

PRIMERA PARTE
ASPECTOS GENERALES

FINES DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Por Philip Alston

Hoy día todos los gobiernos mantienen con regularidad contactos diplomáticos y de otra índole referentes a la situación de los derechos humanos en sus respectivos países. Tales intercambios son ya un aspecto aceptado de las relaciones internacionales aunque en ciertas ocasiones pueden realizarse en forma casi hostil y originar controversias al máximo nivel político. Pero en su mayoría son de carácter rutinario y se consideran como parte de las actividades normales de un gobierno. En particular, el proceso de presentación de informes periódicos a los órganos internacionales se contempla ya como un medio constructivo y posiblemente rentable por el que los gobiernos pueden tratar de alcanzar una serie de objetivos. Antes de examinar estos objetivos conviene proceder a un breve examen retrospectivo para observar cómo ha evolucionado la actitud de la comunidad internacional ante la presentación de informes.

a) Evolución de los procedimientos de información

Las Naciones Unidas prosiguieron la labor de la Organización predecesora, la Sociedad de Naciones, haciendo amplio uso de los procedimientos de información y de petición para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos de los territorios en «fideicomiso». Pero hubieron de pasar bastantes años hasta que la idea de la presentación de informes se extendió de las situaciones coloniales a la situación de las naciones independientes. La teoría en que este fenómeno se fundó fue que las Naciones Unidas debían preocuparse por los derechos humanos en todo el mundo, y no solamente con criterios selectivos. Inicialmente la presentación de informes se implantó con carácter mundial pero enteramente voluntario, y se vinculó a las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este sistema, que se desarrolló a mediados del decenio de 1950, fue importante para establecer el principio de la responsabilidad pero, por diversas razones, resultó un tanto insatisfactorio en la práctica.

El paso siguiente, dado inicialmente en el contexto de la lucha contra el racismo, fue establecer un sistema formal de presentación de informes basado en las obligaciones concretas estipuladas en un tratado internacional. Así la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, prescribía la presentación de informes periódicos de los Estados Partes a un comité internacional encargado de supervisar o vigilar el cumplimiento por dichos Estados de las obligaciones derivadas del tratado. Los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 adoptaron un enfoque

semejante, lo mismo que varios tratados internacionales más recientes de derechos humanos, a los que se refiere la segunda parte de este manual. Esa evolución redundó en un amplio sistema de presentación de informes aplicable en distinto grado (según el número de tratados a que se hayan adherido o ratificado) a la gran mayoría de los Estados del mundo actual. Se caracteriza por: la asunción voluntaria de las obligaciones de informar por parte de los Estados; la estipulación de esas obligaciones en las disposiciones de los tratados; la creación de comités de expertos independientes encargados de examinar los informes, la presunción de que el objetivo primordial es prestar asistencia a los gobiernos y no meramente criticar su actuación.

Al tiempo que evolucionaba el sistema de presentación de informes, las Naciones Unidas y los principales organismos regionales de derechos humanos establecían otra amplia serie de procedimientos para estimular una mayor sensibilidad pública a los derechos humanos y responder a las violaciones de tales derechos. Esta evolución paralela ha contribuido apreciablemente a que el proceso de información pueda centrarse principalmente en las dimensiones positivas de la cooperación internacional en materia de derechos humanos, y no en las negativas. Así, el proceso de información presupone que existe la necesidad de un **diálogo constructivo** entre el Estado interesado, por una parte, y el grupo internacional de expertos independientes, por otra. La presentación de informes no es algo que se impone a un Estado reacio, ni se concibe como un procedimiento hostil. Antes bien se basa en el supuesto, primero, de que todo Estado es un violador real o potencial de los derechos humanos (por buenas que sean sus intenciones) y, segundo, de que un cierto grado de responsabilidad internacional aceptada como algo normal sirve los intereses bien entendidos del propio Estado, de sus ciudadanos y de la comunidad internacional.

