



## Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Distr. general  
19 de mayo de 2010  
Español  
Original: inglés

---

### 11ª reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

Ginebra, 28 a 30 de junio de 2010

### Listas de cuestiones previas a la presentación de informes (informes sobre temas específicos/ concretos) a los órganos de tratados

#### Resumen de un nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes a los órganos de tratados

Nota de la Secretaría

## I. Antecedentes

1. La presentación de informes a los órganos de tratados de derechos humanos por los Estados partes se inició en el decenio de los años setenta, a raíz de la entrada en vigor de los primeros tratados internacionales básicos de derechos humanos en que se establecía esta obligación<sup>1</sup>. Aunque con el tiempo se han ido ampliando el alcance y la complejidad de esta práctica, el proceso técnico de la presentación de informes periódicos por los Estados miembros se ha mantenido invariable durante decenios. Todos los órganos de tratados de derechos humanos han adoptado y revisado posteriormente con regularidad las directrices sobre la presentación de informes que deben utilizar los Estados partes para preparar los informes periódicos correspondientes a cada tratado que han ratificado.

2. A principios de los años noventa, algunos órganos de tratados comenzaron a utilizar listas de cuestiones como medida complementaria en el proceso de presentación de informes. El objetivo principal de las listas era obtener de los Estados partes información adicional, centrada en aspectos determinados y actualizada, a fin de esclarecer y/o complementar sus informes. Actualmente todos los comités preparan en diversos formatos listas de cuestiones y preguntas para los Estados partes cuyos informes se han de examinar. Sin embargo, son diversas las formas en que se elaboran estas listas y su importancia para mejorar la labor del órgano correspondiente.

3. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño, el

---

<sup>1</sup> La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de Derechos Humanos adoptan listas de cuestiones respecto de los informes de los Estados, tanto iniciales como periódicos. En la actualidad el Comité contra la Tortura adopta listas de cuestiones solamente en relación con los informes periódicos, y aprobó recientemente un nuevo procedimiento facultativo que consiste en la preparación y envío de listas de cuestiones previas a la presentación del informe por el Estado en cuestión. El Comité de los Derechos del Niño también adopta listas de cuestiones y preguntas relacionadas con el examen de los informes de los Estados sobre la aplicación de los Protocolos Facultativos de la Convención. En marzo de 2010, durante su 76º período de sesiones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial acordó adoptar un nuevo enfoque ("lista de temas") que se aplicaría a partir de su período de sesiones de agosto de 2010 y reemplazaría a su lista de cuestiones estándar. En el caso de este órgano, el Comité no adopta oficialmente las listas y los Estados no tienen que responderlas por escrito, sino que la preparación de las listas de cuestiones corre a cargo de los relatores designados para los países con respecto a los informes de los Estados partes.

4. El propósito fundamental de este documento es presentar el nuevo procedimiento facultativo para la presentación de informes establecido por el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos a las partes interesadas, especialmente a los miembros de los órganos de tratados y los participantes en la 11ª reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, que se celebrará a fines de junio de 2010, a fin de darles a conocer los detalles de este nuevo método de recopilación de la información de los Estados partes<sup>2</sup>. El documento se centra esencialmente en el nuevo procedimiento adoptado por el Comité contra la Tortura, que hasta el momento ha sido el órgano más dinámico en la aplicación de un procedimiento facultativo. Otro objetivo del documento es promover una reflexión general sobre posibles vías para fortalecer los métodos de trabajo utilizados en el proceso de presentación de informes y simplificar esta labor.

5. En 2003, el Comité de Derechos Humanos fue el primer órgano de tratados que decidió adoptar una lista de cuestiones previa a la presentación de informes; sin embargo, la decisión no se aplicó. En su 97º período de sesiones, celebrado en octubre de 2009, durante el examen de sus nuevas directrices sobre la presentación de informes, el Comité abrió nuevamente el debate y decidió adoptar las listas de cuestiones previas a la presentación de informes para los Estados partes que debían presentar sus informes periódicos segundo y subsiguientes. El Comité pidió a su relator sobre las directrices revisadas para la presentación de informes que presentara un documento en que se esbozaran las modalidades prácticas de la aplicación de este nuevo procedimiento. El relator presentó un documento inicial en el 98º período de sesiones del Comité, celebrado en marzo de 2010, y se le pidió que, sobre la base del debate que tuvo lugar en ese período de sesiones, presentara un segundo documento, con información más detallada, sobre las modalidades de aplicación que habría de examinarse y adoptarse en el 99º período de sesiones del Comité, en julio de 2010.

6. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial estableció en 1991 un procedimiento con arreglo al cual examina la situación relativa a la aplicación de la

---

<sup>2</sup> La décima reunión de los comités recomendó que la documentación para las reuniones de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos incluyera un documento de antecedentes sobre ese tema [la preparación y el análisis como base para el establecimiento de las listas de cuestiones, incluidas las listas de cuestiones previas a la presentación de informes (informes centrados/especiales)], preparado por la Secretaría, con respecto a las prácticas actuales, así como las sugerencias sobre posibles esferas de armonización. Este documento de antecedentes se distribuirá con la mayor antelación posible a la reunión de comités, a fin de que cada órgano de tratado pueda examinar el tema, preparándose así para el debate.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial cuando el Estado parte en cuestión no ha presentado un informe cuyo plazo de presentación lleva mucho tiempo vencido. En 2005, el Comité decidió comenzar a enviar una lista de cuestiones a los Estados partes que vayan a ser objeto de ese procedimiento de examen, a fin de alentarlos a reiniciar el diálogo con el Comité sobre las medidas que hayan adoptado para aplicar la Convención; la lista de cuestiones se remite a las autoridades competentes, con un plazo preciso para presentar la respuesta. Si el Estado parte responde por escrito a la lista de cuestiones, se le invita a que envíe una delegación a una reunión del Comité para entablar un diálogo constructivo basado en sus respuestas.

## **II. El nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes adoptado por el Comité contra la Tortura**

7. Después de debatir esta cuestión, el Comité contra la Tortura decidió que un nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes podría ayudar a los Estados partes a cumplir su obligación en materia de presentación de informes en virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (la Convención). Este debate se derivó de la idea de que, en general, los Estados que eran parte en la mayoría de los ocho principales tratados de derechos humanos en los que se exigía la presentación de informes periódicos tenían que asumir una pesada carga para cumplir esta obligación. En particular, un nuevo procedimiento podría contribuir a que los Estados partes presentaran al Comité informes más concisos en los plazos fijados, y a simplificar este proceso. Por lo tanto, a fin de prestar asistencia a los Estados partes, en mayo de 2007 el Comité adoptó un nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes. La nueva metodología se puso en práctica después de que el Comité se reunió con los Estados partes durante su 38º período de sesiones, celebrado en mayo de 2007, en el que se dio a conocer y se debatió este nuevo enfoque de la presentación de informes. Además, el Comité recabó las opiniones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre este asunto.

### **A. Razones del establecimiento de un nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes**

8. El nuevo procedimiento de presentación de informes (denominado "listas de cuestiones previas a la presentación de informes") consiste en la preparación y adopción de una lista de cuestiones que se transmite al Estado parte antes de la presentación de su informe periódico: la respuesta del Estado a la lista de cuestiones será su informe periódico sobre la aplicación de la Convención, en lugar del informe estándar elaborado con arreglo a las directrices sobre la presentación de informes tradicionales. El Estado parte que utilice el procedimiento facultativo cumplirá de ese modo sus obligaciones de presentación de informes en virtud de la Convención.

9. En el artículo 19 de la Convención se establece el procedimiento convencional (estándar) de presentación de informes (presentación de un informe relativo a las medidas que haya adoptado el Estado parte para dar efectividad a los compromisos contraídos en virtud de la Convención). Como el nuevo procedimiento de presentación de informes es facultativo, no contradice las disposiciones ni el procedimiento estándar de presentación de informes contenidos en la Convención. Por lo tanto, los Estados partes pueden optar por seguir utilizando el procedimiento estándar, es decir, por no aplicar el nuevo procedimiento y presentar un informe periódico estándar cada cuatro años después de la presentación del informe inicial.

## **B. Valor añadido potencial del nuevo procedimiento**

10. El nuevo procedimiento facultativo tiene como motivación el objetivo de ayudar a los Estados, en particular a los que tienen limitaciones de recursos humanos y financieros, a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes. Este enfoque proactivo también tiene el propósito de desarrollar el sistema de presentación de informes de los órganos de tratados mediante la introducción de un procedimiento más sólido y sencillo que vincule las observaciones finales, el procedimiento de seguimiento (establecido por el Comité en 2003 en sus observaciones finales) y el siguiente ciclo de presentación de informes de los Estados, con el objetivo último de mejorar el cumplimiento de las obligaciones dimanadas de los tratados de derechos humanos en cada país. Es obvio que el nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes no debe afectar la calidad, sino por el contrario, debe contribuir a elevar la eficiencia y el grado de cumplimiento.

11. El Comité contra la Tortura considera que el nuevo procedimiento facultativo ayudará a que los Estados partes:

a) Presenten los informes con mayor facilidad, pues dar respuesta a cuestiones concretas es menos engorroso que preparar un informe estándar; de este modo, el nuevo procedimiento reforzará la capacidad de los Estados partes para cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes;

b) Preparen informes más centrados en cuestiones de mayor pertinencia para el mandato del Comité, pues este selecciona cuestiones concretas que señala a la atención del Estado parte; y,

c) Presenten sus informes en el plazo debido, ya que el Comité establece una fecha límite para la presentación de las respuestas, lo que evitará los retrasos prolongados que ponen en peligro la función de vigilancia del Comité.

El Comité opina también que las listas de cuestiones previas a la presentación de informes ofrecen a los Estados partes:

d) Un procedimiento de presentación de informes simplificado, pues posteriormente no se elaborarán listas de cuestiones adicionales para el examen del informe, con lo que se reduce el volumen de trabajo de los Estados partes.

e) Un proceso más rápido, pues el Comité examina el informe en el plazo más breve posible, que según lo previsto será aproximadamente de un año y medio después de su presentación, como máximo.

f) Recomendaciones más centradas y pertinentes, teniendo en cuenta que los Estados transmitirán al Comité una información más concisa, que le permitirá definir con mayor precisión sus recomendaciones. Posteriormente, estas recomendaciones más centradas y definidas facilitarán a los Estados partes la tarea de aplicar las disposiciones del tratado.

