifestado:

*El Pacto tiene como finalidad garantizar los derechos en él enunciados a todas las personas sometidas a la jurisdicción de un Estado Parte. Es probable que se requieran para ello algunas exigencias. Tal vez deban modificarse las leyes internas para que reflejen los requisitos del Pacto; y se necesitarán mecanismos a nivel interno para que los derechos amparados en el Pacto puedan hacerse efectivos dentro de cada Estado [...] Y, cuando no existen disposiciones para asegurar que puedan hacerse valer ante los tribunales nacionales los derechos enunciados en el Pacto y no se permite, además, que puedan presentarse reclamaciones individuales al Comité en virtud del Primer Protocolo Facultativo, se han eliminado todos los elementos fundamentales de las garantías del Pacto.*¹⁷

El Estado Parte debe también asegurarse de que las instituciones nacionales adoptan prácticas acordes con las obligaciones contraídas en virtud de los tratados ratificados. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención Interamericana a toda persona sujeta a su jurisdicción “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.¹⁸

Algunos Estados afirman que imponer la aplicación de derechos al poder judicial, por ejemplo, interfiere en su independencia o que el poder judicial no acepta que una obligación internacional se transforme en obligación jurídica interna. Asimismo, algunos Estados federales intentan recurrir a las limitaciones de sus constituciones para justificar el hecho de que sus estados nacionales no cumplan las obligaciones dimanantes de los tratados. Estos argumentos son contrarios al derecho internacional previsto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual un Estado Parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.¹⁹

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general 24.

¹⁸ Caso Velásquez-Rodríguez, ser. C., No. 4, 9 Hum. Rts.I.J. (1998).

¹⁹ Sobre la cuestión de los Estados federales, el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone claramente: “Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.

El hecho de que un determinado órgano estatal no ponga en práctica unos derechos puede deberse a que el Estado no comunique con detalle el contenido de los derechos a las secciones pertinentes del gobierno o no recalque que estos derechos deben ponerse en práctica por ley.

Los Estados están también obligados a sensibilizar al público en general sobre el contenido de los tratados de derechos humanos en los que son Parte, por ejemplo mediante programas que le informen de sus derechos y del modo de interponer recursos si se es víctima de abusos o violaciones de esos derechos. Los Estados deben proporcionar a todos los órganos estatales pertinentes formación sobre las disposiciones en materia de derechos humanos y su aplicación, incluso por medio de programas educativos para agentes estatales, como la policía y las fuerzas armadas, y profesionales pertinentes, como los miembros de la judicatura y los abogados.

2.1.2 Acceso a un recurso efectivo

Una importante obligación dimanante de la ratificación de los tratados de derechos humanos consiste en garantizar que las personas que sufren violaciones de los derechos reconocidos en los tratados tienen acceso a recursos efectivos y ejecutables. Tales recursos incluyen resarcimiento no sólo en el ámbito judicial, sino también por medio de mecanismos administrativos.

En su observación general 3, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma:
[e]ntre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables.

Asimismo, en el proyecto anteriormente mencionado de observación general del Comité de Derechos Humanos sobre artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece:

En el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Partes habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles, efectivos y ejecutables para reivindicar esos derechos. El Comité atribuye considerable importancia a que los Estados Partes establezcan en el derecho interno mecanismos judiciales y administrativos adecuados para conocer de las quejas sobre violaciones de los derechos. [...] Se requieren en especial mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales.

Proporcionar recursos efectivos supone también que los Estados tienen la obligación de garantizar que las personas cuyos derechos se han violado reciben una reparación. El alcance de ésta es mayor ya que la mera indemnización monetaria, pues debe incluir también otras formas de reparación, como restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.²⁰

²⁰ Doc. de la ONU E/CN.4/2000/62, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, tema 11 d) del programa provisional, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad, el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/33 de la Comisión.

2.1.3 *Presentación de informes y aplicación*

Al ratificar tratados internacionales de derechos humanos, los Estados se obligan a cooperar con los mecanismos internacionales de vigilancia, es decir, con los órganos de los tratados, lo que supone, entre otras cosas, presentar informes periódicos sobre la aplicación de las disposiciones de los tratados. Tales informes cumplen varias funciones, a saber: ofrecen al Estado la oportunidad de vigilar y examinar su legislación y prácticas, proporcionan a los órganos de los tratados una herramienta con que evaluar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en virtud de los tratados y pueden fomentar el examen público de la actuación de los gobiernos.²¹ La periodicidad de la presentación de los informes la establecen el tratado en cuestión o el reglamento del órgano del tratado, y el formato de los informes lo determinan los órganos de los tratados mediante sus directrices para la presentación de informes. A pesar de la obligación de presentar informes periódicos, en la actualidad hay 1.433 informes atrasados.²² Asimismo, algunos de los que se presentan no cumplen las directrices de los órganos de los tratados para la presentación de informes, lo que frustra el subsiguiente diálogo entre el órgano del tratado en cuestión y el Estado Parte.

El proceso de examen de un informe termina con la formulación de las recomendaciones del órgano del tratado, denominadas “observaciones finales”.²³ Éstas constituyen la evaluación colectiva del informe y ofrecen al gobierno ideas sobre el modo de aplicar efectivamente en el país los derechos proclamados en el tratado. De acuerdo con el principio general de aplicación de las disposiciones del tratado de buena fe y teniendo en cuenta que uno de los fines del diálogo es que el Estado reciba asesoramiento sobre cómo aplicar mejor el tratado, los Estados Partes deben poner en práctica las observaciones finales de los órganos de los tratados y comunicar en informes posteriores las medidas adoptadas para ello.²⁴

²¹ Véase la observación general 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²² Cifras tomadas de la base de datos de los órganos de vigilancia de los tratados de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.unhchr.ch/tbs/Doc..nsf/RepStatfrset?OpenFrameSet> , a 31 de julio de 2003.

²³ A efectos de este documento, la expresión “observaciones finales” denota también “recomendaciones finales” y “comentarios final es”, utilizadas igualmente por los órganos de los tratados.

²⁴ El principio de aplicación de buena fe se aplica también a las solicitudes hechas por los órganos de los tratados para que se tomen medidas y decisiones provisionales en el marco de los procedimientos de denuncia por particulares. El Comité de Derechos Humanos ha manifestado reiteradamente en sus decisiones lo siguiente: “Habida cuenta de que, al adherirse al Protocolo Facultativo, el Estado Parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y de que, de conformidad con el artículo 2 del Pacto, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto y a garantizar recursos efectivos y que se puedan hacer aplicar en caso de que se haya determinado la existencia de una violación, el Comité desea recibir del Estado Parte, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a su dictamen”, *Comunicación N° 928/2000: Trinidad and Tobago. 08/11/2001, CCPR/C/73/D/928/2000*. Asimismo, se exige al Estado que atienda la solicitud de tomar medidas provisionales, como ha señalado recientemente el Comité de Derechos Humanos al “recordar al Estado Parte su postura de que constituye una infracción grave del Protocolo Facultativo ejecutar a un individuo cuyo caso está pendiente ante el Comité, en particular si se ha hecho una solicitud de protección provisional con arreglo al artículo 86 del reglamento del Comité”, Comité de Derechos Humanos, comunicado de prensa, 24 de julio de 2003 [la traducción de esta cita es de EDAI]; también en *Comunicación N° 869/1999: Philippines. 19/10/2000, CCPR/C/70/D/869/1999. (Jurisprudence)*.

2.2 Retirada de las reservas que impiden la aplicación plena de los derechos proclamados en los tratados

Se han formulado reservas a los principales tratados de derechos humanos.²⁵ En 2000, los Estados Partes habían formulado 45 reservas a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 83 al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 101 a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 132 a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 181 al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 204 a la Convención sobre los Derechos del Niño.²⁶

Se pueden formular reservas tanto a normas de procedimiento como sustantivas. Entre las de este último tipo figuran muchas que son de alcance general y que limitan gravemente los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos, hasta el punto de ser incompatibles con el objeto y fin del tratado en cuestión.²⁷ El artículo 20 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados prevé la posibilidad de que los Estados Partes hagan objeciones a las reservas formuladas por alguno de ellos. Aunque algunos han aprovechado tal posibilidad, el hecho de que otros Estados Partes hagan objeciones a una reserva raras veces ha entrañado su retirada.