b) Cómo sacar el máximo fruto de la presentación de informes

El proceso de cumplimiento de las obligaciones internacionales de un Estado en materia de información debiera contemplarse como una ocasión de conseguir varios objetivos. Lo ideal es considerarlo como parte integrante de un proceso continuo cuyo fin es fomentar y estimular el respeto a los derechos humanos, y no como un hecho aislado que absorbe valiosos recursos administrativos sólo para cumplir los requisitos prescritos por un tratado internacional. Dicho de otra forma, el proceso debe verse como una oportunidad y no como una faena rutinaria o una formalidad. Es una oportunidad para hacer balance de la situación interna y adoptar medidas correctivas de las eventuales deficiencias que se detecten. Y es una oportunidad para proclamar ante la comunidad internacional que el gobierno en cuestión toma en serio sus compromisos internacionales.

Si el proceso de información se toma con seriedad, en la forma indicada, será forzosamente una actividad que requiera tiempo y recursos relativamente considerables. Pero estos gastos deben considerarse como inversiones y no como dispendios improductivos. El

sistema establecido para supervisar el proceso de información debe integrarse minuciosamente en el conjunto de disposiciones de política interna teniendo en cuenta que el proceso tiene como fin la consecución de objetivos nacionales e internacionales.

c) Funciones que cumple la presentación de informes

Los fines a que responde la presentación de informes pueden enumerarse en un orden más o menos cronológico, que se corresponde con el período que va desde la ratificación del tratado hasta el examen del informe por el órgano supervisor internacional.

i) Función de examen inicial

Antes, o inmediatamente después, de que un Estado pase a ser Parte en un tratado internacional, se supone que debe examinar su legislación y prácticas internas para cerciorarse de que están en conformidad con las obligaciones estipuladas en el tratado. Incluso cuando se haya hecho así antes de la ratificación, la obligación de presentar un informe inicial al órgano correspondiente creado en virtud del tratado ofrece al Estado Parte la ocasión de realizar un amplio examen de la legislación nacional, los reglamentos, procedimientos y prácticas administrativas, a fin de cerciorarse de que concuerdan al máximo posible con las disposiciones del tratado.

En algunos casos el examen previo a la ratificación lo habrá efectuado principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores u otro equivalente, con aportaciones relativamente escasas de otros ministerios o de los principales sectores de la sociedad. Por ello, la preparación del informe inicial posiblemente requiera un proceso bastante más amplio de consultas. Todos los comités de supervisión atribuyen especial importancia a este informe primero o inicial, como se llama en la jerga técnica.

ii) Función de supervisión

La información sobre los aspectos *legislativos* puede efectuarse desde el despacho de un ministerio, siempre que el funcionario responsable tenga acceso a la documentación necesaria. Pero todos los comités de supervisión, sin excepción, insisten en que no basta con informar sobre la situación jurídica (o *de jure*) formal. En consecuencia, los informes que no pasan de describir las formalidades legalistas de la situación no son bien recibidos por los miembros del Comité y dan siempre origen a un número muy elevado de peticiones de información suplementaria que han de presentar los representantes de los gobiernos.

En los informes tiene, pues, que haber un equilibrio entre la situación teórica y la práctica. Ello significa que es preciso un examen detallado y bien fundado de hechos de actualidad. Los ejemplos aislados o las pruebas de tipo anecdótico no son suficientes. Así pues, una

condición previa para la información eficaz es la existencia de un sistema adecuado que supervise con regularidad la situación respecto de cada uno de los derechos. No cabe afirmar con seguridad que la tortura nunca se da en las prisiones a no ser que se supervise la situación regularmente. Asimismo, no cabe afirmar con un mínimo de autoridad que toda persona disfruta del derecho a una alimentación adecuada a no ser que se haya establecido un sistema para vigilar la existencia de casos de hambre y malnutrición.