Las listas de cuestiones enfocadas hacia aspectos concretos se transmiten a los Estados partes por lo menos un año antes de la fecha prevista para la presentación de su próximo informe periódico, de manera que puedan preparar sus respuestas en el plazo fijado.

## **C. No selectividad**

12. El Comité decidió que este nuevo procedimiento no se aplicaría a los informes iniciales o a los casos en que los informes periódicos ya se hubieran presentado y estuvieran pendientes de examen por el Comité. Además, el Comité adoptó un enfoque de no selectividad para este procedimiento, que se aplicará por igual a todos los Estados partes

en la Convención que hayan presentado al menos el informe inicial. Respecto de los informes iniciales, el Comité considera que los Estados partes deben presentar un informe estándar sobre todas las medidas emprendidas para cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención. En cuanto a los informes que ya se hayan presentado, no es necesario que los Estados partes hagan dos veces el mismo trabajo, especialmente porque el nuevo procedimiento es facultativo y por lo tanto no se los puede obligar a presentar un informe con arreglo al nuevo procedimiento, si ya lo han hecho conforme al procedimiento estándar.

13. Todos los informes periódicos, independientemente de si están muy retrasados o no, pueden presentarse con arreglo al nuevo procedimiento. Como en el artículo 19 de la Convención se establece que los informes se presentarán con una periodicidad de cuatro años, el nuevo procedimiento será aplicable a todos los informes periódicos que no estén pendientes de examen por el Comité en los cuatro años posteriores al período de la adopción del nuevo procedimiento. Una vez terminado ese período de cuatro años, todos los Estados partes en la Convención, excepto los 33 Estados que aún no han presentado su informe inicial, recibirán una lista de cuestiones previa a la presentación, si su informe no está pendiente de examen por el Comité. Sin embargo, no es seguro que todos esos Estados partes presenten informes, ya que quizás algunos no acepten el procedimiento facultativo, y otros lo acepten, pero después no presenten su informe correspondiente.

#### **D. Fecha límite de presentación de los informes**

14. Después de la presentación del informe inicial, los Estados partes tienen que presentar informes periódicos cada cuatro años. Si la Convención hubiese entrado en vigor para un Estado parte en 1999, el plazo límite de presentación de su informe inicial habría vencido en 2000; del segundo informe, en 2004; del tercero, en 2008; y del cuarto, en 2012. Como el Comité estableció el procedimiento facultativo para los informes que debían presentarse a partir de 2009 inclusive, se prepararía una lista de cuestiones previa a la presentación para que ese Estado parte concreto las respondiera en 2012. Desde 2004 el Comité ha indicado sistemáticamente en sus observaciones finales la próxima fecha prevista para la presentación de los informes de cada Estado parte. El objetivo de esta medida es establecer con precisión las obligaciones de cada Estado parte en materia de presentación de informes, indicando claramente la fecha en que el Comité espera recibir el próximo informe, sobre la base de la información concreta proporcionada por el Estado parte, en particular en el caso de los informes consolidados. En esos casos el Comité ha utilizado esta fecha —y no la periodicidad establecida en la Convención— para establecer el plazo límite de la respuesta a la lista de cuestiones previa a la presentación del informe, ya que refleja mejor su necesidad de recibir información sobre un país concreto.

#### **E. Fundamento de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes**

15. Aunque las listas de cuestiones previas a la presentación de informes son similares a las listas de cuestiones estándar, su propósito es diferente, pues están encaminadas a generar un informe, mientras que las listas estándar tienen por objeto esclarecer y actualizar los informes de los Estados, preparar su examen y facilitar el diálogo con la delegación del Estado parte en cuestión. La elaboración de las listas de cuestiones estándar es más sencilla, pues en esencia se basan en el informe presentado por el Estado parte.

16. La principal dificultad de la elaboración de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes, en especial en el caso de informes muy atrasados, es el acceso a información fiable, pertinente y actualizada. Estas listas se preparan, redactan y aprueban como las listas estándar, pero sin poseer la información proporcionada directamente por el

Estado parte en su informe. Como cada lista responde a la especificidad de un país, la investigación necesaria para su elaboración es más profunda que en el caso de las listas de cuestiones estándar. No obstante, el Comité tiene acceso a un vasto número de fuentes de información, y utiliza las siguientes para elaborar las listas:

- a) Las anteriores observaciones finales del Comité;
- b) Las actas resumidas del examen del informe anterior;
- c) La información complementaria facilitada por el Estado parte, de existir, y cualquier otra información proporcionada por los Estados partes;
- d) Las investigaciones de seguimiento emprendidas por el Comité (art. 20), en su caso;
- e) El seguimiento de las decisiones relacionadas con el procedimiento de quejas individuales (art. 22), en su caso;
- f) Los informes anteriores del Estado parte al Comité;
- g) La información proporcionada por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- h) Las observaciones finales de otros órganos de tratados, incluida la información proporcionada por el Estado parte a dichos órganos;
- i) Los informes de los procedimientos especiales, especialmente los elaborados por el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en relación con sus visitas a los Estados partes;
- j) La información correspondiente al examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, incluidos el informe nacional, la recopilación de la información que figura en los documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, el resumen de las comunicaciones presentadas por los interlocutores y el informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (resultados);
- k) Otras fuentes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas;
- l) Informes de organizaciones o mecanismos regionales;
- m) Informes de instituciones nacionales de derechos humanos;
- n) Informes de ONG;
- o) Cualquier otra fuente pública que el Comité considere pertinente.