Hay cuatro tratados que prohíben expresamente las reservas incompatibles con su objeto y fin.²⁸ El Comité de Derechos Humanos ha manifestado que, en su opinión, una reserva inaceptable no es válida, por lo que el Estado Parte que la ha formulado deberá aplicar el tratado como si no lo hubiera hecho.²⁹

²⁵ Según el artículo 2.1.d de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, "se entiende por 'reserva' una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado".

²⁶ Anne F. Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the crossroads*, Kluwer Law International, 2001.

²⁷ Un ejemplo de reserva de naturaleza y alcance general es la formulada por Bahrein a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, a saber: "El Reino de Bahrein formula reservas con respecto a las siguientes disposiciones de la Convención: artículo 2, a fin de garantizar su aplicación dentro los límites de la ley islámica; artículo 9.2; artículo 15.4; artículo 16, en la medida en que sea incompatible con la ley islámica" [La traducción de esta cita es de EDAI]. Un ejemplo de reserva incompatible con el espíritu del tratado es la formulada al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, por el Reino Unido, en la que el Estado Parte se compromete a "tomar todas las medidas posibles para garantizar que los miembros de sus fuerzas armadas que no hayan cumplido los 18 años de edad no participan directamente en hostilidades. El Reino Unido entiende que el artículo 1 del Protocolo Facultativo no impide el despliegue de miembros de sus fuerzas armadas menores de 18 años para que participen directamente en hostilidades si: a) existe una verdadera necesidad militar de desplegar su unidad o buque en una zona donde tienen lugar hostilidades y b) debido a la naturaleza y urgencia de la situación, i) no es viable retirar a esas personas antes del despliegue o ii) hacerlo menoscabaría la eficacia operativa de su buque o unidad y haría peligrar, por tanto, la realización con éxito de la misión militar, la seguridad de otro personal o ambas cosas" [La traducción de esta cita es de EDAI].

²⁸ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 20; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 28; la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 51, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su artículo 91.

Se ha entablado un debate sobre las reservas que gira en torno a la cuestión de si el órgano de vigilancia de un tratado puede determinar la validez de una reserva y en torno a los efectos de esa determinación si la reserva no es considerada válida. Pese a la gran controversia suscitada por el Comité de Derechos Humanos al afirmar que está en la mejor posición para determinar la compatibilidad de una reserva con el objeto y fin del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los órganos de los tratados han continuado haciendo habitualmente comentarios sobre la compatibilidad de las reservas en su diálogo con los Estados Partes.³⁰ Asimismo, las actuales directrices para la presentación de informes hacen necesario que los Estados Partes proporcionen información sobre las reservas a los órganos de los tratados.

Los Estados se han comprometido a limitar el alcance de toda reserva, asegurar que ninguna es incompatible con el objeto y fin del tratado en cuestión y revisar periódicamente las reservas con miras a retirarlas.³¹ Se deben buscar activamente estrategias que animen a los gobiernos a cumplir este compromiso.

2.3 Hacia la universalidad

Aunque los Estados Partes tienen todavía mucho por hacer para cumplir las obligaciones que han contraído en virtud de los tratados y a pesar de la tendencia general a la ratificación universal, hay que recordar que son aún muchos los Estados que no han ratificado algún tratado internacional de derechos humanos y que la aceptación de los procedimientos de denuncia de particulares sigue siendo escasa.³²

²⁹ “La consecuencia normal de una reserva inaceptable no es la de que el Pacto carezca de todo vigor para la parte que formula la reserva. Antes bien, será posible considerar independientemente esa reserva, en el sentido de que el Pacto será aplicable para la parte que formule la reserva sin que la reserva se tenga en cuenta”, Comité de Derechos Humanos, observación general 24.

³⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general 24. Véanse también *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 54º periodo de sesiones*, doc. de la ONU A/57/10 (Supp), y *Reservas formuladas a los tratados de derechos humanos, documento de trabajo presentado por la Sra. François Hampson de conformidad con la decisión 1998/133 de la Subcomisión*, doc. de la ONU E/CN.4/Sub.2/1999/28. En el 55º periodo de sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, celebrado en agosto de 2003, se pidió a la Sra. Hampson que actualizara el documento de trabajo y presentara un documento final en el 56º periodo de sesiones, que se celebrará en 2004.

³¹ Declaración y Programa de Acción de Viena. En su observación general 24, el Comité de Derechos Humanos afirma: “Los Estados deben también asegurarse de que se revise periódicamente la necesidad de mantener las reservas, teniendo en cuenta toda observación y recomendación que el Comité pueda hacer durante el examen de sus informes. Las reservas deben ser retiradas lo antes posible”.

³² El 24 de julio de 2003, se habían depositado 985 ratificaciones de tratados, de un máximo de 1.337 (el 73 por ciento), y se habían previsto 253 procedimientos de denuncia de particulares, de los 764 posibles (el 33 por ciento). Estas cifras se han calculado sobre la base de 191 Estados miembros, siete tratados y cuatro procedimientos de denuncia de particulares. En virtud del procedimiento de denuncia de particulares, si un Estado Parte ha reconocido la competencia del órgano de vigilancia de un tratado para atender tales denuncias, todo particular bajo su jurisdicción que afirme haber sido víctima de una violación de derechos humanos reconocidos en el tratado puede presentar una denuncia al órgano de vigilancia.

Actualmente hay 34 Estados miembros que aún no han ratificado ninguno de los dos pactos Internacionales y otros 6 que sólo han ratificado uno de ellos.³³

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos puede desempeñar un importante papel en los esfuerzos por conseguir la ratificación universal, iniciando, por ejemplo, una campaña mundial en favor de la ratificación que movilice a los Estados, la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales y que anime a hacer uso de los recursos disponibles. En el seno del sistema de las Naciones Unidas puede promover la inclusión de objetivos específicos de ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos en la concepción del proceso de evaluación común para los países y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.³⁴

El programa de cooperación técnica de la Oficina del Alto Comisionado tiene por objeto ayudar a los países a aumentar su capacidad de promover y proteger los derechos humanos, incluso en el campo de la ratificación y la incorporación. Se debe ofrecer cooperación técnica en el momento de la ratificación y en el marco de un programa de apoyo al establecimiento de estructuras sostenibles en el ámbito nacional para la aplicación efectiva de los tratados de derechos humanos. El programa debería tener por objeto dotar al gobierno de una capacidad organizativa resistente a los cambios de personal y a la pérdida de memoria institucional por medio, por ejemplo, de asesoramiento y apoyo tecnológicos a los departamentos pertinentes del gobierno para que puedan utilizar bases de datos que faciliten la reunión, cotejo y actualización constantes de información relacionada con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de los tratados.³⁵ Los programas de asistencia técnica para la ratificación han de incluir también formación para los sectores internos con un papel que desempeñar en el proceso de ratificación y aplicación de los tratados, en especial para las ONG, las instituciones nacionales de derechos humanos, los jueces y abogados, los miembros del Parlamento y los medios de comunicación. Como la cooperación técnica se presta a petición de los gobiernos, conviene que los Estados Partes la pidan cuanto antes.

³³ El 24 de julio de 2003, 168 Estados habían ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 147, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 149, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 49, el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte; 174, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 133, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 192, la Convención sobre los Derechos del Niño; 54, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados; 60, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y 22, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En cuanto a los procedimientos de denuncia de particulares, 43 Estados han hecho la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 104 han ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 53 han ratificado el protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y 53 han hecho la declaración prevista en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

³⁴ Doc. de la ONU A/56/326. El secretario general de la ONU ha identificado claramente la ratificación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en su *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*.

³⁵ Podrían crearse bases de datos relativas a otras obligaciones de los Estados en materia de presentación de informes, como las dimanantes de la ratificación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo o de tratados regionales, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

3 Recursos

El ímpetu del debate actual sobre la reforma se debe, en parte, a un examen realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, cuyo informe se publicó en octubre de 2002.³⁶ El programa de derechos humanos de la ONU carece desde hace mucho tiempo de fondos suficientes, a pesar de las promesas de los Estados miembros de dotarlo de los debidos recursos. Esta carencia limita de diversas formas la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para apoyar la labor de los órganos de los tratados. No se trata simplemente de que la Oficina no pueda contratar personal permanente en cantidad suficiente para el equipo de los órganos de los tratados, sino que la falta de recursos afecta también al apoyo que pueden prestar a su labor otros equipos, como los encargados de proporcionar asistencia con tecnología de la información o de preparar material publicitario.

