



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
14 de junio de 2012
Español
Original: francés

Comité de Derechos Humanos

102º período de sesiones

Acta resumida de la 2828ª sesión

Celebrada en el Palais Wilson, Ginebra, el miércoles 27 de julio de 2011, a las 15.00 horas

Presidenta: Sra. Majodina

Sumario

Cuestiones de organización y otros asuntos, incluido el informe del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones

Fortalecimiento del sistema de órganos de tratados

Duodécima reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

La presente acta podrá ser objeto de correcciones.

Las correcciones deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo. Deberán presentarse en forma de memorando, incorporarse en un ejemplar del acta y enviarse, *dentro del plazo de una semana a partir de la fecha del presente documento*, a la Dependencia de Edición, oficina E.4108, Palacio de las Naciones, Ginebra.

Las correcciones que se introduzcan en las actas de las sesiones públicas del Comité se reunirán en un documento único que se publicará poco después del período de sesiones.

Se declara abierta la sesión a las 15.10 horas.

Cuestiones de organización y otros asuntos, incluido el informe del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones

Fortalecimiento del sistema de órganos de tratados

1. **La Presidenta** invita al Sr. Ibrahim Salama, Jefe de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a informar al Comité sobre los avances del proceso de fortalecimiento del sistema de órganos de tratados de las Naciones Unidas, y del resultado de las últimas consultas celebradas a ese respecto.

2. **El Sr. Salama** (Jefe de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado) dice que se han celebrado dos reuniones importantes con los Estados que son partes en instrumentos internacionales de derechos humanos. La primera tuvo lugar los días 12 y 13 de mayo de 2011 en Sion (Suiza), bajo los auspicios conjuntos de los presidentes de los órganos de tratados y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, como testimonio de su compromiso con el proceso de fortalecimiento del sistema de órganos de tratados. Esa fue la primera reunión con los Estados partes sobre la cuestión. Los Estados partes y los presidentes de los órganos de tratados también se reunieron en junio de 2011 para estudiar formas de mejorar los procesos de presentación y examen de los informes así como el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones. Asimismo se organizaron consultas con las organizaciones no gubernamentales (ONG) en Seúl, los días 19 y 20 de abril, y en Pretoria, los días 20 y 21 de junio.

3. Se han aprendido diversas lecciones de las reuniones celebradas con los Estados partes. Estos, ya sea a título individual o colectivo, no tienen una visión clara de las medidas que hay que adoptar frente a la crisis que atraviesa el sistema de órganos de tratados. Sin embargo, han formulado propuestas y críticas, especialmente en relación con el grado de atención conferido a sus respuestas escritas y orales y la pertinencia de las preguntas que se les plantean. Los Estados partes también han formulado críticas más discutibles, poniendo en entredicho, en particular, la legitimidad de las observaciones generales y de las actividades de seguimiento. La propuesta más notable fue la de Francia, que sugiere unificar el procedimiento de examen de las comunicaciones a fin de asegurar la coherencia jurisprudencial. Las comunicaciones serían examinadas por un grupo de trabajo conjunto que elaboraría la versión casi definitiva de las observaciones, que luego serían aprobadas por los órganos de tratados pertinentes. Entre las propuestas de las ONG, cabe destacar la de que se elabore un calendario general que determinaría de antemano la fecha del examen de los informes presentados a los distintos órganos por los Estados partes, siguiendo el ejemplo del Examen Periódico Universal. Sin embargo, la Alta Comisionada recordó que los órganos de tratados y el ACNUDH ya tenían dificultades para hacer frente a su carga de trabajo mientras que menos de un tercio de los Estados partes presentaban sus informes en los plazos previstos.

4. Se prevé que se celebren otras dos reuniones de consulta en Lucerna (Suiza) en octubre de 2011, una con universitarios que no sean miembros de órganos de tratados, que podrán aportar una nueva visión del funcionamiento actual del sistema, y otra con los organismos de las Naciones Unidas, que desempeñan un papel crucial en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados. También está previsto organizar una reunión sobre la cuestión de las comunicaciones, ámbito en el que la única propuesta de que se dispone hasta la fecha es la de Francia. Las propuestas resultantes de esas diferentes consultas y de otros eventos organizados en el marco del fortalecimiento del sistema de órganos de tratados serán objeto de un informe recopilatorio que podrá consultarse en el sitio web del ACNUDH y cuyo proyecto se distribuyó a los miembros del

Comité, con el objetivo de promover la transparencia y alentar a todas las partes interesadas a aportar su contribución al proceso. Se invita a los miembros del Comité a tomar conocimiento de esa lista y a formular sus propias sugerencias. Aunque no llegue a materializarse ninguna propuesta revolucionaria, debería ser posible lograr un sistema duradero y eficaz aplicando con determinación un conjunto coherente de medidas más modestas.

5. La 23ª reunión de los presidentes de los órganos de tratados de derechos humanos se celebró en Ginebra los días 30 de junio y 1º de julio de 2011. Las cuatro principales recomendaciones adoptadas en esa ocasión fueron las siguientes: crear un grupo de trabajo temático encargado de definir los criterios que deben cumplirse en relación con las competencias y la independencia de los miembros de los órganos de tratados; fortalecer el papel de los presidentes en el proceso de armonización y permitirles adoptar medidas aplicables al conjunto de órganos, tras consultar con los miembros de sus órganos respectivos, con la condición de que cada órgano conserve la posibilidad de disociarse de tal decisión; suprimir la reunión de los comités en su forma actual y sustituirla por grupos de trabajo temáticos especiales para evitar la duplicación de tareas con la reunión de los presidentes y promover la rápida aplicación de las decisiones adoptadas; celebrar una de cada dos reuniones de los presidentes fuera de Ginebra para fortalecer los vínculos con los mecanismos y actores regionales y locales. Los presidentes de los órganos de tratados también asistieron a un almuerzo de trabajo con la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, en el que se recordó que el ACNUDH y los órganos de tratados defendían una misma causa y debían apoyarse mutuamente. En particular, los presidentes de los órganos de tratados se declararon dispuestos a prestar su apoyo al informe anual de la Oficina del Alto Comisionado, si este no proponía únicamente objetivos cada vez más ambiciosos y medidas específicas, sino también una visión convincente de la vía que habría que seguir. La Alta Comisionada indicó que mantendría informados a los órganos de tratados de la elaboración del informe para que no estuvieran desprevenidos en el momento de su publicación. En ese contexto, el diálogo entre el ACNUDH y los órganos de tratados deberá proseguir en un clima de apertura y confianza.