## **F. Formato de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes**

17. Las listas constan de dos secciones principales, una primera sección específica en que las cuestiones/preguntas se exponen artículo por artículo, en dependencia de la situación de cada Estado parte. Esta primera sección se titula "Información específica sobre la aplicación de los artículos 1 a 16 de la Convención, en particular respecto de las recomendaciones anteriores del Comité".

18. La primera sección contiene cuestiones/preguntas concretas divididas por los artículos de la Convención. Cuando se dispone de observaciones finales recientes, estas constituyen la base de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes. Este es el marco ideal para preparar listas de cuestiones enfocadas hacia aspectos concretos.

Cuando las observaciones de que se dispone son menos recientes, su información es menos útil, por tener un menor nivel de actualización y detalle.

19. Al final de la primera sección, en una subsección dedicada a otras cuestiones que no se relacionan directamente con artículos sustantivos concretos de la Convención, se incluyen, por ejemplo, las declaraciones específicas relacionadas con los artículos 20, 21 y 22, las reservas y otras declaraciones, la ratificación del Protocolo facultativo de la Convención y la situación de las ONG.

20. Además de la primera sección, dedicada a cuestiones concretas, hay una segunda sección, con párrafos estándar, bajo el epígrafe "Información general sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, con inclusión de nuevas medidas y acontecimientos relativos a la aplicación de la Convención". Esta sección contiene tres preguntas estándar destinadas a que el Estado parte proporcione información general. En ella los Estados partes pueden proporcionar información detallada sobre:

a) Las novedades de relevancia que se hayan producido en el marco legal e institucional de promoción y protección de los derechos humanos a nivel nacional desde la presentación del informe periódico anterior, incluidas las decisiones jurisprudenciales pertinentes;

b) Las nuevas medidas políticas, administrativas o de otra índole adoptadas desde la presentación del informe anterior para promover y proteger los derechos humanos en el ámbito nacional, en particular, los planes o programas nacionales de derechos humanos, recursos asignados a estos, sus medios, sus objetivos y sus resultados; y

c) Las nuevas medidas adoptadas y novedades que se hayan producido en el ámbito de la aplicación de la Convención y las recomendaciones del Comité desde que se examinó el informe anterior, incluidos los datos estadísticos necesarios, así como información acerca de cualquier otro acontecimiento que haya ocurrido en el Estado parte y que sea pertinente en el marco de la Convención.

21. La segunda sección es importante para evitar que en el documento o en las respuestas del Estado parte se omitan cuestiones residuales pertinentes. De este modo, la información que proporcione el Estado parte será lo más completa posible, lo que asegurará que sus respuestas equivalgan a un informe tan completo como el que se presenta con arreglo al procedimiento convencional.

## **G. Previsibilidad**

22. A fin de prever los informes que se presentarán, evaluar el volumen de trabajo que tendrá que asumir y organizar sus períodos de sesiones futuros, el Comité, al remitir a cada Estado parte la lista de cuestiones previa a la presentación de informes, le pide que indique si adoptará el procedimiento facultativo o seguirá utilizando el procedimiento estándar.

23. De este modo, el Comité puede planificar sus actividades para los próximos años y, si es necesario, solicitar tiempo de reunión adicional para examinar lo antes posible los informes mencionados. Sin embargo, esta acción es muy tentativa, pues todo depende de que los Estados partes presenten sus informes en los plazos establecidos.

24. Este aspecto es importante en el caso concreto del Comité, que celebra anualmente sólo dos períodos de sesiones de tres semanas, pese a haber solicitado a la Asamblea General, sin resultados, que se ampliara su tiempo de reunión. Si este nuevo procedimiento tiene éxito, podría aumentar el volumen de informes de los Estados y comunicaciones individuales pendientes, debido a la falta de tiempo de reunión para examinarlos.

25. El Comité decidió dar prioridad al examen de los informes presentados con arreglo al nuevo procedimiento por encima de los demás informes. De este modo, en la programación de los informes que se examinarán en sus próximos períodos de sesiones, el Comité priorizará únicamente los informes iniciales sobre las listas de cuestiones previas a la presentación de informes, a fin de asegurar que entre su presentación y su examen transcurra el menor tiempo posible. Si, por el contrario, surgiera la necesidad de elaborar una lista de cuestiones estándar, se frustraría totalmente el objetivo del procedimiento.

26. Cabe señalar que, si el nuevo procedimiento tiene éxito y la mayoría de los Estados partes lo utilizan para presentar sus informes, el Comité se verá sobrecargado con un volumen de cerca de 80 informes presentados en un período de cuatro años. En tal caso, solo si se amplía el tiempo de reunión podrá evitarse que transcurra un gran lapso entre la presentación y el examen del informe, lo que también daría al traste con el procedimiento.