Estas deficiencias se pusieron claramente de manifiesto en el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Cuando se realizó el examen, la parte del presupuesto ordinario de la ONU correspondiente en términos globales a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se había reducido del 1,84 al 1,54 por ciento, es decir, de 48 millones de dólares estadounidenses en 1996-1997 a 39 millones en 2000-2001.³⁷ Irónicamente, la reducción coincidió con la concesión de renovada prioridad a los derechos humanos en el sistema de la ONU, incluso por medio de compromisos para con la Declaración del Milenio. En medio de este sombrío panorama presupuestario está surgiendo una nueva realidad en virtud de la cual las contribuciones voluntarias a la Oficina del Alto Comisionado constituyen ya las dos terceras partes de su presupuesto.³⁸ Consecuencia de ello es que, al haber hecho donativos voluntarios, muchos Estados prefieren destinar su contribución a programas y proyectos específicos, lo cual afecta a su vez a la capacidad de la Oficina para ocuparse de las actividades básicas.³⁹

Aunque en el examen de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se determinaron áreas en las que se podían ahorrar recursos, también se hizo hincapié en que la disparidad existente entre la capacidad del personal de los órganos de los tratados y la demanda de servicios que recibe hacía “prácticamente imposible”

³⁶ Doc. de la ONU A/57/488, *Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Examen de la gestión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 21 de octubre de 2002.

³⁷ El presupuesto ordinario de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se aumentó un 0,1 por ciento para el bienio 2002-2003.

³⁸ Véase el informe anual de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *OHCHR Annual Report 2002: implementation of activities and use of funds*, disponible en inglés en <http://www.unhchr.ch/pdf/annualrep02.pdf>. En 2002, las contribuciones voluntarias cubrieron el 66 por ciento de las actividades, ascendiendo los gastos a 42,8 millones de dólares estadounidenses, frente a los 22,1 millones de las contribuciones ordinarias.

³⁹ Las diez principales contribuciones voluntarias prometidas en 2002 fueron, de mayor a menor y en dólares estadounidenses, las siguientes: Estados Unidos, 7.500.000; Reino Unido, 4.994.086 (la cantidad final recibida fue de 7.049.440); Comisión Europea, 4.434.965 (la cantidad final recibida fue de 1.578.913); Noruega, 4.123.738; Suecia, 2.539.559; Dinamarca, 2.070.388 (la cantidad final recibida fue de 3.522.286); Irlanda 1.924.551; Bélgica, 1.740.124; Países Bajos, 1.505.097, y Canadá, 1.380.714. Los diez principales donantes aportaron el 81 por ciento del total de las contribuciones voluntarias de la Oficina del Alto Comisionado.

el cumplimiento del cometido del equipo de los órganos de los tratados.⁴⁰ Por ejemplo, en un periodo de dos años, el número de casos atendidos por el equipo encargado de las denuncias de particulares se había duplicado, pasando de 300 a 600, y actualmente continúa aumentando.

En virtud de la Resolución 2002/85 de la Comisión de Derechos Humanos, el secretario general debe informar a ésta en su 60º periodo de sesiones, que se celebrará en 2004, de las “medidas adoptadas o previstas para que los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos cuenten con recursos financieros, de personal y de información suficientes para funcionar eficazmente”. Amnistía Internacional cree que los intentos de garantizar el funcionamiento efectivo de los órganos de los tratados se verán frustrados si los Estados miembros no aumentan de manera considerable sus contribuciones ordinarias a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

4. Nombramiento de los miembros de los órganos de los tratados

La calidad que imprimen sus miembros a los órganos de los tratados puede ser decisiva para la realización y la percepción de su trabajo, y está determinada por los Estados Partes que presentan y eligen a los expertos.⁴¹ A pesar de una recomendación de los presidentes de los órganos de los tratados en la que se insta a los Estados Partes a “abstenerse de designar como candidatos a los órganos creados en virtud de tratados a personas que desempeñasen funciones políticas u ocupasen cargos que fueran difícilmente compatibles con las obligaciones que los tratados asignan a los expertos independientes”, los Estados han continuado presentando candidatos que no cumplen los requisitos básicos de independencia, imparcialidad y experiencia.⁴²

Un estudio elaborado hace tres años, en el que se examinó el currículum vitae tanto de todas las personas presentadas como candidatos a los órganos de los tratados y como de todas las que habían sido elegidas a lo largo de la historia del sistema de los tratados, reveló que casi la mitad de las segundas desempeñaban cargos en la administración del Estado.⁴³ Los presidentes de los órganos de los tratados han

⁴⁰Se consideró que la proliferación de documentación, parte de la cual era material duplicado, constituía un área que era necesario hacer más eficiente. Sobre esta base se formuló la propuesta de que la Oficina del Alto Comisionado considerara la posibilidad de, en el futuro, presentar fusionados en un solo informe los correspondientes a las diversas obligaciones dimanantes de los tratados.

⁴¹ En los tratados se define en general a los expertos como personas de “gran integridad moral” y con “reconocida competencia en materia de derechos humanos”. En el caso de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, algunos expertos han de tener “experiencia jurídica”, y según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, han de ser personas de “reconocida imparcialidad”.

⁴² Doc. de la ONU A/52/507, *Cuestiones relativas a los derechos humanos: Aplicación de los instrumentos de derechos humanos, Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos*, anexo, *Informe de la octava reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, 21 de octubre de 1997.

⁴³ Anne F Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the crossroads*. El estudio reveló que el 51 por ciento de los candidatos y el 48 por ciento de los elegidos habían sido empleados anteriormente por sus gobiernos para desempeñar alguna función.

pedido a los miembros que se abstengan de participar en todo aspecto considerado en los informes de los Estados de los que son nacionales o en las denuncias o investigaciones relacionadas con esos Estados.⁴⁴ Esta precaución sirve en cierto modo para proteger la independencia e imparcialidad durante las reuniones de los órganos de los tratados. Sin embargo, la aparente facilidad con que algunos miembros de éstos compatibilizan sus funciones como tales con las que desempeñan como funcionarios del Estado quedó claramente demostrada en 2002, cuando una miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer encabezó la delegación de su gobierno encargada de presentar el informe periódico tanto en el Comité de Derechos Humanos como en el Comité contra la Tortura. Se trata de un caso poco corriente, pero que ilustra el principio de que es imposible que una persona desempeñe un cargo en la administración de Estado y, al mismo tiempo, actúe, o se vea que actúa, como miembro independiente de un órgano que se ocupa de pedir responsabilidades a los gobiernos por sus acciones.

Los Estados Partes tienen que tener en cuenta el equilibrio geográfico de la composición de los órganos de los tratados al elegir a los candidatos. La Asamblea General ha adoptado resoluciones en la que se insta a buscar una distribución geográfica equitativa por medio del establecimiento de sistemas de cupos, como el que están utilizando ya los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y ha proporcionado una fórmula para conseguir el equilibrio.⁴⁵ La diversidad es deseable y necesaria, siquiera porque los órganos de los tratados deben representar a distintas tradiciones, culturas y ordenamientos jurídicos y trabajar en distintas lenguas.

Los Estados deben tener también en cuenta el equilibrio entre sexos al presentar candidatos a los órganos de los tratados.⁴⁶ Hasta ahora ha habido pocos indicios de la intención de los Estados de corregir los manifiestos desequilibrios existentes. Actualmente, el Comité contra la Tortura, por ejemplo, cuanto sólo con una mujer entre sus 10 miembros, y en el Comité de Derechos Humanos sólo dos de sus 18 miembros son mujeres. La consecución de un mejor equilibrio entre los sexos en los órganos de los tratados podría ser también un paso decisivo a la hora de lograr prestar mayor atención a las preocupaciones relacionadas con el género.