6. **La Presidenta** expresa su agradecimiento al Sr. Salama e invita a los miembros del Comité a que le hagan más preguntas.

7. **El Sr. Flinterman** dice que los boletines semanales y demás documentos dirigidos periódicamente a los miembros de los órganos de tratados por la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos ayudan a tomar conciencia de que esos órganos forman parte de una estructura más amplia que se apoya en dos pilares: los órganos políticos de las Naciones Unidas que actúan en la esfera de los derechos humanos y los órganos de expertos, entre los que se cuenta el Comité de Derechos Humanos. Esos boletines también destacan el papel esencial que desempeña la Alta Comisionada y la Oficina del Alto Comisionado, ya sea para facilitar la labor de los diversos órganos o para llevar a cabo el mandato que les encomendó la Asamblea General en su resolución 48/141 de fecha 20 de diciembre de 1993. Juntas, estas entidades forman un sistema que no es un fin en sí mismo sino que trata de intensificar la protección y la promoción de los derechos humanos a nivel nacional.

8. Como señaló el Sr. Salama, existen numerosas propuestas de alcance limitado, que, aplicadas poco a poco, podrían ayudar a hacer que el sistema de derechos humanos fuera menos laberíntico para las personas externas pero también más eficaz, gracias a una mayor coordinación y armonización entre los órganos de tratados. En lo que concierne al establecimiento de un calendario general para el examen de los informes presentados por los Estados partes, esta medida podría tener un efecto considerable sobre los métodos de trabajo del Comité debido al aumento del número de informes que tendría que examinar cada año. Por ejemplo, el diálogo constructivo que actualmente busca el Comité tal vez debería ser sustituido por un examen escrito de los informes, como en el caso de la

Organización Internacional del Trabajo, o por misiones de contacto en los países en cuestión, en función de los problemas detectados. La propuesta formulada por Francia para unificar los procedimientos de examen de las comunicaciones de los nueve órganos de tratados concernidos también es interesante, ya que ayudaría a que la jurisprudencia en la materia mantuviera la coherencia y la visión de futuro. Se trata de propuestas importantes que deberán examinarse con mayor detenimiento y con una perspectiva a largo plazo.

9. **La Sra. Motoc** se pregunta por las modalidades prácticas de la reforma del sistema de órganos de tratados, que aún no se han definido después de varios años de reflexión. En lo que respecta a las reuniones de los comités, no han dado resultados concretos desde hace ya tiempo. Habida cuenta de la falta de recursos, sería conveniente sustituir esas reuniones oficiales por diálogos oficiosos, que a menudo son mucho más instructivos. Por lo que se refiere a la unificación de los procedimientos de examen de las comunicaciones, la propuesta no le parece realista. De hecho, la especificidad de cada órgano, tanto desde el punto de vista histórico como desde el relativo a los métodos de trabajo, hace que esa iniciativa sea difícil de poner en práctica incluso si es cierto que sería posible inspirarse en las mejores prácticas de los diferentes órganos.

10. Si el Comité de Derechos Humanos recibe menos informes que otros órganos de tratados tal vez se deba a que los Estados partes se sienten intimidados por la reputación que tiene de ser un órgano eminentemente técnico en el aspecto jurídico. Habida cuenta de esa situación, el Comité debe continuar intensificando su diálogo con la sociedad civil a fin de mantenerse informado de la situación en los distintos países. Además, la falta de recursos da lugar a retrasos en la tramitación de las comunicaciones, que puede demorarse varios años, mientras que el Comité denuncia precisamente esas demoras de procedimiento en los Estados partes. Por consiguiente, existen problemas concretos cuya solución no radica necesariamente en la armonización del sistema de órganos de tratados.

11. El fortalecimiento del papel de los presidentes de los órganos de tratados es muy positivo, y la Sra. Motoc pide aclaraciones sobre la forma en que estos podrían apoyar con más eficacia la labor de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. El establecimiento de un grupo de trabajo temático encargado de definir los criterios que deben cumplirse en relación con las competencias y la independencia de los miembros de los órganos de tratados también es una novedad interesante. Esos criterios podrían basarse en los que ya han propuesto las ONG y los que están en vigor en otras organizaciones, como el Consejo de Europa, y podrían aplicarse tanto a los miembros de los órganos de tratados como a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

12. **El Sr. Fathalla** considera que es prematuro preocuparse por la armonización del sistema de órganos de tratados, ya que deben desplegarse importantes esfuerzos en el seno del propio Comité de Derechos Humanos, especialmente para paliar el considerable retraso acumulado en el examen de los informes y las comunicaciones.

13. **El Sr. Thelin** dice que, en lo que concierne a la tramitación de denuncias, el objetivo de las propuestas de reforma no debería ser tanto el de ahorrar como el de garantizar la coherencia de la jurisprudencia de los órganos de tratados. Será interesante ver qué curso se dará a la propuesta de crear un grupo de trabajo entre comités encargado de examinar las comunicaciones. Es comprensible la voluntad de los Estados de reducir lo que consideran que son actividades redundantes entre los órganos de tratados y, por lo tanto, de racionalizar el uso de los recursos asignados a esos órganos. El sistema está en crisis y cada órgano tiene el deber de examinar sus prácticas y las de los otros órganos en búsqueda de posibles sinergias. No obstante, el hecho es que los recursos asignados a los órganos de tratados son insuficientes y no les permiten cumplir su mandato con la eficacia que desearían. El informe de la reunión de Sion es muy instructivo a ese respecto. De él se desprende, en particular, que los recursos asignados a la secretaría de los órganos de tratados solo representan el 10% del presupuesto total de la Oficina del Alto Comisionado