El fin de la función de supervisión no es presentar al gobierno bajo una luz desfavorable. Por el contrario, la supervisión es un primer paso indispensable para detectar y seguidamente corregir los problemas de derechos humanos que existieren. Un informe que no demuestre, sea de manera explícita o implícita, que, por lo menos, se han realizado de buena fe ciertos esfuerzos de supervisión, corre el riesgo de ser mirado con considerable escepticismo.

La mayoría de los órganos de supervisión han indicado expresamente su deseo de recibir información estadística juntamente con el texto descriptivo habitual. Esto subraya la importancia de desglosar o descomponer la información disponible de forma que ofrezca una clara imagen del país en su totalidad y, además, de las diferentes regiones y grupos existentes dentro de él. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha pedido que se preste atención especial a las regiones o zonas menos prósperas y a todo grupo o subgrupo concreto que parezca encontrarse en una situación particularmente vulnerable o desventajosa. Ahora bien, el Comité también ha reconocido que tal supervisión puede ser costosa y requerir tiempo, especificando que los Estados que no puedan permitirse el tipo de supervisión sugerido debían señalar este particular en su informe al Comité e indicar la naturaleza y volumen de la asistencia internacional que necesitarían para tal fin. Dada la insistencia con que se ha hablado recientemente de la disponibilidad de servicios de asesoramiento en el marco del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas, parecería muy razonable que se presentasen tales peticiones.

iii) Función de formulación de política

Muchos problemas de derechos humanos pueden resolverse simplemente enmendando la legislación pertinente, modificando las prácticas administrativas o transmitiendo las instrucciones apropiadas a la autoridad que corresponda. En cambio, otros no son susceptibles de una solución tan rápida y exigen la formulación de un conjunto de políticas a largo plazo dirigidas a garantizar el cumplimiento pleno y permanente de las obligaciones derivadas de tratados. Por ejemplo, los esfuerzos por eliminar algunos aspectos de la discriminación por motivos de raza o sexo pudieran exigir cambios en las tradiciones culturales que no es posible realizar de un día para otro. En tales casos, el proceso de presentación de informes puede servir de catalizador para la formulación de políticas cuidadosamente planeadas para responder a los problemas que se hayan detectado. Los comités de supervisión no esperan que se hagan imposibles de la noche a la mañana pero sí ver muestras de la

adopción de políticas que parezcan ofrecer probabilidades de conseguir las medidas correctoras necesarias en un plazo razonable.

iv) Función de escrutinio público

En su introducción al presente manual, el profesor Theo van Boven señala que «los procedimientos de supervisión y los mecanismos de control internacionales nunca podrán considerarse como un sustitutivo de los mecanismos y las medidas nacionales[...]». Ello es especialmente cierto cuando se trata de la preparación de un informe periódico que debe considerarse como un documento importante dirigido a un auditorio nacional y también internacional. Los tratados de derechos humanos procuran acentuar y realzar la responsabilidad de los gobiernos no sólo en el plano internacional, sino también con respecto a sus propios ciudadanos. Por ello la preparación del informe ofrece una buena ocasión para consultar con los sectores sociales, económicos, culturales, etc. de la sociedad. En este aspecto, varios Estados de diferentes regiones del mundo han empezado a experimentar con diferentes formas de consulta. Algunos han recabado aportes de grupos no gubernamentales sobre determinadas cuestiones, otros han pedido a dichos grupos que presenten observaciones sobre los proyectos de informe, y otros han confiado la preparación de los informes a grupos que incluyen representantes del sector no gubernamental. Algunos Estados se han esforzado además por dar amplia difusión a sus informes de modo que el público en general pueda formular observaciones y contribuir así a un debate continuo de política nacional.