Hay algunas medidas prácticas que los Estados Partes pueden adoptar para asegurarse de que cumplen la obligación que les imponen los tratados de presentar candidatos independientes, imparciales y con la experiencia necesaria. Pueden pedir a la Oficina del Alto Comisionado que establezca criterios en los que se especifiquen niveles de independencia, imparcialidad, competencia, conocimientos y experiencia con los que comparar a los posibles candidatos para determinar su idoneidad. Tales criterios han de incluir la comprensión y el compromiso probados con las preocupaciones relativas al género y excluir los nombramientos de personas que trabajen en la administración del Estado. Asimismo, se puede pedir a la

⁴⁴ Doc. de la ONU A/52/507, *Cuestiones relativas a los derechos humanos: Aplicación de los instrumentos de derechos humanos, Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, Anexo: Informe de la octava reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, 21 de octubre de 1997.

⁴⁵ Doc. de la ONU A/RES/56/146, 19 de diciembre de 2001.

⁴⁶ Véanse, por ejemplo, los docs. de la ONU A/RES/57/202, *Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con esos instrumentos*, y A/RES/57/180, *Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas*.

Oficina del Alto Comisionado que prepare “perfiles” específicos para cada órgano de los tratados, relacionados directamente con el tratado y en los que se expongan de manera mucho más detallada los requisitos que hay que cumplir para ser miembro, como el tipo de conocimientos y experiencia precisos y la cantidad de tiempo necesaria para desempeñar las funciones correspondientes.

La presentación de candidatos para los órganos de los tratados es un proceso al que con frecuencia no se da una buena publicidad en el ámbito nacional. Sin embargo, un proceso transparente y que incluya una amplia consulta con la sociedad civil podría garantizar la concepción de un método eficaz para atraer a los mejores candidatos posibles, incluidas mujeres. Los Estados Partes pueden anunciar las vacantes de los órganos de los tratados, sobre la base de los perfiles y criterios, por medio de su propia oficina de prensa, los periódicos nacionales, las revistas de profesionales y otras publicaciones pertinentes, y pedir a todos los sectores pertinentes de la sociedad civil que animen a presentar solicitudes de personas con los requisitos necesarios. Una vez recibidas las candidaturas, los Estados deben garantizar que se hace también pública la lista de aspirantes, con información sobre sus conocimientos y experiencia. Se deben poner en marcha mecanismos que permitan a la sociedad civil y a otros aportar información y observaciones sustantivas sobre los aspirantes y sus candidaturas.

En las últimas etapas de la selección, los Estados Partes deben ser estrictos y rechazar a los aspirantes que no cumplan los criterios de independencia, imparcialidad y experiencia, a fin de garantizar que los miembros de cada uno de los órganos de los tratados son las personas de más talla. Una vez hecha la selección, la Oficina del Alto Comisionado debe poner el currículum vitae de los miembros de todos los órganos de los tratados en su sitio web.⁴⁷

5 El género

En los últimos diez años ha adquirido importancia, incluso en los resultados de varias conferencias mundiales, la necesidad de prestar mayor atención a la igualdad de la mujer, en lo que a su condición y derechos humanos se refiere, en las actividades relacionadas con los derechos humanos. En relación con los órganos de los tratados, por ejemplo, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se dijo que los “órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben incluir la cuestión de la condición de la mujer y los derechos humanos de la mujer en sus deliberaciones y conclusiones, utilizando datos concretos desglosados por sexo. Debe alentarse a los Estados a que en sus informes a los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados suministren información sobre la situación de jure y de facto de las mujeres”.⁴⁸ Posteriormente, mediante la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los Estados se comprometieron a “[i]ncluir los aspectos relacionados con el género en la presentación de informes con arreglo a todas las demás convenciones e instrumentos de derechos humanos [...] con objeto de que se analicen y examinen los derechos humanos de la mujer”.⁴⁹

⁴⁷ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es el único órgano de los tratados que no es atendido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra, sino por la División para el Adelanto de la Mujer en Nueva York. Las recomendaciones formuladas en este documento a la Oficina del Alto Comisionado pueden ser también de interés para la División para el Adelanto de la Mujer.

⁴⁸ Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993.

⁴⁹ Objetivo estratégico I.1. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se adoptó tras la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995.

Para lograr este objetivo, los Estados deben garantizar que todo el material que presenten a los órganos de los tratados —documentos básicos, informes periódicos, respuestas a listas de asuntos y formulación de preguntas orales— contienen una dimensión de género. Los datos y la información deben desglosarse por sexo, y la aplicación de los derechos debe evaluarse teniendo en cuenta si las mujeres y hombres se benefician por igual de los derechos previstos en cada tratado. Asimismo, al presentar informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los Estados están obligados a informar de las medidas adoptadas para aplicar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y las recomendaciones conexas dimanantes del 23º periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, *Las Mujeres en el 2000: Igualdad de Género, Desarrollo y Paz para el Siglo XXI*, celebrado en 2000.⁵⁰

Tras una resolución adoptada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1994, se ha animado también a los órganos de los tratados a buscar el modo de incorporar una perspectiva de género a su trabajo.⁵¹ Aunque algunos han hecho considerables progresos a este respecto —por ejemplo, mediante la elaboración de observaciones generales relativas al género— otros no se han esforzado apenas por adoptar una perspectiva relativa a la igualdad del hombre y la mujer a pesar de habérselo pedido reiteradamente los órganos políticos.⁵² Recientemente, la Asamblea General, por ejemplo, animó a los órganos de los tratados a “tratar de vigilar más eficazmente la situación de los derechos humanos de la mujer” y reafirmó “la responsabilidad de todos los órganos creados en virtud de tratados de incorporar una perspectiva de género en su labor”.⁵³

En 1998, los presidentes de los órganos de los tratados aprobaron decididamente un informe que contenía recomendaciones para incorporar una perspectiva de género a su trabajo y “exhortaron a cada uno de los comités a tener en cuenta a cabalidad las recomendaciones que figuran en el informe, dentro del marco establecido por sus respectivos mandatos”.⁵⁴ En el informe se recomendaba que los órganos de los tratados revisaran las directrices sobre presentación de informes y los procesos de preparación de listas de asuntos y observaciones finales “a fin de asegurarse de que se presta explícitamente atención, de manera sistemática, a

⁵⁰ En las directrices para la presentación de informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se pide específicamente a los Estados Partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que incluyan tal información en sus informes periódicos. Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/guidelines.PDF>

⁵¹ Resolución 38/2 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 1994.

⁵² Véanse, pro ejemplo, la observación general 28 del Comité de Derechos Humanos y el proyecto de observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

⁵³ Doc. de la ONU A/RES/57/202. Véase también el doc. de la ONU A/RES/57/189, “La niña”, en el que se pide también a los órganos de los tratados que adopten periódica y sistemáticamente una perspectiva de género en el cumplimiento de su cometido e incluyan en sus informes datos sobre el análisis cualitativo de las violaciones de derechos humanos contra mujeres y niñas.

⁵⁴ Doc. de la ONU A/53/432, *Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos*, 25 de septiembre de 1998.

las dimensiones de género en la consideración de los informes de los Estados Partes”.⁵⁵ También se recomendaba que, al solicitar datos e información sobre la situación particular de las mujeres, no se hiciera limitándolo a secciones separadas referidas “específicamente a la mujer”, sino “ más bien, que los derechos y las medidas especiales adoptados con miras a su aplicación, se evalúen con referencia a la capacidad de mujeres y de hombres de beneficiarse de esos derechos y a las medidas especiales adoptadas para aplicarlos”.⁵⁶

Al año siguiente, algunos miembros de órganos de los tratados participaron en un taller sobre integración del género en el sistema de derechos humanos, organizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la División para el Adelanto de la Mujer y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Al final del taller se formularon recomendaciones similares y se pidió a los órganos de los tratados que aumentaran la cooperación con respecto a la integración del género por medio de reuniones, observaciones generales, recomendaciones y bases de datos conjuntas.⁵⁷ Muchas de estas recomendaciones tienen todavía que ser aplicadas plenamente por todos los órganos de los tratados.