para los Derechos Humanos. El Presidente del Comité contra la Tortura, Sr. Grossman, sugirió a ese respecto que se realizara una evaluación comparativa de los recursos asignados al Consejo de Derechos Humanos y los asignados a los órganos de tratados. Sin duda, sería interesante conocer esas cifras. Asimismo sería útil saber si, desde su creación en 1993, la Oficina del Alto Comisionado ha asignado una partida constante de su presupuesto a la secretaría de los órganos de tratados o si esta ha disminuido con el curso de los años. También parecía que antes de la creación de la Oficina del Alto Comisionado los órganos de tratados disponían de más recursos que en la actualidad; no se puede culpar a la Oficina del Alto Comisionado de las dificultades actuales, pero, en la medida en que se supone que, por su conducto, se ponen a disposición de los órganos de tratados el personal y los medios materiales que necesitan para realizar sus funciones, cabe preguntarse hasta qué punto el servicio a los órganos de tratados no es víctima de la competencia de otras actividades de la Oficina del Alto Comisionado que se consideran prioritarias. El Sr. Thelin aprecia los esfuerzos desplegados por la Oficina del Alto Comisionado para racionalizar el funcionamiento del sistema pero insiste en la necesidad de integrar en esa reflexión la cuestión de los recursos necesarios para el buen funcionamiento de los órganos de tratados. Esa cuestión parece que no se abordó en absoluto en la última reunión de los presidentes, lo cual es lamentable.

14. **La Sra. Chanet** dice que la enseñanza que puede extraerse de los diferentes proyectos de reforma del sistema de órganos de tratados que se han sucedido a lo largo de los veinte últimos años es que los planteamientos burocráticos e ideológicos están condenados al fracaso, como se ha demostrado con el proyecto de creación de un órgano único, y que debe darse preferencia a los planteamientos pragmáticos basados en la experiencia y la práctica de los comités. La decisión de suprimir las reuniones de los comités es una excelente iniciativa; esas reuniones apenas daban resultados y los recursos que se les asignaban podrían utilizarse para fines más útiles. Cada órgano tiene una forma, un funcionamiento y un mandato propios, que se derivan directamente del instrumento en virtud del cual ha sido creado. Por consiguiente, la armonización es posible en determinadas esferas, pero tiene sus límites. El Comité de Derechos Humanos ha hecho mucho por mejorar sus métodos de trabajo, en particular en lo que concierne al procedimiento de examen de los informes.

15. **El Sr. Salama** ha señalado que algunos Estados consideraban que los comités no tenían que aprobar observaciones generales. Sin embargo, los numerosos comentarios que el Comité ha recibido de los Estados partes en relación con su proyecto de observación general sobre el artículo 19 atestiguan el vivo interés que muchos de ellos ponen en ese aspecto de la labor del Comité. Además, las observaciones generales del Comité se citan con frecuencia en trabajos académicos y ámbitos jurisdiccionales, prueba de que se reconoce su utilidad. En esa esfera el Comité de Derechos Humanos también ha sido pionero, y posteriormente otros órganos de tratados han seguido sus pasos. Tal vez podría hacerse una reflexión sobre la manera de armonizar la forma de las observaciones generales.

16. **La Sra. Chanet** considera que la idea de que un grupo de trabajo único pueda encargarse de examinar las comunicaciones dirigidas a los diferentes órganos de tratados dotados de un procedimiento de formulación de denuncias es una aberración. Sin embargo, no se opone a una búsqueda de la armonización de los procedimientos en esa esfera si hay indicios de que algunos son más eficaces que otros. El retraso acumulado en el examen de las comunicaciones es, sin duda, un problema, pero los esfuerzos por mejorar la situación no deberían limitarse a ese aspecto. Habrá que trabajar mucho para potenciar la interacción con las jurisdicciones nacionales e internacionales y asegurar una mejor difusión de las decisiones del Comité; es muy lamentable que la reforma prevista por la Alta Comisionada no tenga en absoluto en cuenta esa dimensión.

17. **El Sr. Lallah** dice que las críticas formuladas respecto del Comité muchas veces carecen de fundamento y son el resultado de un desconocimiento de su labor. Por ejemplo, se ha reprochado a los miembros del Comité que a menudo tomen sucesivamente la palabra para repetir las mismas cuestiones. Se puede tener la impresión de que la misma pregunta se formula varias veces, pero en realidad se aborda desde un ángulo diferente cada vez, lo que se explica por la interacción sumamente estrecha que existe entre algunos artículos del Pacto. Además, el Comité, deseoso de evitar repeticiones innecesarias, ha tomado la costumbre, para cada examen de informe de un Estado parte, de repartir las cuestiones entre sus miembros en función de los artículos del Pacto a los que se refieren. El Comité ha mejorado considerablemente las condiciones del diálogo con los Estados partes respecto de los primeros años de su existencia, en los que es cierto que el tiempo de uso de la palabra no siempre se distribuía de forma equitativa entre el Comité y las delegaciones.

18. Otro reproche que se hace al Comité es que se dedica a actividades que no competen a su mandato, como la elaboración de observaciones generales. El Sr. Lallah recuerda que el Pacto prevé expresamente que el Comité pueda dirigir a los Estados partes todas las observaciones generales que estime conveniente e invita a quienes duden de la legitimidad de esa actividad a remitirse a las actas de los intensos debates que dieron lugar a la decisión del Comité de elaborar observaciones generales. Se insinuó la posibilidad de establecer un calendario general para la presentación de informes a todos los órganos de tratados. El Sr. Lallah no sabe si ello tendría realmente algún efecto sobre los Estados que no cumplen sus obligaciones en esa esfera. Podría resultar más eficaz que los órganos de tratados que todavía no lo hayan hecho adopten un procedimiento similar al del Comité de Derechos Humanos que les permita proceder al examen de situaciones a falta de un informe o en ausencia de una delegación. Los Estados son los que, a través de los instrumentos que han ratificado, han creado los órganos de tratados y han dado al sistema la importancia que tiene hoy en día. La causa de las dificultades actuales no son los métodos de trabajo de los órganos de tratados sino la falta de recursos y el incumplimiento por parte de algunos Estados de sus obligaciones respecto de los órganos creados en virtud de los instrumentos que han ratificado. En virtud del artículo 36 del Pacto, el Secretario General deberá poner a disposición del Comité el personal y los medios materiales necesarios para permitirle cumplir con eficacia sus funciones. El Sr. Lallah invita a la Oficina del Alto Comisionado a que intensifique sus gestiones ante la Asamblea General a fin de obtener los recursos necesarios para aplicar esa disposición.