## **H. Informes con fecha de presentación prevista en 2009: aplicación experimental del procedimiento**

27. Tras la adopción del nuevo procedimiento en 2007, el Comité lo puso en práctica experimentalmente en 2008, cuando transmitió las listas de cuestiones previas a la presentación a los 11 Estados partes que debían presentar informes periódicos en 2009, a saber: Bosnia y Herzegovina, Camboya, Ecuador, Grecia, Kuwait, Mónaco, Perú, República Checa, República Democrática del Congo, Sudáfrica y Turquía.

28. De estos 11 Estados partes, 9 han aceptado el nuevo procedimiento de manera oficial (mediante una nota verbal) u oficiosa y 2 no se han pronunciado. Seis Estados partes ya presentaron su informe con arreglo al procedimiento facultativo y uno conforme al procedimiento estándar.

29. De los seis informes presentados en 2009 con arreglo al procedimiento facultativo (Bosnia y Herzegovina, Camboya, Ecuador, Kuwait, Mónaco y Turquía), se prevé examinar cuatro en el período de sesiones del Comité de noviembre de 2010 (Bosnia y Herzegovina, Camboya, Ecuador y Turquía), y no se está elaborando ninguna lista de cuestiones adicional con vistas a su examen.

30. El Comité recibió los otros dos informes (Kuwait y Mónaco) después de su 43º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2009, en el que adoptó la decisión relativa al programa de trabajo de su 45º período de sesiones, por lo que no pudo programar su examen para ese período de sesiones. No obstante, los informes de estos dos Estados partes se incluyeron en el programa del período de sesiones de abril de 2011.

31. Teniendo en cuenta la reacción positiva de los Estados partes ante el nuevo procedimiento y los informes presentados con arreglo a este, en mayo de 2009 el Comité decidió continuar como norma habitual con esta metodología y preparar las listas de cuestiones previas a la presentación de los informes cuyo plazo vencería en 2010, 2011 y 2012.

32. Además, el Comité decidió hacer público este procedimiento y creó un vínculo separado en su página web (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/reporting-procedure.htm>) en el que se explica el procedimiento, se incluyen todas las listas de cuestiones previas a la presentación de informes y se indica la aceptación del procedimiento por los Estados partes.



## **I. Informes con fecha de presentación prevista en 2010, 2011 y 2012**

33. En mayo de 2009 el Comité adoptó sendas listas de cuestiones previas a la presentación de informes para transmitir las a los nueve Estados partes que debían cumplir esta obligación en 2010: Arabia Saudita, Brasil, Federación de Rusia, Finlandia, Hungría, Jamahiriya Árabe Libia, Kirguistán, Mauricio y México. De estos nueve Estados partes, ocho aceptaron oficialmente el procedimiento y uno no se ha pronunciado. El plazo para la presentación de los informes expirará en septiembre de 2010.

34. En cuanto a los informes que deben presentarse en 2011, en noviembre de 2009 el Comité aprobó 19 listas de cuestiones previas a la presentación que se transmitieron a: Bahrein, Benin, Dinamarca, Estados Unidos de América, Estonia, Georgia, Guatemala, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, Namibia, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, Ucrania y Uzbekistán. De estos 19 Estados partes, 15 indicaron que se acogerían al procedimiento facultativo, 1 (Uzbekistán) comunicó que no lo utilizaría y 3 Estados (Bahrein, Namibia y Ucrania) no han proporcionado ninguna información al respecto. El plazo para presentar las respuestas a las listas vence en julio de 2011.

35. Los informes que deben presentarse en 2012 cerrarán el primer ciclo de cuatro años para los Estados que informan con arreglo a este procedimiento, teniendo en cuenta la periodicidad de cuatro años para la presentación de informes establecida en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En 2010 el Comité preparará, adoptará y transmitirá listas de cuestiones previas a la presentación de informes en los casos de aproximadamente 40 Estados partes.

## **J. Evaluación preliminar**

36. El procedimiento facultativo permite que el Comité disponga de una información más concentrada sobre la aplicación de la Convención y, por consiguiente, pueda evaluar mejor el compromiso del Estado parte con el cumplimiento de las obligaciones dimanadas de esta. En su período de sesiones de noviembre de 2010, el Comité examinará por primera vez los informes presentados en virtud de este procedimiento y los someterá a una evaluación sustantiva.

37. El potencial de este procedimiento proactivo es considerable, pero su rendimiento depende en gran medida de la participación y cooperación de los Estados partes, a saber: por una parte, de que estos lo acepten y apliquen en la presentación de sus informes; y por la otra, de que presenten informes de buena calidad sobre la base de las cuestiones centradas en aspectos concretos que haya planteado el Comité. Los Estados partes, en especial los que carecen de recursos financieros y humanos suficientes para preparar un informe estándar, se beneficiarán de estas listas de cuestiones centradas en aspectos concretos, que les facilitarán el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes.