Los órganos de los tratados podrían encontrar ayuda en sus esfuerzos por incorporar una perspectiva de género si colaboraran más con organizaciones que trabajen sobre cuestiones de derechos de la mujer: lógicamente, tales ONG dirigen la mayor parte de su energía a reuniones con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, pero su información podría tener mayor aplicación, y es muy necesaria entre los demás órganos de los tratados. Dada la distancia geográfica que separa al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en Nueva York, de los demás órganos de los tratados, en Ginebra, es importante que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos realice especiales esfuerzos para dar prioridad a los contactos con esas organizaciones, que, de lo contrario, se centrarán en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

6 El proceso de presentación de informes

La preparación de un informe periódico puede servir de estímulo para entablar un amplio debate nacional sobre la situación de los derechos humanos en el Estado Parte en cuestión. Si los sectores nacionales interesados determinan claramente lo que se juegan en el sistema de los tratados y en el proceso de presentación de informes, podrán desempeñar una función decisiva antes, durante y después del examen del informe del Estado Parte y garantizar que el trabajo de los órganos de los tratados tiene efectos duraderos en el país. La sociedad civil, en particular las instituciones de derechos humanos, los parlamentarios, los jueces y abogados y las ONG, puede utilizar de diversas formas el sistema de los tratados para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.

De hecho, los propios órganos de los tratados han continuado prestando cierta atención al papel de las instituciones nacionales independientes en los esfuerzos por promover y garantizar la indivisibilidad e

⁵⁵ Doc. de la ONU HRI/MC/1998/6.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/gi-chapi-ii.pdf>

interdependencia de todos los derechos humanos.⁵⁸ Estas instituciones pueden ser decisivas a la hora de recomendar y facilitar la ratificación de tratados por el Estado. Asimismo, pueden vigilar el cumplimiento por parte de éste de los tratados internacionales de derechos humanos de acuerdo con el derecho interno, para lo cual pueden elaborar sus propios informes independientes sobre el cumplimiento y la aplicación de los tratados y asistir a reuniones de los órganos de los tratados. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desarrollar las observaciones finales de los órganos de los tratados utilizándolas como base de un plan de acción y animando a las ONG a emprender actividades para fomentar y vigilar su aplicación.⁵⁹ Pueden también prestar asesoramiento al gobierno sobre la evaluación del cumplimiento de los tratados de derechos humanos, así como al público en general sobre el sistema de los tratados y el modo de acceder a los mecanismos internacionales.⁶⁰

Aunque tres de los órganos de los tratados han elaborado ya observaciones generales sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos, todavía no se han examinado todas las posibilidades de la relación entre todos los órganos de los tratados y estas instituciones.⁶¹ Los presidentes de los órganos de los tratados han reiterado la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos en el proceso de presentación de informes, pero no han procedido a especificar de qué modo podría facilitarse su participación en la práctica.⁶² Trabajando en colaboración con la unidad de instituciones nacionales de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los órganos de los tratados podrían conseguir la participación activa de las instituciones nacionales de derechos humanos en el proceso de presentación de informes, avisándolas, por ejemplo, de los próximos exámenes de informes y facilitando el intercambio de información sobre la aplicación del tratado en el ámbito nacional, lo que incluiría dejar tiempo para ellas en las reuniones previas a los periodos de sesiones. La creación de mecanismos de este tipo con objeto de tener en cuenta a las instituciones nacionales de derechos humanos debe hacerse con independencia de los establecidos para las ONG.

⁵⁸ La resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, por la que se adoptaron los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, conocidos también como Principios de París, ofrece orientación sobre los elementos necesarios para garantizar la independencia y eficacia de tales instituciones. En el presente documento, Amnistía Internacional se refiere a las instituciones establecidas de acuerdo con los Principios de París.

⁵⁹ Encontrarán más información sobre esta cuestión en Amnistía Internacional, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos* (Índice AI: IOR 40/007/2001/s), octubre de 2001.

⁶⁰ Ejemplo de esta posibilidad es la publicación conjunta de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte y la ONG British Irish Rights Watch *Human Wrongs, Human Rights: A guide to the human rights machinery of the United Nation*, aparecida en marzo de 2002. Véase www.nihrc.org. La posición de las instituciones nacionales de derechos humanos se ve reforzada si se ocupan de vigilar el cumplimiento por parte del gobierno de los tratados internacionales y tienen atribuciones explícitas para dar seguimiento con el Estado a las recomendaciones y observaciones finales.

⁶¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 10; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general XVII; Comité de los Derechos del Niño, observación general 2.

⁶² Doc. de la ONU HRI/ICM/2003/5, informe de la segunda reunión entre los comités que son órganos creados en virtud de tratados, 27 de junio de 2003.

Los parlamentos y sus miembros pueden complementar el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos animando también a los gobiernos a ratificar los tratados internacionales de derechos humanos y sus protocolos y garantizando la adopción de legislación que incorpore las normas contenidas en ellos. Los miembros de los parlamentos pueden establecer mecanismos para entablar un debate público sobre proyectos de informes a los órganos de los tratados y examinar las observaciones finales emitidas tras el examen de los informes. Asimismo, pueden influir positivamente en la asignación presupuestaria relativa a la aplicación de los tratados.

La labor de los órganos de los tratados puede tener considerables efectos en el ámbito nacional si los jueces basan sus sentencias en la jurisprudencia de dichos órganos. La Asociación de Derecho Internacional está llevando a cabo un estudio para determinar en qué medida se está haciendo ya así, y ha emitido ya unas conclusiones preliminares según las cuales, aunque la labor de los órganos de los tratados se conoce cada vez mejor, incluso en los tribunales nacionales, el uso de su "producción" (observaciones finales, opiniones y observaciones generales) es todavía limitado en lo que al razonamiento de las decisiones nacionales se refiere.⁶³ Se señalan varios factores para explicarlo, entre ellos el limitado conocimiento que tiene los tribunales y los abogados de la labor de los órganos de los tratados y las dificultades que encuentran para acceder al material internacional. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha identificado también la necesidad de generar programas de cooperación internacional y apoyo al papel de los jueces y los abogados en la protección de los derechos humanos.⁶⁴ Las iniciativas tomadas conjuntamente por la Oficina del Alto Comisionado y los organismos jurídicos profesionales para fomentar el conocimiento de la jurisprudencia de los órganos de los tratados y difundirla pueden tener efectos positivos en esta situación.

Aunque es evidente que es posible un mayor compromiso de los diferentes sectores de la sociedad civil con el sistema de los tratados, son también muchas las oportunidades que se les presentan a los Estados Partes, los órganos de los tratados y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para realizar mayor esfuerzos por fomentar y facilitar las aportaciones y la participación de la sociedad civil en el sistema. Las recomendaciones incluidas más adelante se han formulado desde la perspectiva de la ONG, pero su aplicabilidad es, en realidad, mucho mayor.

6.1 Mayor conocimiento de los órganos de los tratados

En su último periodo de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos adoptó una resolución en la que se instaba a los Estados a distribuir la Declaración Internacional de Derechos y otros instrumentos de derechos humanos, así como los informes elaborados en virtud de los tratados, y a "ofrecer capacitación, educación e información [...] acerca de las formas prácticas en que pueden aprovecharse las instituciones y

⁶³ *Interim report on the impact of the work of the United Nations human rights treaty bodies on national courts and tribunals*, Asociación de Derecho Internacional, Conferencia de Nueva Delhi, 2002, Comité de Derecho y Práctica Internacionales de Derechos Humanos.

⁶⁴ Doc. de la ONU E/CN.4/2003/14, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, 26 de febrero de 2003.

procedimientos nacionales e internacionales para garantizar la aplicación eficaz de esos instrumentos”.⁶⁵ Todos los Estados deben aplicar esta resolución.

Para apoyarlos en este esfuerzo, la ONU puede adoptar una serie de medidas, especialmente por medio de sus centros de información. Localizados en 77 países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, estos centros se establecieron con objeto ofrecer información sobre la ONU en todo el mundo. Alrededor de 41 de ellos han creado su propio sitio web nacional, con información en los idiomas locales. Sin embargo, resulta extremadamente difícil, cuando no imposible, encontrar en estos sitios material básico sobre los tratados internacionales de derechos humanos.