19. **El Sr. Amor** dice que el comportamiento de los Estados no está a la altura de las ambiciones que asumieran al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las condiciones de trabajo de los órganos de tratados han seguido degradándose en el transcurso de los años, debido a la escasez cada vez mayor de medios materiales y de personal a su disposición mientras que cada vez cobran más fuerza las críticas fáciles contra ellos. Esa situación ha creado un malestar al que inicialmente se ha creído poder responder mediante la creación de un órgano unificado, pasando por alto el principio jurídico elemental de que cada órgano está obligado por el instrumento que lo rige. No obstante, eso no significa que no haya posibilidad de armonización, pero parece poco probable que esta pueda aplicarse a otros aspectos que no sean los métodos de trabajo. Los debates mantenidos a ese respecto en el marco de la reunión de los comités, demasiado teóricos, no han permitido realmente avanzar en esa cuestión. Ha llegado el momento de adoptar un enfoque pragmático. Una medida simple pero con un alcance psicológico y político considerable consistiría en organizar la reunión de los presidentes de los órganos de tratados fuera de Ginebra cada dos años. Ello permitiría desarrollar los vínculos con las regiones al tiempo que se fomentaría cierta solidaridad entre los participantes, que se desplazarían juntos para defender una causa común. Una forma de dar a conocer mejor el trabajo de los órganos de tratados y de fortalecer su interacción con los demás actores del sistema internacional de derechos humanos consistiría en lograr que los períodos de sesiones se celebraran en el Palacio de las Naciones. La creación de grupos temáticos

formados por representantes de cada órgano podría sustituir ventajosamente a la reunión de los comités y resultar muy útil, siempre que se escogieran temas propicios para el establecimiento de posiciones comunes. Se podrían crear grupos de trabajo sobre las cuestiones más importantes, como la presentación de informes de los Estados partes, el seguimiento y, eventualmente, los procedimientos de examen de las comunicaciones, con el fin de formular propuestas aceptables para los diversos órganos de tratados, que posteriormente se presentarían a la reunión de los presidentes de los órganos de tratados. No se corre un gran riesgo por intentarlo, y si la experiencia es concluyente se podría, poco a poco, favorecer un acercamiento de las prácticas de los comités.

20. **El Sr. O'Flaherty** considera que el Comité de Derechos Humanos ha alcanzado numerosos logros en relación con la mejora de sus métodos de trabajo. Algunas de las dificultades que enfrenta actualmente apuntan a la necesidad de unas medidas que no dependen del Comité. Se han formulado propuestas muy interesantes a ese respecto en las reuniones de Sion y Seúl, así como en la última reunión de los comités. El Sr. O'Flaherty dará cuenta de esa reunión en otro momento del período de sesiones; la reunión de 2011 fue particularmente rica y constructiva, y es una lástima suprimir esa reunión cuando empieza a dar sus frutos. La idea de sustituir la reunión de los comités por grupos temáticos no es mala, pero elegir como ámbito de experimentación una cuestión tan delicada como la armonización de la jurisprudencia de los órganos de tratados sería una muy mala opción.

21. Asimismo cabe tener presente que otras partes interesadas deben adoptar medidas estrictas para concretar más su compromiso con el sistema de órganos de tratados, lo que también contribuirá a mejorarlo. Por ejemplo, en lugar de dirigir críticas a los órganos de tratados y decirles qué deben hacer, los propios Estados partes deberían actuar, en particular tomándose más en serio el procedimiento de elección de los miembros. En general, las Naciones Unidas, el Secretario General y la Oficina del Alto Comisionado tienen que llevar a cabo reformas que permitan fortalecer el sistema de órganos de tratados. Por ejemplo, hablar sobre la creación de un portal único dedicado a los derechos humanos y de otro portal único para los mecanismos que permiten obtener reparación es aparentemente más fácil que llevarlo a la práctica. Otro aspecto que es importante tener en cuenta es el contexto en el que se inscriben las propuestas de reforma del sistema, en particular el Examen Periódico Universal y, sin duda, los órganos de tratados todavía no han medido exactamente la cantidad de energía, compromiso, interés y atención que ese procedimiento del Consejo de Derechos Humanos desvía del sistema de órganos de tratados. Lo que se ve amenazado no son tanto los recursos de la Oficina del Alto Comisionado como la capacidad de las ONG de centrar sus esfuerzos en determinados aspectos de los derechos humanos, la voluntad de los Estados de asumir compromisos y la posibilidad de que los medios de comunicación se interesen por el trabajo de los órganos de tratados. Si esta dimensión no se examina rápidamente, los órganos de tratados corren el riesgo de ser relegados a un segundo plano y sufrir un prejuicio importante.

22. **El Sr. Salama** (Jefe de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos) dice que del fructífero intercambio de opiniones con el Comité se desprende que la Oficina del Alto Comisionado debe estudiar y precisar mucho mejor los pormenores de las sugerencias que se han hecho (en particular el establecimiento de un calendario general para la presentación de informes y la creación de un grupo de trabajo entre comités que se encargaría de examinar las comunicaciones recibidas por todos los órganos de tratados que cuentan con un procedimiento de denuncia). De forma general, la reflexión sobre esas cuestiones deberá ser, efectivamente, pragmática.