38. Sin embargo, sería prematuro evaluar esta nueva metodología, en particular porque sus resultados prácticos no serán palpables antes de 2011, una vez que se hayan presentado los informes con presentación prevista en 2009 y 2010 y el Comité haya examinado la mayoría de estos. Solo podrá realizarse un análisis completo del procedimiento en 2013, después de la presentación y el examen de los informes de todos los Estados que se hayan acogido al procedimiento facultativo.

39. No obstante, en una primera evaluación estadística (basada en los informes que debían presentarse en 2009) se observa que ha aceptado el nuevo procedimiento el 81% de los Estados partes (9 de 11) y ha presentado informes con ese formato el 66% de los que lo aceptaron (6 de 9). Además, otro Estado parte, pese a haber aceptado el nuevo

procedimiento, presentó su informe con arreglo al procedimiento estándar, con lo que el resultado general se eleva al 77% (7 de 9 Estados); probablemente este Estado parte no utilizó el nuevo procedimiento porque ya estaba elaborando su informe cuando recibió la lista de cuestiones previa.

40. Para el Comité y la Secretaría la preparación de estas listas implica también, en una primera fase, un aumento significativo del volumen de trabajo, pues es necesario preparar y aprobar documentos nuevos en cada período de sesiones. Sin embargo, ese volumen disminuirá en la segunda fase, en la que no será necesario preparar ni aprobar listas de cuestiones estándar. Desde que se adoptó el nuevo procedimiento, en cada período de sesiones el Comité ha aprobado como promedio diez listas de cuestiones previas a la presentación de informes.

41. Esta labor requiere tiempo de reunión del Comité y recursos humanos adicionales, en particular porque la preparación de las listas de cuestiones previas es más prolongada que la de las listas estándar. Por otra parte, si los Estados partes no responden a todas las listas, se desperdiciarán el trabajo del Comité y la Secretaría, el tiempo de reunión del Comité y los recursos humanos de la Secretaría que se hayan dedicado a este proceso.

### **K. Ajuste del formato actual del nuevo procedimiento**

42. Respecto del formato actual del procedimiento, antes de considerar la posibilidad de ampliarlo el Comité tendrá que adoptar decisiones sobre diversas cuestiones. Otros órganos de tratados podrían beneficiarse de esta idea y de esta experiencia. En este sentido sería necesario responder a las siguientes preguntas:

a) ¿Por cuánto tiempo serán válidas las listas de cuestiones previas a la presentación de informes una vez que haya expirado el plazo para presentar las respuestas, teniendo en cuenta que en 2009 solo un Estado parte cumplió estrictamente el plazo establecido? Los otros cinco informes se presentaron con una demora de entre cinco y nueve meses. Si bien no se trata de un retraso demasiado considerable, ¿no se verá afectado el procedimiento si un informe se presenta pasados tres años o más del vencimiento del plazo establecido?

b) Si el Comité no prevé examinar esos informes en un plazo de tiempo razonable, ¿debe adoptar una nueva lista de cuestiones? Si no se otorga al Comité tiempo de reunión adicional, esta hipótesis puede hacerse realidad en caso de que el procedimiento tenga mucho éxito.

c) Si el Comité considera insatisfactoria la información proporcionada por un determinado Estado parte con arreglo a este procedimiento, ¿cómo abordará el problema de la falta de información? (Esta hipótesis puede plantearse también en relación con un informe estándar del Estado parte.)

### **III. Evolución del procedimiento para el próximo ciclo: cuestiones y preguntas claves**

43. Una vez terminado este primer ciclo de la presentación de informes del Estado parte, a fines de 2010, y sobre la base de sus resultados, se pedirá al Comité que, teniendo en cuenta su experiencia, evalúe y, muy probablemente, refuerce el procedimiento.

44. A continuación se exponen algunas de las cuestiones clave que se examinarán y que podrían ser de interés para todos los órganos de tratados que utilizan un procedimiento de presentación de informes.

**a) Tiempo dedicado a preparar y adoptar listas de cuestiones previas a la presentación de informes que quedan sin respuesta de los Estados partes**

*Preguntas:* Teniendo en cuenta que hasta la fecha se mantiene sin respuesta aproximadamente la mitad (45%, o sea, 5 de 11) de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes preparadas y transmitidas a los Estados partes en relación con los informes que debían presentarse en 2009, ¿tiene sentido mantener exactamente el mismo formato? ¿Vale la pena malgastar la mitad del tiempo asignado a este procedimiento por el Comité y la Secretaría?

*Posibles soluciones:*

- i) Antes de preparar la lista, preguntar al Estado parte si acepta el procedimiento. (No obstante, el procedimiento podría pasar a ser obsoleto si la mayoría de los Estados no lo aceptaran.)
- ii) Preparar una lista de cuestiones previas a la presentación de informes simplificada, cuya preparación y adopción tome menos tiempo (véase el modelo que figura en el anexo).

**b) Estados que no han presentado informes**

*Pregunta:* ¿Se prepararán nuevas listas de cuestiones previas a la presentación para todos los Estados partes que hayan aceptado el procedimiento, pero no hayan presentado sus respuestas (informe)?

*Posibles soluciones:* Podrían aplicarse las soluciones señaladas en relación con la pregunta a).