Los centros de información de la ONU pueden desempeñar un importante papel a la hora de poner remedio a la falta de conocimiento que el público en general y los medios de comunicación tienen de los órganos de los tratados. Pueden promover la información sobre los tratados en los idiomas locales o nacionales pertinentes, a través de los medios de comunicación más indicados y en un formato adecuado al público o públicos en cuestión. Si procede, pueden proporcionar información sobre los tratados al personal de las oficinas exteriores de la ONU para garantizar una amplia distribución, especialmente en las zonas rurales. Pueden también facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de los tratados mejorando la disponibilidad y el acceso a la documentación relativa al país en cuestión —documento básico, informes de los Estados Parte, actas resumidas, opiniones sobre denuncias de particulares, observaciones finales, etc.—Asimismo, pueden dar la máxima publicidad posible a los próximos exámenes de los informes de los Estados Partes, incluso en los medios de comunicación nacionales y locales. Para realizar estas tareas, los centros de información necesitarán el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado, que se encarga de la publicación de material muy diverso sobre los órganos de los tratados, como resúmenes de datos, material para capacitación y educación, documentos sobre cuestiones especiales, material de consulta y promocional, etc.

La Oficina del Alto Comisionado tiene también un sitio web con información sobre los órganos de los tratados, que da acceso a una base de datos con información por país y por tratado. La página web en que promueve la labor del Comité de los Derechos del Niño es un buen ejemplo en el inspirarse en el futuro para crear páginas web específicas para cada órgano de los tratados. La creación de estas páginas podría hacer que a quienes están poco familiarizados con el sistema de los tratados les resultara más fácil entender y buscar en Internet la información sobre los órganos de los tratados. En ellas se debería incluir información relativa a los Estados Parte, el reglamento del órgano de vigilancia del tratado en cuestión, las directrices para la presentación de informes y los métodos de trabajo. Los órganos de los tratados podrían utilizar una página web específica para proporcionar orientación a la ONG sobre el modo de preparar la información que van a presentar y sobre cuándo y cómo presentarla a la Oficina del Alto Comisionado, indicando entre otras cosas las preferencias en cuanto al idioma y otros aspectos pertinentes de la participación de las ONG en las reuniones previas a los periodos de sesiones y la asistencia al examen público de los informes de los Estados Partes.

La Oficina del Alto Comisionado debe considerar la posibilidad de transmitir en directo por Internet las sesiones públicas de los órganos de los tratados para aumentar así el conocimiento de la labor de éstos y permitir a las ONG vigilar los debates sin tener que estar físicamente presentes en la sede de la ONU.

⁶⁵ Resolución 2003/62 de la Comisión de Derechos Humanos, “Desarrollo de actividades de información pública en la esfera de los derechos humanos, en particular la Campaña Mundial de Información Pública sobre los Derechos Humanos”, abril de 2003.

Asimismo debe continuar buscando formas efectivas de informar a los medios de comunicación internacionales y nacionales sobre los órganos de los tratados, a través de instrumentos como anuncios de interés público y “carpetas” con comunicados de prensa de las reuniones de los órganos de los tratados, acompañados de fotografías o breves exposiciones audiovisuales.

6.2 Programación de los informes

La programación del examen de los informes varía de un órgano de los tratados a otro, pues algunos tienen en cuenta el equilibrio geográfico, mientras que otros se atienen al orden cronológico en que se reciben los informes. Muchas ONG dependen de la información que proporciona la Oficina del Alto Comisionado para saber cuándo se van a llevar a cabo los próximos exámenes de los informes periódicos de su gobierno, y la Oficina normalmente sólo puede proporcionar esta información por adelantado para dos periodos de sesiones.⁶⁶ La frecuencia de las reuniones de algunos órganos de los tratados puede plantear problemas prácticos directos a las ONG, ya que no se les avisa con tiempo suficiente para planear y emprender actividades como la preparación de la información que van a presentar, la captación de apoyos en el Parlamento para animar a entablar un debate abierto sobre el contenido del informe del gobierno y la organización de campañas y actos con los medios de comunicación. El hecho de que las reuniones previas a los periodos de sesiones se programen normalmente para el periodo de sesiones anterior al examen del informe del Estado Parte también determina directamente en qué medida las ONG pueden aportar información en las primeras etapas del proceso.

Normalmente, los órganos de los tratados no programan el examen hasta que no han recibido el informe, pero esta norma no se aplica cuando se considera a los Estados *sin* haber recibido su informe. No hay razón para que los órganos de los tratados esperen a tener materialmente el informe en sus manos para programar su examen, pues pueden hacerlo basándose en la periodicidad o el plazo establecidos en las observaciones finales. Una programación electrónica y centralizada, que todos los órganos de los tratados puedan actualizar fácilmente, podría servir de base para garantizar la notificación pública y por adelantado del examen de los informes. De este modo se ayudaría a las ONG a planificar sus actividades e intervenciones.

Es práctica establecida que los órganos de los tratados se relacionen con las ONG en el curso del proceso de presentación de informes, si bien esta relación ha evolucionado de forma dispar y es ahora poco uniforme. Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño trabaja en estrecha colaboración con el Grupo de ONG sobre la Convención sobre los Derechos del Niño, que apoya la participación de las ONG, particularmente de las coaliciones nacionales, en el proceso de presentación de informes.⁶⁷ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha asegurado de que las ONG tengan oportunidad de exponerle información oralmente disponiéndolo así en su reglamento.⁶⁸ La relación entre otros órganos de

⁶⁶ Actualmente, el número de periodos de sesiones sobre los que los órganos de los tratados informan por adelantado es el siguiente: Comité de los Derechos del Niño, cinco; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dos o tres; Comité de Derechos Humanos, tres; Comité contra la Tortura, dos; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, uno, y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, uno.

⁶⁷ Véase <http://www.crin.org/NGOGroupforCRC>

⁶⁸ Doc. de la ONU HRI/GEN/3/Rev.1, “Reglamento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, art. 69.

los tratados y las ONG han evolucionado de manera más especial. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura ha optado por escuchar las exposiciones de las ONG fuera de sus reuniones formales, lo cual no es del todo satisfactorio pues las reuniones celebradas para oír las no cuentan con los servicios de traducción de la ONU y se corre el riesgo de que los miembros del Comité no asistan a ellas por tener lugar durante su tiempo ‘libre’. Aunque el Comité contra la Tortura ha decidido recientemente organizar reuniones previas a los periodos de sesiones, éstas se reservan de momento al examen de denuncias de particulares.

Las reuniones previas a los periodos de sesiones son importantes foros para las ONG, porque es en ellas donde los órganos de los tratados presentan sus ‘listas de asuntos’; es decir las preguntas planteadas al Estado Parte para que proporcione información sobre aspectos específicos y para indicar los principales motivos de preocupación que se expondrán, probablemente, durante el diálogo.⁶⁹ Para las ONG que quieren asegurarse de que sus motivos de preocupación se ven reflejados en el proceso de examen del informe del Estado Parte es imprescindible que su información esté disponible en el momento en que se celebren las reuniones previas. El establecimiento de procedimientos formalizados que prevean la presentación de la información de las ONG a los órganos de los tratados podrían animar a un número mayor y más variado de ONG a dedicar tiempo, conocimientos y recursos al proceso de presentación de informes.

Especialmente en ausencia de transmisiones por Internet en directo, la asistencia de las ONG al examen público del informe de un Estado Parte puede ser muy importante. Las ONG están en una posición ideal para entender los matices de la respuesta del gobierno a una cuestión, determinar omisiones importantes en el diálogo y evaluar la receptividad del gobierno a las recomendaciones del órgano de vigilancia del tratado. Estos aspectos no saltan inmediatamente a la vista al leer las declaraciones de prensa o las actas resumidas, y pueden ser importantes para continuar los esfuerzos en el ámbito nacional.

No obstante, aunque la participación es importante, el valor de las aportaciones de las ONG se mide en última instancia por el uso que hagan de ellas los órganos de los tratados. Puede resultar evidente por el diálogo que los miembros del órgano de vigilancia del tratado no han leído el material que se les ha proporcionado. Los miembros tienen a veces que hacer un esfuerzo para examinar debidamente información de ONG que llega tarde, es muy extensa o está escrita en idiomas que no entienden. Una solución a este problema sería la adopción de directrices comunes para la presentación de las aportaciones orales y escritas de las ONG. Los órganos de los tratados podrían elaborar las directrices basándose en consultas con ONG nacionales e internacionales y en la buena práctica.