23. En lo que concierne al Examen Periódico Universal, el riesgo para los órganos de tratados no solo radica en que ese procedimiento del Consejo de Derechos Humanos les pueda hacer sombra; también podría plantearse un problema importante en caso de que las jurisprudencias de diferentes órganos de tratados relativas a una misma cuestión no coincidan y se comparen con las conclusiones del Examen Periódico Universal sobre el

mismo tema. En el momento actual, sería prematuro examinar ese caso pero los miembros del Comité deberían tenerlo en cuenta y ser conscientes de que esa perspectiva hace que sea aún más necesario el fortalecimiento del sistema de órganos de tratados. El sistema de órganos de tratados no puede ser sustituido por nada, y tampoco puede desaparecer. Solo puede debilitarse, y desde hace algunos años se percibe efectivamente un declive progresivo —una especie de asfixia, deliberada o no— de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

24. En cuanto a la idea de crear un grupo entre comités que se encargaría del examen de las comunicaciones, el Comité de Derechos Humanos es, de todos los órganos de tratados, el que tiene más experiencia en comunicaciones y la jurisprudencia más rica y, por lo tanto, sería lógico que estuviera representado en ese grupo en proporción al número de comunicaciones que recibe. En general, sería justo que ese elemento de proporcionalidad se aplicara a cada uno de los órganos de tratados. La creación de ese grupo también podría favorecer la armonización de la jurisprudencia, ya que en varios instrumentos se encuentran los mismos principios y es importante velar por que las interpretaciones que los órganos de tratados hacen de los mismos principios no difieran por el simple hecho de tener fundamentos diferentes. La Oficina del Alto Comisionado invita al Comité a reflexionar sobre la cuestión de si sería interesante, en su opinión, actuar conjuntamente con otros órganos de tratados en este aspecto preciso de su mandato —las comunicaciones— y está abierto a todas las directrices que el Comité pueda proponerle a ese respecto. El Sr. Salama está convencido de que el sistema de órganos de tratados seguirá existiendo y evolucionando. Sin embargo, no debe caerse en la tentación de considerar que los órganos creados en virtud de instrumentos internacionales son plenamente soberanos. El Sr. Salama también señala que los miembros del Comité parecen estar de acuerdo en considerar que un espacio común para todos los órganos de los tratados tendría indiscutiblemente su utilidad.

25. Si las reuniones de los comités están llamadas a desaparecer en su forma actual, el trabajo de elaboración colectiva continuará haciéndose sobre una base temática, y esa nueva fórmula debería permitir determinar de antemano los temas que se abordarán en las reuniones de los presidentes. En ese contexto está previsto presentar a todos los órganos de tratados, antes de que se celebre la reunión de sus presidentes, un proyecto de programa anotado en el que figuren todos los aspectos respecto de los cuales los presidentes podrían adoptar medidas comunes o decisiones. Así, antes de la reunión de los presidentes cada presidente examinaría el proyecto con los miembros del órgano cuyos trabajos dirige. Se mantendría la posibilidad de que un órgano no aplicara una decisión adoptada sobre cuestiones de interés común. La Oficina del Alto Comisionado espera que un dispositivo de ese tipo permita al sistema de órganos de tratados lograr la eficacia y la diligencia necesarias.

26. En lo que concierne a la celebración de reuniones de los presidentes fuera de Ginebra, no se excluye que, después de la experiencia piloto, todas las reuniones de los presidentes se celebren fuera de Ginebra.

27. La cuestión de los recursos asignados a los órganos de tratados no se examinó realmente en la reunión de Sion, que no era el marco adecuado, aunque los Estados partes lamentaran que no se debatiera. La Oficina del Alto Comisionado tiene la intención de dedicar a esa cuestión una reunión extraordinaria que se celebrará en Ginebra en el otoño de 2011. El Sr. Salama ha tomado buena nota de las cuestiones planteadas por el Sr. Thelin en relación con los recursos presupuestarios, a las que la Oficina sin duda aportará respuestas. En su sexagésimo quinto período de sesiones, la Asamblea General pidió al Secretario General que en su sexagésimo sexto período de sesiones le presentara propuestas concretas y específicas sobre los órganos de tratados con miras a mejorar la eficacia de dichos órganos y determinar la manera de lograr una mayor eficiencia en sus métodos de trabajo y en sus necesidades de recursos a fin de gestionar mejor el volumen de trabajo,

teniendo presentes las limitaciones presupuestarias y las diferencias en el volumen de trabajo de cada órgano. Los términos de la resolución en que figuraba esa solicitud pueden interpretarse de la siguiente manera: el problema no es la falta de recursos sino la falta de eficacia, y la solución requiere la reestructuración o la racionalización de los métodos de trabajo de los órganos de tratados. La mención de un "volumen de trabajo de cada órgano" parece indicar que la Asamblea General considera que la asignación global de recursos es suficiente y que algunos órganos de tratados necesitan más recursos que otros, lo que reforzaría la propuesta formulada en la reunión de Sion de asignar una cantidad global respecto de la cual la Oficina del Alto Comisionado determinaría la distribución entre los órganos de tratados en función de las necesidades de unos y otros, y dejar realizar una declaración de las consecuencias para el presupuesto por programas para cada uno de los órganos de tratados. El mandato que encomendó la Asamblea General al Secretario General no está exento de problemas. Sin embargo, a los órganos de tratados y el Alto Comisionado les incumbe demostrar que el sistema de órganos de tratados no está restringido por la forma en que fue concebido. Los Estados partes no pueden, en ningún caso, decidir por los órganos de tratados, ya que estos son independientes; la Oficina del Alto Comisionado tampoco puede decidir por ellos, de modo que los órganos de tratados son los únicos actores del sistema de las Naciones Unidas capacitados para expresar su propia interpretación y adoptar decisiones sobre la forma de llevar a cabo su mandato y sobre la forma en que los Estados partes deben cumplir con las responsabilidades que les competen. Lo único que falta son los recursos. En efecto, la situación económica mundial no es favorable en la actualidad pero, como señaló la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en la reunión de Sion, es inconcebible que el seguimiento de la aplicación por parte de los Estados de los instrumentos de derechos humanos pueda ser sacrificado por falta de recursos. En lo que respecta al procedimiento previsto en el artículo 40 del Pacto, los Estados partes no respetan siempre, ni mucho menos, los plazos fijados para la presentación de informes. Durante las diferentes consultas celebradas por la Oficina del Alto Comisionado, se ha sugerido, para no perder por completo el beneficio de un diálogo constructivo con los Estados partes, que un órgano como el Comité de Derechos Humanos podría pedir a los Estados partes que presentan sus informes con gran regularidad que presentaran solo uno de cada tres ante el Comité, el cual realizaría, en el intervalo entre informes, un examen documental de la aplicación del Pacto. La sugerencia debería examinarse detenidamente y, si se decide aceptarla, debería garantizarse el respeto del principio de la igualdad de trato entre todos los Estados partes. En cualquier caso, la Oficina del Alto Comisionado reflexiona sobre las medidas que permitirían ampliar la gama de medios de acción para la presentación de informes y sobre la posibilidad de adoptar iniciativas con carácter experimental, que luego serían evaluadas con las partes interesadas. El tema de la asignación interna de los recursos, ya sea en la Oficina del Alto Comisionado o entre los distintos mecanismos relacionados con los derechos humanos, es muy delicado y, en cualquier caso, se debe evitar el enfrentamiento entre unos mecanismos y otros.