Esta función de escrutinio público puede también reforzarse garantizando la publicidad de las **actas resumidas** de las Naciones Unidas, documentos en que consta el examen del informe del Estado por parte del órgano competente creado en virtud del respectivo tratado.

v) Función de evaluación

La obligación de preparar informes periódicos sucesivos a intervalos prescritos brinda una oportunidad ideal de evaluar los progresos realizados con el paso del tiempo. Los mismos comités de supervisión tienden a hacer hincapié en este punto efectuando comparaciones entre los problemas señalados cuando se examinó el informe precedente y los observados al estudiar el informe siguiente. Análogamente, los Estados que se han propuesto a sí mismos metas o hitos como referencia para evaluar sus propios progresos pueden aprovechar el proceso de información periódica como ocasión para juzgar esos progresos (o la ausencia de ellos) y reexaminar la adecuación de los hitos correspondientes.

vi) Función de reconocimiento de los problemas

Los principales tratados de derechos humanos considerados en este manual estipulan en general que los Estados Partes deben informar sobre los progresos que hayan realizado y también sobre «los factores y las dificultades, si los hubiere» que hayan afectado a la plasmación en realidad de los derechos en cuestión. En ocasiones se arguye que no es realista esperar que los Estados reconozcan que tienen problemas en sector alguno y que, por lo tanto, es inevitable que los informes sólo traten de las «buenas noticias». Pero tal planteamiento está claramente fuera de lugar y los comités de supervisión tienden a ser incrédulos cuando los informes dan a entender que todo marcha a plena satisfacción. Hay que aceptar que no cabe esperar de ningún Estado una ejecutoria perfecta en la consecución del respeto a los derechos humanos. Incluso cuando la situación general es muy positiva, siempre es susceptible de mejora. El reconocimiento sincero de los problemas, incluso aunque se consideren casi inabordables (o por lo menos no fácilmente solubles), contribuye a probar la buena fe del gobierno no sólo a los ojos del comité de supervisión, sino también de sus propios ciudadanos. La realidad es que para encontrar remedio a un problema hay que hacer primero su diagnóstico. En este aspecto cabe comparar los problemas de derechos humanos con los de la drogadicción. Si no se reconoce la existencia de un problema, es casi seguro que no se resolverá.

vii) Función de intercambio de información

Cuando, a mediados del decenio de 1950, las Naciones Unidas tomaron la iniciativa de establecer procedimientos de presentación de informes sobre derechos humanos (con carácter voluntario), uno de los objetivos más corrientemente mencionados era el acopio de información sobre experiencias comunes (tanto buenas como malas) de forma que los Estados pudieran aprender unos de otros. Hoy día, la función de intercambio de información que tiene la presentación de informes constituye la base esencial sobre la que los comités de supervisión pueden elaborar sus comentarios generales. Dicho de otro modo, los informes sirven para dar a los comités una idea más correcta de los tipos de cuestiones que típicamente se plantean a los gobiernos cuando tratan de plasmar en realidad la noble fraseología legal contenida en los tratados. Después, los comités pueden extraer de la sabiduría contenida en esta experiencia colectiva el elixir que, en forma de asesoramiento, hacen extensivo a todas las partes interesadas.

d) Observaciones finales

La enumeración precedente de objetivos de la presentación de informes no pretende ser exhaustiva. Pueden muy bien tener otras funciones. Asimismo, no es de suponer que todas ellas revistan en todo momento la misma importancia. En efecto, es muy probable que

unas adquieran más importancia que otras conforme varíen las circunstancias y la forma en que los gobiernos y los pueblos ven el proceso.

El punto más importante es simplemente que la presentación de informes forma parte de un proceso continuo que interesa sumamente al gobierno en cuestión tomar en serio. En toda situación en que ello no sea así es de esperar que la opinión pública, juntamente con la actividad de los comités de supervisión correspondientes, producirá más pronto o más tarde el cambio necesario de actitud.

PREPARACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS INFORMES NACIONALES

Por Cecil Bernard y Petter Wille

La ratificación o adhesión a cualquiera de los tratados internacionales de derechos humanos considerados en este manual obliga a los Estados Partes a presentar informes periódicos sobre la aplicación de dichos instrumentos en el plano nacional.