6.3 Examen de un Estado Parte sin informe

A fin de animar a presentar los informes muy atrasados, los órganos de los tratados recurren cada vez más a un método que utilizaban ya habitualmente dos de ellos —el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos— y que consiste en considerar la situación del Estado Parte sin informe y, en algunos casos, incluso sin representante suyo. Ha habido también casos en los que, ante la perspectiva de que se examine su historial en derechos humanos sin un informe, el Estado Parte ha elaborado éste en poquísimo tiempo. Tales casos indican que este enfoque está teniendo algunos resultados positivos.

⁶⁹ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial es el único órgano de los tratados que no elabora listas de asuntos.

No obstante, el método ha suscitado también cierta preocupación. De acuerdo con su reglamento y como se especifica en la observación general 30, el Comité de Derechos Humanos no puede examinar en *público* la situación en un Estado Parte si no tiene informe o si no comparece ningún representante del gobierno. Debido a ello no puede tampoco hacer públicas las observaciones finales dimanantes de ese examen.⁷⁰ Esta limitación reduce un aspecto del proceso de presentación de informes tan importante como es el diálogo público a una reunión privada de los miembros del órgano de vigilancia del tratado.

La aplicación de un enfoque que no está basado en el informe del Estado Parte ni en el diálogo con representantes del gobierno entraña un riesgo más. En algunos Estados Partes, la información de las ONG, los medios de comunicación, las instituciones nacionales de derechos humanos y la ONU está gravemente limitada. Además, a menos que hagan esfuerzos previos para garantizarla, la información de la sociedad civil podría no llegar en absoluto. Ambas perspectivas podrían tener consecuencias negativas para la calidad de la labor de los órganos de los tratados, incluidas las observaciones finales resultantes.

El problema planteado por los Estados Partes que continúan eludiendo el examen de los órganos de los tratados al seguir sin presentar informes no es fácil de solucionar. Un enfoque utilizado por la Organización Internacional del Trabajo ante situaciones similares y que podrían adoptar también los órganos de los tratados consiste en que los presidentes dediquen algún tiempo de su reunión anual a reunirse con representantes de Estados Partes que sean motivo de especial preocupación para determinar cuáles son los impedimentos para la presentación de los informes, así como las necesidades de asistencia técnica si procede, y acordar una fecha para la presentación y el examen de informe periódico. Esta solución sería un complemento de la práctica actual consistente en enumerar a los Estados morosos en los informes que los órganos de los tratados presentan todos los años a la Asamblea General, práctica cuyos efectos no están claros.

6.4 Mejora de las observaciones finales

El examen del informe del Estado Parte culmina en la formulación de unas observaciones finales, que son el resultado definitivo del proceso de presentación de informes. Como punto de referencia con el que medir el cumplimiento del tratado en el presente y los progresos en el futuro, las observaciones finales son decisivas para el Estado Parte y la sociedad civil, así como para los distintos agentes de la ONU que intentan integrarlas en iniciativas basadas en el país. Por consiguiente, en ellas se deben determinar con exactitud los aspectos en los que el Estado no cumple el tratado y, sobre esta base, incluir recomendaciones específicas y realistas para mejorar su aplicación.

La calidad de las observaciones finales varía de un órgano de los tratados a otro. Una crítica recurrente contra ellas es que son demasiado generales, que determinan en términos generales los motivos de preocupación sin relacionarlos con la adopción de medidas administrativas o legislativas específicas para remediar la situación. Tienden a estar estructuradas en cinco apartados, consistentes en una introducción y en exposiciones de los aspectos positivos, los factores que impiden la aplicación, los principales motivos de preocupación y las recomendaciones, aunque no siempre queda claro por qué algunos factores se han incluido en un apartado y no en otro.

⁷⁰ Estaba previsto hacer el examen de Gambia durante el 75º periodo de sesiones del Comité, en julio de 2002. Véase el comunicado de prensa de Amnistía Internacional *Gambia: Oportunidad perdida de promover los derechos humanos* (Índice AI: 27/002/2002/s). Las observaciones finales de esa reunión no se han hecho aún públicas.

En las observaciones finales se debe determinar la diferencia entre la aplicación y el tratado mismo, especificando las medidas que el Estado va a tomar para obrar de conformidad con el tratado, haciendo sugerencias detalladas con respecto a cómo se podría conseguir esto y estableciendo un plazo para ello. Por tanto, el formato actual podría reestructurarse, de acuerdo con una propuesta ya formulada, de manera que las observaciones finales reflejen claramente en su redacción a) la base jurídica de las recomendaciones, manifestando específicamente si el Estado Parte está incumpliendo sus obligaciones; b) la recomendación sobre políticas derivada de este análisis; c) toda asistencia técnica que el Estado Parte deba solicitar a fin de cumplir sus obligaciones, y d) un plazo para la aplicación de las recomendaciones prioritarias.⁷¹

El papel de la Oficina del Alto Comisionado a la hora de ayudar a los miembros de los órganos de los tratados en esta tarea es decisivo, particularmente para garantizar que las observaciones finales pueden ser utilizadas como instrumento por otras partes de la ONU. Hay que hacer provisiones para que el personal de los órganos de los tratados de la Oficina del Alto Comisionado pueda desempeñar esta función.

Las observaciones finales claras, específicas, exhaustivas y con plazo pueden servir de base a acciones futuras de la sociedad civil, incluidas la ONG, especialmente si se publican inmediatamente después del examen del informe del Estado Parte, mientras se mantenga todavía el ímpetu en el ámbito nacional. A este respecto, la elaboración de una lista de correo a la que cualquiera pueda subscribirse es una iniciativa útil. A los Estados se les pide periódicamente que difundan ampliamente las observaciones finales del órgano del tratado en cuestión tras el examen. Los órganos de los tratados podrían vigilar esta recomendación estandarizada pidiendo a los Estados que confirmen poco después del examen dónde y cómo han distribuido las observaciones finales.

Algunas ONG forman coaliciones nacionales para compartir sus recursos y maximizar los esfuerzos por animar al gobierno a cumplir las observaciones finales. De hecho, algunos gobiernos facilitan estas iniciativas estableciendo mecanismos formales para idear estrategias de seguimiento que abarcan a la sociedad civil y a los ministerios y departamentos pertinentes. Sin embargo, no está claro de qué modo pueden las NGO participar con la máxima eficacia en los procedimientos de seguimiento que están estableciendo algunos Estados. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, que adoptó un procedimiento sistemático de seguimiento en 2001, pide a los Estados Partes que informen en un plazo específico de las medidas adoptadas para aplicar las observaciones finales prioritarias. Sobre la base de esta información, el Comité decide qué más acciones son necesarias, lo cual puede incluir el cumplimiento del plazo previsto para la presentación del próximo informe. Las respuestas del Estado se ponen a disposición del público. En la reciente reunión entre comités celebrada por los órganos de los tratados se recomendó que todos éstos consideraran la posibilidad de adoptar procedimientos de seguimiento de las recomendaciones.⁷² Al hacerlo, deben considerar de qué modo pueden las ONG participar en el proceso, de manera que su evaluación se incorpore al diálogo en curso y a las medidas de seguimiento.

Las observaciones finales compiladas por país y desglosadas de acuerdo con el modelo expuesto *supra* para que reflejen las lagunas existentes en la legislación y en la política y pongan de manifiesto las áreas en las que se ha recomendado o solicitado asistencia técnica, serían un instrumento de utilidad para las ONG. Esta información podría utilizarse para idear estrategias nacionales para la aplicación. Dado que las

⁷¹ Heli Niemi y Martin Scheinin, *Reform of the United Nations Human Rights Treaty Body System Seen from the Developing Country Perspective*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad Åbo Akademi, junio de 2002.

⁷² Véase el doc. de la ONU HRI/ICM/2003/5, de 27 de junio de 2003.

compilaciones podrían tener un uso mucho mayor tanto fuera como dentro del sistema de la ONU —por ejemplo, en la concepción del proceso de evaluación común para los países y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo—, sería conveniente que este instrumento lo preparara la Oficina del Alto Comisionado.