**c) ¿Carácter selectivo o universal del procedimiento?**

*Preguntas:* ¿Debería modificarse este procedimiento teniendo en cuenta solamente a los Estados partes que presentan sistemáticamente sus informes, es decir, respecto de los cuales se han formulado recientemente observaciones finales que facilitan la elaboración de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes? ¿O por el contrario, se debería tener en cuenta solamente a los Estados partes que afrontan más dificultades para presentar sus informes y no lo hacen sistemáticamente, es decir, los que tienen recursos humanos y financieros limitados, por lo que el procedimiento mejoraría realmente el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes?

**d) Informes iniciales muy atrasados**

*Pregunta:* ¿Deberían incluirse en este procedimiento los Estados partes que nunca han presentado informes al Comité (no han presentado el informe inicial), considerando que cerca del 23% de los Estados partes en la Convención (33 de 146) nunca ha proporcionado al Comité información sobre las medidas adoptadas para cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención, con lo que frustran los propósitos de esta y el mandato del Comité?

*Comentario:* Podría preverse que, ante una reducción de la carga relacionada con la presentación de informes, los Estados que tienen recursos humanos y financieros limitados o sufren una grave inestabilidad se sientan más inclinados a cumplir esta obligación. Asimismo, constituye un serio obstáculo la falta de observaciones finales anteriores del

Comité. La ausencia de un informe exhaustivo que constituya el punto de partida del proceso de presentación de informes podría frenar aún más la labor del Comité. Por otra parte, el hecho de que un Estado parte con un gran atraso en la presentación del informe inicial se comprometa anticipadamente a responder la lista de cuestiones previa a la presentación de su informe podría dar al Comité una oportunidad única para entablar la cooperación con ese Estado parte.

**e) Directrices específicas para las listas de cuestiones previas a la presentación de informes**

*Preguntas:* ¿Deberían elaborarse directrices específicas sobre la presentación de informes dirigidas a los Estados partes que opten por el nuevo procedimiento? ¿Debería establecer el Comité directrices estrictas para la preparación de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes, por ejemplo, fijar límites al número de cuestiones, párrafos o páginas, o establecer más párrafos estándar?

*Comentario:* Las actuales directrices sobre la presentación de informes mantienen su vigencia y pueden ser utilizadas por los Estados partes como referencia básica en la preparación de las respuestas a las listas de cuestiones previas a la presentación de informes. No debe excluirse la opción de adjuntar directrices explicativas breves a las listas de cuestiones previas a la presentación de informes. Véanse también las posibles soluciones relacionadas con el inciso a).

**f) Recursos de la Secretaría y tiempo de reunión de los órganos de tratados**

*Preguntas:* ¿Puede la Secretaría asegurar los recursos humanos suficientes para apoyar el nuevo proceso facultativo de presentación de informes? ¿Está el Comité en condiciones de administrar con eficiencia su tiempo de reunión, teniendo en cuenta que es necesario preparar con anticipación y aprobar un número considerable de listas de cuestiones previas a la presentación de informes?

*Comentarios:* En el caso del Comité contra la Tortura, la Secretaría y el Comité lograron apoyar este nuevo procedimiento, si bien con algunas dificultades. En primera instancia, se necesita una inversión significativa en recursos humanos para la preparación de las listas. No obstante, esta inversión podría reducirse, si: a) se envían listas de cuestiones previas a la presentación de informes solamente a los Estados partes que ya hayan convenido en aplicar el procedimiento; b) el órgano de tratado selecciona una matriz más genérica (véase el modelo que figura en el anexo). Es evidente que en términos de edición y traducción el nuevo procedimiento exigiría menos esfuerzos de los Servicios de Conferencias, ya que la presentación de informes se reduciría de dos pasos (un informe y las respuestas del Estado presentadas por escrito) a uno (un informe del Estado parte).

*Posibles soluciones:* Podrían aplicarse las soluciones señaladas en relación con la pregunta a).

**g) Documento básico común**

*Pregunta:* ¿En el nuevo procedimiento facultativo de presentación de informes aún se requiere que los Estados partes presenten el documento básico común?<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Desde 2006, han presentado el documento básico común 31 Estados.

*Comentario:* Para los Estados que opten por presentar sus informes con arreglo al procedimiento facultativo se mantendrá el requisito de presentar el documento básico común (véase HRI/GEN/2/Rev.6). De hecho, el Comité mantiene la opinión de que tanto la respuesta a la lista previa como el documento básico común son condiciones necesarias para el desempeño de su mandato. En términos generales, el documento básico común constituye el marco amplio de la presentación de informes sobre la aplicación de los derechos humanos, mientras que las listas de cuestiones previas a la presentación de informes y las respuestas correspondientes permiten elaborar un informe ajustado a las características del Estado parte y referido muy concretamente al tratado correspondiente.

## **h) Directrices estándar sobre la presentación de informes**

*Pregunta:* ¿Cuál es la función de las directrices estándar sobre la presentación de informes en el nuevo procedimiento facultativo?