28. El nuevo procedimiento adoptado por el Comité, que consiste en elaborar listas de cuestiones previas a la presentación de informes, es una iniciativa que, si resulta ser eficaz, sin duda podría ser imitada por otros órganos de tratados. Este procedimiento debería permitir devolver a la presentación de informes su función inicial, haciendo de ella un proceso consultivo nacional llevado a cabo en un espíritu de apertura y por medio del cual un Estado hace examen de conciencia periódicamente.

29. La Oficina del Alto Comisionado ha tomado buena nota de todas las observaciones formuladas por los miembros del Comité y seguirá estudiando las propuestas que vayan surgiendo. Espera que el informe que la Alta Comisionada presentará sobre esas cuestiones a la Asamblea General en 2012 se apruebe sin suscitar ningún debate. Mientras tanto, el Sr. Salama tratará de reunirse en Nueva York con los representantes de los Estados partes más reticentes al sistema de órganos de tratados para convencerlos de su utilidad. Invita a

todos los miembros del Comité a hacer lo propio mediante la movilización de su red de contactos nacionales e internacionales. En los próximos meses la Oficina del Alto Comisionado examinará con los órganos de tratados los medios para transformar la lista de nuevas propuestas en un conjunto de ideas experimentales y pragmáticas, que se presentarán a continuación a la Asamblea General para su aprobación con el objetivo final de que se apruebe una resolución en la que se enuncien medidas vinculantes para todas las partes interesadas.

30. **Sir Nigel Rodley** dice que no sabe por qué motivo los presidentes han decidido eliminar las reuniones de los comités, que eran una manera de promover la armonización y favorecer las actividades conjuntas de los órganos de tratados. Recuerda, sin embargo, los motivos por los que se instituyeron esas reuniones: los presidentes de órganos de tratados no siempre eran capaces de promover con suficiente eficacia el tipo de actividades entre comités que era necesario fomentar y, sobre todo, el número de participantes, mayor que en las reuniones de los presidentes, permitía un diálogo más eficaz y esclarecedor. Sir Nigel Rodley señala que varias reuniones de los comités han dado resultados positivos, y que en particular se recomendó a los presidentes que mantuvieran al menos una de las dos reuniones sobre un tema de interés común para todos los órganos de tratados y estaba previsto poner en marcha un procedimiento de seguimiento común. En opinión de Sir Nigel Rodley, era una idea interesante y desearía saber si ya se ha abandonado.

31. Es importante que los órganos de tratados sigan informando a los Estados partes de los esfuerzos que despliegan en la esfera de la armonización y de las actividades entre comités. Sin duda, los órganos de tratados no pueden dedicarse a innovar, pero también es importante que cada uno de ellos no se contente solamente con mejorar su propio funcionamiento sin tener en cuenta que pertenece a un sistema. En ese sentido, la idea de crear un grupo entre comités para examinar las comunicaciones de todos los órganos de tratados probablemente no sea viable, pero eventualmente se podría estudiar la manera de armonizar la labor de los grupos que se reunirían antes de los períodos de sesiones, en el entendimiento de que las sesiones plenarias de los órganos de tratados seguirían siendo soberanas. Tal vez valga la pena intentarlo. Lo que es cierto es que, en cambio, frente a las preocupaciones de los Estados partes respecto de la asignación de recursos presupuestarios, los órganos de tratados deben demostrar que tienen la voluntad de adoptar medidas concretas.

32. **El Sr. Salama** (Jefe de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos) señala que los presidentes no han tomado la decisión oficial de eliminar las reuniones de los comités porque solo pueden formular recomendaciones; por consiguiente, han formulado una recomendación en ese sentido a los órganos de tratados y han expresado su deseo de adoptar, de ahora en adelante, las decisiones sobre las cuestiones de interés común, siempre que esas cuestiones se hayan debatido previamente en los órganos de tratados y en el entendimiento de que un órgano puede decidir no aplicar una decisión adoptada en ese contexto.

33. A fin de completar las propuestas de Sir Nigel Rodley, el Sr. Salama señala que la propuesta de celebrar reuniones de los comités también respondía al fracaso de la idea de crear un órgano de tratados unificado. En cierto modo era una forma de decir a los órganos de tratados que, si la idea de un órgano unificado no les parecía aceptable, al menos se deberían adoptar medidas aceleradas respecto de ámbitos de interés común en las que los métodos de trabajo podrían simplificarse y podría facilitarse la adopción de decisiones. Es cierto que las reuniones de los comités permitían que los presidentes integraran más las opiniones de los miembros de los órganos de tratados en el examen de las cuestiones de interés común. Sin embargo, esas opiniones tan solo han dado lugar a recomendaciones, la mayoría de las cuales no se han aplicado. En la práctica, han terminado por duplicarse con las reuniones de los presidentes. En cualquier caso, no se trata de abolir el principio de las reuniones de los comités, sino que simplemente estas dejarían de existir en su forma actual.

Se mantendrían la capacidad y la necesidad de examinar cuestiones de interés común en el marco de una estructura cuya forma aún no se conoce. Esa estructura deberá basarse en una concepción pragmática, y la Oficina del Alto Comisionado espera que permita mejorar la situación.