7 Resumen de recomendaciones

7.1 Recomendaciones a los Estados

Los Estados que no lo hayan hecho deben ratificar los tratados internacionales de derechos humanos sin formular reservas que limiten su aplicación. Se insta a retirar tales reservas a los Estados Partes que las hayan formulado.

Los Estados deben garantizar que su legislación interna y los procedimientos de las instituciones del Estado son compatibles con las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos en los que son Partes. Para garantizar que la legislación necesaria para la aplicación de los tratados es lo más efectiva posible, todos los ministerios encargados de elaborar el proyecto de legislación para su examen en el Parlamento deben seguir el ejemplo de los Estados que han facilitado la participación de la sociedad civil en la redacción de tal legislación en las etapas más tempranas posibles. Los Estados Partes deben también comprometerse a emprender un programa de educación pública, impartiendo en particular formación a todos los órganos pertinentes del Estado sobre las disposiciones de los tratados.

Los Estados deben proporcionar un recurso efectivo a las personas cuyos derechos se violen, que incluya reparación.

Los informes periódicos de los Estados Partes han de ajustarse a las directrices para la presentación de informes y tienen que presentarse a los órganos de los tratados a tiempo. Los Estados Partes deben estar presentes en el examen de sus informes por los órganos de los tratados.

Los Estados Partes deben difundir y aplicar las observaciones finales de los órganos de los tratados y participar con ellos en su seguimiento.

Los Estados deben solicitar la asistencia técnica que corresponda a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a los organismos de la ONU para ratificar los tratados internacionales de derechos humanos y cumplir sus obligaciones jurídicas generales si no pueden hacerlo sin ella.

Los Estados miembros deben aumentar considerablemente sus contribuciones ordinarias a la Oficina del Alto Comisionado para garantizar que los órganos de los tratados pueden funcionar con eficacia y tienen una base económica estable.

Los Estados Partes deben garantizar que presentan como candidatos y eligen como miembros de los órganos de los tratados a personas que cumplen los criterios básicos de independencia, imparcialidad y experiencia. Estos requisitos inhabilitan a los candidatos con cargos en la administración del Estado. Los Estados Partes deben rechazar a los candidatos que no los cumplan.

Se deben realizar especiales esfuerzos para solucionar el desequilibrio existente actualmente en cuestión de género en los órganos de los tratados.

Los Estados Partes deben impulsar un proceso transparente y consultivo en el ámbito nacional para conseguir que se presenten buenos candidatos a los puestos vacantes.

Los Estados Partes deben garantizar que se incorpora una perspectiva de género a todos los informes presentados a los órganos de los tratados. Los datos y la información han de desglosarse por sexo, y el respeto de los derechos ha de evaluarse teniendo en cuenta si hombres y mujeres se benefician por igual de los derechos reconocidos en cada tratado. Los informes sobre la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer han de incluir información sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de las recomendaciones sobre ella adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su 23º periodo extraordinario de sesiones.

Los Estados Partes han de aprovechar la elaboración de los informes para los órganos de los tratados y la aplicación de las observaciones finales de éstos para fomentar un amplio debate público.

7.2 Recomendaciones a los órganos de los tratados

Los órganos de los tratados deben buscar el modo de vigilar de manera más efectiva y habitual los aspectos de su labor relacionados con el género, incluso por medio del proceso de presentación de informes. A este respecto, deben poner en práctica las recomendaciones del estudio de 1998 de la División para el Adelanto de la Mujer y del taller de 1999 sobre la perspectiva relativa a la igualdad del hombre y la mujer. Asimismo, deben dar prioridad a los esfuerzos por animar a las ONG que trabajan sobre los derechos de las mujeres y las niñas a que les proporcionen información relacionada con su mandato.

La labor de los órganos de los tratados podría mejorarse con una mayor participación de la sociedad civil, incluidas las instituciones nacionales independientes de derechos humanos. Los órganos de los tratados deben buscar formas prácticas de fomentar la contribución y participación de tales instituciones en el proceso de presentación de informes.

Los órganos de los tratados deben también adoptar medidas prácticas para facilitar las contribuciones de las ONG al proceso de presentación de informes y su participación en él, en particular programando los informes con antelación y, previa consulta con las ONG y sobre la base de la buena práctica, adoptando directrices comunes para las contribuciones y la participación de las ONG.

Con respecto a los informes atrasados, los presidentes de los órganos de los tratados deben considerar la posibilidad de dedicar parte de su reunión anual a hablar con representantes de los Estados Partes que son motivo especial de preocupación para determinar cuáles son los impedimentos para la presentación de los informes, así como las necesidades de asistencia técnica que correspondan, y acordar una fecha para la presentación y el examen de los informes.

Los órganos de los tratados deben reflejar claramente en la redacción de sus observaciones finales a) la base jurídica de las recomendaciones, b) la recomendación sobre políticas derivada de este análisis, c) toda asistencia técnica que el Estado Parte deba solicitar y d) un plazo para la aplicación de las recomendaciones prioritarias. En esta tarea han de recibir el apoyo de su secretaría. Los procedimientos de seguimiento de las observaciones finales han de incluir la petición a los Estados Partes de que confirmen dónde, cuándo y cómo las han difundido. Se debe tener en cuenta cuál es la mejor forma de que las ONG participen en el procedimiento de seguimiento.

7.3 Recomendaciones a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La Oficina del Alto Comisionado debe desempeñar un papel importante en la estimulación de los esfuerzos por lograr la ratificación universal. Se deben ofrecer programas de asistencia técnica para la ratificación en el momento de proceder a ésta y para apoyar el establecimiento de estructuras sostenibles en el ámbito nacional. Estos programas han de incluir formación para la sociedad civil.

La Oficina del Alto Comisionado debe elaborar criterios que especifiquen niveles de independencia, imparcialidad, competencia, conocimientos y experiencia exigibles a los miembros de los órganos de los tratados para uso de los Estados Partes. Debe también poner en su sitio web el currículum vitae de todos los miembros de los órganos de los tratados.

Los programas de la Oficina del Alto Comisionado deben estar basados en el papel de la sociedad civil en el sistema de los tratados. Por ejemplo, sus programas de cooperación técnica para apoyar el desarrollo de las instituciones nacionales de derechos humanos deben garantizar que estas instituciones tienen autoridad para vigilar la aplicación por el gobierno de los tratados internacionales y hacer un seguimiento de las observaciones finales. Asimismo, las iniciativas conjuntas de la Oficina del Alto Comisionado y los organismos jurídicos profesionales deben contribuir a aumentar el conocimiento de la jurisprudencia de los órganos de los tratados y difundirla.

Oficina del Alto Comisionado puede apoyar la labor de los centros de información de la ONU en la promoción de la información sobre los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito nacional. Debe crear páginas web específicas para cada órgano de los tratados, con un apartado en el que se ofrezca a las ONG orientación sobre cómo participar en el proceso. Asimismo, debe considerar la posibilidad de recurrir a transmisiones por Internet para informar en directo de las reuniones públicas de los órganos de los tratados.

Otros instrumentos prácticos para las ONG que la Oficina del Alto Comisionado podría crear son la programación con adelantado y pública de los informes para varios periodos de sesiones y la compilación por país actualizada de las observaciones finales, especificando las lagunas existentes en la legislación y en la política, así como las recomendaciones y las solicitudes de asistencia técnica presentadas.

8 Conclusión

El tiempo dirá si los nuevos modelos de informe inducirán a los Estados Partes a presentar sus informes atrasados y, en tal caso, si el sistema mismo de tratados puede resistir el volumen de informes sin necesidad de reformas nuevas y más radicales.

Mientras tanto, se pueden hacer muchas cosas para mejorar el sistema de los tratados sin esperar al resultado de los actuales debates sobre reforma: los Estados pueden ratificar los tratados internacionales de derechos humanos y retirar las reservas que limitan su aplicación, y pueden también proporcionar a los órganos de los tratados una base económica estable y aplicar sus observaciones finales. Amnistía Internacional hace un llamamiento para que se pongan en práctica las recomendaciones formuladas en el presente documento y se tomen de inmediato medidas prácticas que contribuyan a mejorar el sistema de los tratados en su conjunto.