Son varios los factores que determinan la calidad de la forma y el fondo de esos informes. En el capítulo precedente, el profesor Philip Alston examina las oportunidades que ofrece y las diversas funciones que cumple el proceso de información en el contexto nacional. El presente capítulo se propone considerar algunos aspectos de estructura y programación que influyen en el éxito de la preparación y redacción de los informes.

a) Necesidad de un compromiso político

La presentación de informes a los órganos de supervisión creados en virtud de tratados es una obligación que incumbe a los gobiernos de los Estados Partes. Puesto que esta obligación requiere por su naturaleza una acción positiva, es requisito previo para su cumplimiento la voluntad política de preparar un informe sincero y completo, y de consignar para tal fin los recursos necesarios.

Los dirigentes políticos pueden ver como un menoscabo de la soberanía la obligación de informar a un órgano de supervisión internacional, creado en virtud de un tratado, sobre la actuación del país en materia de derechos humanos. Es posible que, a sus ojos, esta obligación sea como una «palanqueta» con la que otros Estados acaso traten de obtener medios de presión en política exterior sobre el Estado informante. Pueden temer que el resultado de tal información sea suministrar munición para uso de organizaciones no gubernamentales (ONG) mal predisuestas. Estas y otras consideraciones parecidas pueden inducir a la preparación de informes que contengan información insuficiente como base sobre la que los órganos formados por expertos puedan cumplir con efectividad la misión que les confían las distintas convenciones.

Pero semejante planteamiento sería la manifestación de una serie de interpretaciones poco afortunadas. El hecho de que un gobierno ratifique un instrumento determinado de derechos humanos es de por sí prueba del compromiso inicial de los dirigentes políticos con la protección internacional de esos derechos. Muestra con toda claridad que los Esta-

dos no consideran en absoluto que el hecho de informar menoscabe la soberanía nacional. Además el sistema de presentación de informes es una manera de demostrar a las ONG y otras partes interesadas que el gobierno coopera en la aplicación de los procedimientos internacionales pertinentes y no trata de ocultar nada.

Un gobierno debiera reconocer las importantes funciones que pueden cumplir los informes en el proceso de formulación de políticas nacionales, y acoger complacido la contribución que el diálogo constructivo, libre de juicios, con los órganos formados por expertos supone para el fomento y la protección de los derechos humanos de sus ciudadanos. Con tal fin, los dirigentes políticos debieran cuidarse de dar al (los) funcionario(s) encargado(s) de los informes la independencia y el respaldo que tan necesarios son para recabar y evaluar toda la información, favorable y menos favorable, y preparar un informe completo y sincero conforme a lo prescrito en cualquiera de los tratados de derechos humanos a que se refiere este manual.

b) Realidad de la escasez de recursos

Una labor seria de información exige considerable minuciosidad y atención a los detalles. Por ello es un proceso que requiere tiempo y puede ser costoso. Los recursos, tanto humanos como materiales, consagrados a este proceso influyen en el resultado. El gobierno deberá conceder a las personas encargadas de preparar un informe determinado el tiempo, la autoridad y los recursos materiales necesarios para realizar satisfactoriamente la tarea que les ha confiado. Hacer frente al hecho real de la escasez de recursos planteará un difícil reto a muchos países. La programación y coordinación cuidadosas de las actividades de preparación de los informes ayudarán a sacar el mejor partido de los recursos disponibles.

Una buena información es elemento esencial de cualquier informe. Este capítulo del manual, dedicado a la información y documentación sobre derechos humanos, trata de la importancia del acopio activo y sistemático de datos completos sobre derechos humanos, y sugiere maneras de enfocar esta tarea.