34. **La Sra. Chanet** dice que, cuando era presidenta del Comité, a menudo tenía la impresión de que las reuniones de los comités que seguían a las de los presidentes no eran demasiado útiles, y en ese sentido tal vez se podría utilizar más racionalmente el presupuesto. Así las cosas, las reuniones entre comités seguramente podrían mantenerse para debatir determinadas cuestiones de interés común, ya que a veces han permitido realizar progresos, por ejemplo, en la cuestión de las reservas de los Estados partes. Desearía que se le explicara la propuesta de crear un grupo entre comités encargado de examinar las comunicaciones. Cuando la Sra. Harbour, entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, propuso que se creara un órgano de tratados unificado, el Sr. de Gouttes, entonces Presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, presentó una especie de contraproyecto destinado a la creación de un órgano conjunto para el examen de las comunicaciones. El Comité de Derechos Humanos celebró entonces una reunión con los Estados partes, en el curso de la cual la propuesta recibió violentas críticas de los representantes de los Estados partes, entre ellos el representante de la Federación de Rusia, que era jurista y que demostró, a la luz de los diferentes protocolos facultativos de los instrumentos en cuestión, que esa propuesta no era en absoluto viable en el marco del derecho. Al parecer, existe un importante obstáculo jurídico a la creación de un grupo entre comités para el examen de las comunicaciones. Si la propuesta consiste en realidad en crear un grupo de trabajo entre comités para la armonización de los procedimientos, es decir, de las cuestiones derivadas de los reglamentos internos de los órganos de tratados y no de los instrumentos que los rigen, la Sra. Chanet no tiene ninguna objeción a que el Comité lo debata.

35. **El Sr. Salama** (Jefe de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos) señala que la propuesta tiene por objeto crear un grupo de trabajo entre comités; el cometido de esa estructura no consistiría en armonizar los procedimientos de examen de las comunicaciones sino que iría más allá porque examinaría las comunicaciones que se presentan a todos los órganos de tratados, a quienes se las volvería a enviar posteriormente para que cada uno de ellos se pronunciara sobre las comunicaciones que le concernieran. En cualquier caso, si el Comité no apoya esa idea, simplemente se dejará de lado.

36. **La Sra. Motoc** hace observar que el Comité también ha previsto celebrar sus reuniones fuera de Ginebra. En la actualidad se esfuerza por acercarse a la sociedad civil, pero aún queda mucho por hacer, y otros órganos de tratados están más avanzados que el Comité en ese punto. La Sra. Motoc desearía conocer la opinión de la Oficina del Alto Comisionado sobre la posibilidad de celebrar los períodos de sesiones del Comité en otro lugar que no sea Nueva York o Ginebra.

37. En cuanto a la cuestión de la creación de un grupo de trabajo entre comités que se ocupe de las comunicaciones, para la Sra. Motoc no está clara la utilidad de esa estructura, habida cuenta de que los procedimientos relativos a las comunicaciones son bastante diferentes de un órgano a otro. La Sra. Motoc desearía conocer la posición de la Oficina del Alto Comisionado acerca de esa cuestión.

38. Con el fin de ahorrar recursos tal vez se podrían abordar algunas cuestiones muy concretas a distancia en lugar de hacerlo en el marco de reuniones formales, encargando a algunos miembros del Comité que intercambien opiniones por correo electrónico, por ejemplo. También podría ser útil que los miembros de órganos de tratados que se reúnen en las mismas fechas celebren reuniones oficiosas conjuntas. Los recursos que se ahorrarán de ese modo se podrían utilizar para financiar los servicios que necesita el Comité en la esfera de la comunicación en particular.

39. **El Sr. Fathalla** dice que jurídicamente no le parece que la existencia de un grupo de trabajo conjunto para el examen de las comunicaciones sea acorde con el Protocolo Facultativo. De hecho, el párrafo 3 del artículo 5 dispone que el Comité examinará las comunicaciones en reuniones a puerta cerrada. Si se cuenta con la presencia de miembros de otros comités, no se trata de una reunión a puerta cerrada.

40. **El Sr. Neuman** hace observar que si el 80% de las comunicaciones que deben examinarse hacen referencia al Comité de Derechos Humanos, el grupo de trabajo mixto debe estar compuesto en un 80% por miembros del Comité. Si cada uno de los otros 7 comités está representado por 1 miembro, el Comité de Derechos Humanos debería estar representado por 28 miembros; sin embargo, tiene 18. El Sr. Neuman, por lo tanto, considera que ese grupo de trabajo plantearía problemas no solo por razones de diferencias de competencias, sino también desde el punto de vista de su composición numérica.

41. **El Sr. Salama** (Jefe de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos) dice que, inicialmente, el Comité debe determinar si sería útil contar con un grupo de trabajo de ese tipo y si ello permitiría una mayor coherencia en la jurisprudencia y una interpretación común, dotada de autoridad, de todos los instrumentos. Si la respuesta es positiva, se seguirá trabajando sobre los aspectos técnicos y jurídicos. Jurídicamente, las deliberaciones en el marco de un grupo de trabajo común podrían constituir una especie de sesión previa común que podría considerarse una reunión oficiosa, puesto que la adopción oficial de las decisiones relativas a cada comunicación se haría a puerta cerrada, en los respectivos comités. Si el Comité no está de acuerdo con esa idea, hay otras que podrían estudiarse.

42. La posibilidad de que el Comité celebre reuniones fuera de Ginebra o Nueva York forma parte de la lista de nuevas propuestas y no afectaría a los costos en términos de gastos de viaje de los miembros. La única dificultad que se plantearía sería el desplazamiento del personal de la secretaría que debería separarse del resto del Servicio para apoyar al Comité. No obstante, esto sigue siendo un problema relativamente menor en comparación con el valor añadido que podría representar la celebración de reuniones en otros lugares, especialmente en términos de visibilidad del sistema. En efecto, como han señalado los miembros del Comité, las ONG locales tienen una necesidad real de estar físicamente cerca del Comité, y cada vez existen más mecanismos regionales e interregionales en África, Asia y el mundo árabe que se beneficiarían enormemente de la interacción con el Comité.

43. Como señaló la Sra. Navi Pillay en la apertura del diálogo en el Consejo de Derechos Humanos el 3 de marzo de 2011, los esfuerzos de racionalización no pueden relegar la necesidad de encontrar recursos adicionales. Por consiguiente, los Estados tendrán que cumplir con sus obligaciones. Desde este punto de vista, si la voz del Secretario General, representado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, y la voz de todos los órganos de tratados se unen para apoyar una lista coherente y pragmática de propuestas, los Estados deberían adoptar las decisiones financieras necesarias.