*Comentario:* Las directrices estándar sobre la presentación de informes mantienen su validez y se siguen aplicando para los Estados que presentan sus informes con arreglo al procedimiento estándar. Los Estados pueden utilizarlas también como documento de referencia para responder a las listas de cuestiones previas a la presentación de informes. De ser necesario, podría considerarse la posibilidad de adoptar nuevas directrices sucintas y concretas para la presentación de respuestas/informes con arreglo a las listas de cuestiones previas a la presentación de informes.

## **i) Procedimientos de seguimiento de los órganos de tratados**

*Pregunta:* ¿Cómo se relaciona el procedimiento de seguimiento con las listas de cuestiones previas a la presentación de informes?

*Comentario:* La elaboración de informes más simplificados y centrados en aspectos concretos con arreglo a las listas de cuestiones previas a la presentación de informes permitirá que las observaciones finales sean más precisas y detalladas, lo que a su vez ayudará a reforzar el procedimiento de seguimiento mediante una mejor selección de las cuestiones que deben ser objeto de seguimiento y aplicación. En el marco de la ronda de presentación de informes subsiguiente para los Estados partes que hayan optado por el nuevo procedimiento facultativo, en las nuevas listas de cuestiones previas a la presentación de los informes podrán incluirse las cuestiones que se hayan planteado durante el seguimiento y a las que los Estados partes no hayan dado respuesta o hayan dado una respuesta insuficiente.

## Anexo

El presente documento contiene una lista de cuestiones previa a la presentación de informes simplificada, que se basa en parte en una matriz genérica.

### **Lista de cuestiones relacionada con el examen de [insértese el nombre del país]**

#### **Documento básico común**

1. Sírvanse presentar/actualizar el documento básico común del Estado en consonancia con las directrices sobre la presentación de informes contenidas en el documento HRI/MC/2006/3. El documento básico común complementará las respuestas a esta lista de cuestiones.

#### **Seguimiento de las observaciones finales anteriores**

2. En relación con las observaciones finales más recientes adoptadas por [insértese el nombre del órgano de tratado] el [insértese la fecha] ([insértese la signature del documento]), y teniendo en cuenta el informe de seguimiento del Estado parte presentado en el plazo establecido ([insértese la signature del documento]), sírvanse proporcionar información concreta detallada sobre todas las medidas adoptadas para asegurar la plena aplicación de todas las recomendaciones anteriores del Comité que se exponen en detalle en los párrafos [insértense los números de los párrafos] (véase el documento que figura en el anexo). Al proporcionar la información solicitada, sírvanse indicar bajo cada recomendación las diversas medidas adoptadas para su aplicación en los niveles siguientes:

- a) De las políticas;
- b) Legislativo;
- c) Judicial;
- d) Institucional;
- e) De los programas y proyectos;
- f) Presupuestario; y
- g) Otros.

#### **Cuestiones adicionales**

3. Además de la información facilitada en relación con la cuestión 2, sírvanse proporcionar información relativa a las tres cuestiones siguientes [ejemplos]:

a) ¿Cuál es la situación actual del proyecto de Ley contra el terrorismo S-59, en que se proponen enmiendas al Código Penal a fin de, entre otras cosas, reforzar la protección jurídica actual contra la incitación al odio racial o interétnico?

b) Sírvanse comentar la preocupación expresada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus recientes observaciones finales, en el sentido de que los nuevos enfoques adoptados por el Estado parte sobre la cuestión de los derechos de

los indígenas a la propiedad sobre la tierra y demás recursos no difieren mucho del anterior enfoque de extinción y rendición. Sírvanse indicar si el Estado parte ha terminado su estudio.

c) ¿Ha adoptado el Estado parte medidas para aplicar las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a fin de asegurar una recopilación de datos exacta y fiable sobre los apátridas que se encuentran bajo su jurisdicción?

### **Nuevas medidas y acontecimientos recientes relativos a la aplicación de la Convención**

4. Además de la información proporcionada en relación con las cuestiones 1 a 3, sírvanse facilitar información sucinta sobre la situación de los derechos humanos en el país, incluidas las nuevas medidas adoptadas y los acontecimientos recientes relacionados con la aplicación de la Convención. Esta información debería centrarse en:

a) Las novedades de relevancia que se hayan producido en el marco legal e institucional de la promoción y protección de los derechos humanos a nivel nacional desde el examen anterior, incluidas las decisiones jurisprudenciales pertinentes;

b) Las nuevas medidas políticas, administrativas o de otra índole adoptadas después del examen anterior para promover y proteger los derechos humanos en el ámbito nacional, en particular los planes o programas nacionales de derechos humanos, los recursos asignados a estos, sus medios, objetivos y resultados;

c) Las nuevas medidas adoptadas y las novedades que se hayan producido en el ámbito de la aplicación de la Convención y las recomendaciones del Comité desde que se examinó el informe periódico anterior en [insértese el año], incluidos los datos estadísticos necesarios, así como información acerca de cualquier otro acontecimiento que haya ocurrido en el Estado parte y que sea pertinente en el marco de la Convención.

*Nota:* El informe con las respuestas a la presente lista de cuestiones tendrá una extensión de ... páginas como máximo. El documento básico común no excederá de ... páginas. Los documentos que rebasen estos límites se devolverán a las autoridades pertinentes para su revisión (cada página tendrá ... palabras como máximo en formato Microsoft Word).