La preparación de un informe requiere tiempo. Debe concederse a las personas encargadas de preparar un informe una reducción proporcionada de sus otros cometidos. Si el tiempo dedicado a la preparación de un informe es insuficiente, lo probable es que el resultado sea insatisfactorio. Ello suscitará a su vez dificultades para mantener un diálogo constructivo con el órgano formado por expertos, y menguará también la utilidad del informe en el plano interno. Por tanto, el interés mejor entendido de los gobiernos aconseja que se cuiden de conceder al personal el tiempo necesario para desempeñar adecuadamente sus funciones de información.

La preparación de un informe dado exige aportaciones de fuentes variadas, en particular de autoridades nacionales y locales, organismos administrativos, fuentes no gubernamentales, etc. La autoridad del funcionario encargado de un informe influirá en la tramitación dada a las peticiones de información. El gobierno debe dejar claramente sentado que la labor de información es importante. Los departamentos y funcionarios atareados, tenderán más a responder a las peticiones relacionadas con los informes si quien las formula no es precisamente un funcionario público subalterno, sino un cargo firmemente respaldado por los dirigentes políticos. Otra de las ventajas es que ese funcionario suscitará el respeto y la cooperación de las ONG, que desempeñan una función de importancia creciente en la preparación de informes.

c) Organización y coordinación adecuadas

Dado el alcance de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos considerados en la segunda parte de este manual, no es verosímil que un solo funcionario o funcionaria, sean cuales fueren sus conocimientos y experiencia, sea capaz de realizar satisfactoriamente la tarea de preparar los informes en un plazo aceptable. Por consiguiente, la meta debiera ser establecer un sistema que permita aprovechar el cúmulo de conocimientos especializados existente en todas las esferas de la Administración pertinente, y también fuera de ella, para elaborar un informe determinado.

i) Determinación de los participantes

Cabe suponer que, en cualquier país, es bastante bajo el nivel general de conocimiento de las prescripciones concretas de las normas internacionales de derechos humanos entre los funcionarios y miembros de la Administración no asignados expresamente a esos asuntos. Ampliando el círculo de participantes en el proceso de información, un gobierno puede conseguir dos fines. Por una parte, la experiencia y conocimientos detallados que los participantes posean en los campos de su competencia serán beneficiosos para la calidad del producto final en lo sustantivo. Por otra, el proceso de información contribuirá a ampliar los conocimientos de los funcionarios sobre las repercusiones de la normativa internacional de derechos humanos en sus respectivas esferas. Un criterio importante para la selección de las personas encargadas de preparar informes es su fuerte compromiso a favor de la protección y el fomento de los derechos humanos. Ello debería a su vez facilitar y estimular la formación de un clima administrativo favorable con miras a la eliminación de eventuales discrepancias entre la legislación y las prácticas internas y las normas internacionales de derechos humanos.

El funcionario (o el equipo) encargado de preparar un informe dado debe prestar gran atención a la tarea de determinar qué personas van a participar en la labor. Más adelante, la Sra. Wiseberg indica, en su capítulo, que para reunir la información de interés hay que

saber la información que tiene cada uno y en qué forma. El funcionario encargado del informe podría empezar por hacer una lista de todos los organismos de la Administración, así como de toda Organización o toda persona especializada en la materia, fuera del ámbito gubernamental, que pudieran contribuir a la preparación de un informe determinado. Esa lista será diferente de un tratado a otro y acaso también varíe según se trate de informes iniciales o periódicos. Para poder encontrar todas las fuentes importantes de información el funcionario encargado del informe debe conocer perfectamente los derechos sustantivos amparados por el correspondiente tratado y las disposiciones del mismo en materia de informes.

ii) Mantenimiento de la coordinación adecuada

Puesto que la preparación de un informe dado será en la mayoría de los casos una labor de equipo, la función directiva debe asignarse claramente a un organismo (ministerio) determinado y a una persona (o equipo) determinados. En vista de las particularidades de los tratados considerados en este manual, puede ser que para todos ellos (o algunos de ellos) dicha función corresponda a diferentes organismos. Por razones que se examinan más adelante, estos núcleos de información no deben trabajar aislados unos de otros, sino mantener estrechos lazos de comunicación y cooperación.