44. **La Presidenta** expresa su agradecimiento al Sr. Salama por haber informado a la Comisión de los avances en el proceso de fortalecimiento del sistema de órganos de tratados. Las últimas series de consultas que se celebraron en Seúl en abril de 2011, en Sion en mayo de 2011 y en Pretoria en junio de 2011 sobre esa cuestión fueron muy abiertas e incluyeron a los Estados partes, las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos. Se celebrarán nuevas consultas con representantes del sector académico. Se dedicó mucho tiempo a debatir y aclarar diversas cuestiones, incluido el propio principio de la armonización, del que existen diferentes interpretaciones. Los propios Estados partes no tienen una visión común de la armonización. Si el Comité no ha logrado alcanzar un entendimiento con los Estados partes, por lo menos el diálogo habrá servido para disipar numerosos temores relacionados con el proceso de fortalecimiento de los órganos de tratados.

Se suspende la sesión a las 17.35 horas y se reanuda a las 17.45 horas.

Duodécima reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

45. **El Sr. O'Flaherty** dice que el programa de trabajo de la 12ª reunión de los comités, celebrada en Ginebra del 27 al 29 de junio de 2011, era denso y estaba bien estructurado. La reunión se celebró en un ambiente de colaboración muy positivo y constructivo. Estuvo principalmente dedicada al procedimiento de presentación de informes. La cuestión de los procedimientos de seguimiento se abordó muy rápidamente, ya que había sido objeto de una reunión temática de los comités y se consideró que bastaba con enviar los informes preparados sobre la cuestión a los presidentes de los comités para su examen:

Se volvió a examinar una serie de ideas que se habían planteado de manera informal durante las reuniones de Seúl, Sion y Pretoria y algunas de ellas se aprobaron.

46. La supresión inminente de las reuniones de los comités no figuraba en el programa, de modo que los participantes no tuvieron la oportunidad de señalar que los presidentes habían tomado esta decisión sin pedir su opinión:

Se mencionó que la práctica del Comité de Derechos Humanos era la mejor en muchos aspectos. Así, la práctica de que la Secretaría del Comité enviara sistemáticamente a las misiones permanentes de los Estados partes, antes del examen de su informe, una nota en que se explicaba el desarrollo del proceso de examen se mencionó como ejemplo para otros comités. Se les recomendó también adoptar el modelo de los equipos especiales para examinar los informes de los Estados partes, adoptar el sistema consistente en que los relatores para los países o para los equipos especiales informen a los otros miembros del Comité, antes del diálogo con el Estado parte, de las cuestiones fundamentales que hay que abordar, como ya hace el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, formular en las observaciones finales recomendaciones más específicas y orientadas, y hacer mayor referencia a las recomendaciones de los demás órganos de tratados.

47. El Sr. O'Flaherty intervino en relación con la cuestión de las amenazas y las medidas de intimidación de las que a veces son objeto al regresar a su país las ONG que proporcionan información a los órganos de tratados, dado que el Comité de Derechos Humanos tuvo que tratar ese problema en 2010, en el contexto de un Estado parte en particular. Explicó lo que el Comité hacía en esos casos. El debate se tradujo en una recomendación bastante enérgica:

Asimismo se formuló una recomendación sobre las nuevas tecnologías, especialmente en relación con el uso de Skype para comunicarse con las ONG y la transmisión en directo por Internet de los debates de los comités. Cabe mencionar que esa iniciativa es un logro meritorio de las ONG, pioneras en esa esfera, en particular la organización The Centre for Civil and Political Rights (Centro CCPR).

48. La propuesta anticipada en Sion por algunos Estados que deseaban que los órganos de tratados tan solo dedicaran una reunión, es decir tres horas, al examen del informe de cada Estado parte, como se hace en el marco del Examen Periódico Universal, fue rechazada unánimemente por los participantes:

Se subrayó que cerca de 50 Estados ya habían presentado un documento básico común según las directrices revisadas, mientras que en 2010 tan solo lo habían hecho 10 o 15 Estados.

Se recomendó a los órganos de tratados que de vez en cuando celebraran reuniones a nivel regional. En ese sentido, se consideró que el Comité de Derechos

Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer eran los más adecuados para guiar a los otros órganos de tratados, ya que tenían presupuesto para celebrar al menos un período de sesiones al año fuera de Ginebra. Finalmente, el proyecto de elaboración de indicadores ha avanzado considerablemente y próximamente se publicará una guía para su utilización.

49. **La Presidenta** dice que no cree que se deban suprimir las reuniones de los comités, sino que hay que transformarlas en grupos de trabajo temáticos puntuales. No se opuso a esa decisión en la reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos porque no había asistido a la reunión de los comités y, como participaba por primera vez en la reunión de los presidentes, no estaba familiarizada con los métodos de trabajo.

50. **El Sr. Iwasawa** dice que asistió a algunas reuniones de los comités y que los debates no estaban estructurados. La posibilidad de sustituirlas por grupos de trabajo temáticos ya se había examinado y se había puesto en conocimiento de los distintos órganos de tratados.

51. **Sir Nigel Rodley** dice que la razón principal por la que se creó la reunión de los comités fue que la composición de la reunión de los presidentes no reflejaba necesariamente el centro de gravedad de los comités. Por ese motivo es muy difícil aceptar la decisión de suprimir la reunión de los comités adoptada por los presidentes sin tener en cuenta a los comités, sobre todo porque nada permite afirmar que existirá un presupuesto para los grupos de trabajo temáticos propuestos en su lugar. Sir Nigel Rodley habría podido entender que se hubiera decidido celebrar una reunión al año en lugar de dos pero no puede aceptar la supresión pura y simple de las reuniones. Sugiere que el Comité pida a los presidentes que reconsideren la decisión en su próxima reunión.

52. **La Sra. Motoc** considera, por el contrario, que los presidentes de los órganos de tratados son una buena representación del centro de gravedad de sus respectivos comités. Como han señalado otros miembros del Comité, la mayor parte de las reuniones de los comités apenas daban resultados.

Se levanta la sesión a las 18.05 horas.