Son posibles varios enfoques para asegurarse el concurso de los participantes necesarios. Los gobiernos podrían considerar la conveniencia de crear un grupo de trabajo interministerial de alto nivel, presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores o de Justicia, como símbolo de la importancia atribuida al proceso de información. Este grupo de trabajo se encargaría de coordinar la preparación de todos los informes sobre derechos humanos que el gobierno haya de presentar. Podría estar integrado por representantes de los ministerios clave participantes en la preparación de los informes (es decir, de Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Sanidad, de la Mujer, etc.), y por representantes de los principales grupos no gubernamentales y cívicos (es decir, grupos del sector laboral, asociaciones profesionales, instituciones de investigación, etc.). El grupo de trabajo se reuniría regularmente para coordinar las obligaciones en materia de informes y también podría asignársele una función de supervisión y debate de las cuestiones de derechos humanos en general, incluyendo las obligaciones que se desprenden de los tratados regionales.

La preparación de los distintos informes puede realizarse según diferentes planteamientos. Se puede dividir el trabajo y asignarlo a centros de enlace situados en departamentos clave, encargado cada uno de ellos de una parte concreta, bajo la supervisión de un coordinador central. Es posible también optar por un gran número de autores y nombrar para el proyecto a una serie de personas especializadas en diferentes materias. El enfoque adoptado dependerá en gran medida de las circunstancias locales, y en especial de la organización administrativa del país.

Sea cual fuere la estructura que se prefiera, lo importante es coordinar el trabajo adecuadamente, asignar a cada cual su tarea con claridad, y cuidarse de adoptar un enfoque homogéneo para las cuestiones de fondo del informe. En todo este manual se recalca que no basta con limitarse a informar sobre la legislación tal como aparece escrita. Lo que interesa a los comités es la práctica administrativa, la aplicación de las leyes en los tribunales y juzgados, los programas y políticas para alcanzar ciertas metas, y los «factores y dificultades» que afectan a la aplicación de los tratados. En la labor preparatoria serán elementos positivos importantes la autoridad del funcionario encargado del informe, que le permita recabar la cooperación de los especialistas y las organizaciones apropiados, y un claro compromiso político y administrativo con la información sobre derechos humanos. La eficacia del proceso de acopio de información dependerá también de la claridad con que el funcionario encargado del informe sea capaz de explicar a los responsables de un sector determinado de la Administración el significado de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y el tipo de información que deben facilitar para el informe.

d) Carga resultante de la presentación de informes

Dada la expansión del régimen internacional (y regional) de derechos humanos, los Estados Partes han de atender un número creciente de peticiones de información sobre esos derechos y asuntos conexos. Estas peticiones pueden tener diversos orígenes, entre ellos los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, los órganos normativos de las Naciones Unidas en esta misma materia, cierto número de organismos especializados, en particular la UNESCO y la OIT, así como órganos regionales creados en virtud de tratados y órganos normativos regionales. En este contexto, sólo cabe recalcar que la presentación de los informes prescritos por las convenciones consideradas en el presente manual es una obligación derivada de la ratificación del respectivo tratado por el Estado. Esta obligación es esencialmente diferente de las peticiones de información provenientes de otros orígenes.

Se está trabajando a diferentes niveles para encarar los problemas que plantea la coexistencia de las obligaciones de informar. La finalidad de este manual es facilitar la presentación de los informes previstos en las seis convenciones principales que son objeto de la segunda parte. Otra medida es la armonización y consolidación de las directrices referentes a la parte inicial del informe de cada Estado Parte. Esas directrices consolidadas se examinan en el anexo que figura al final de la primera parte del manual.

Los funcionarios encargados de los informes debieran ser conscientes de esa multiplicidad de exigencias de información, y saber cómo encarar las situaciones de superposición de las obligaciones de informar.

i) Forma de obviar la superposición de las exigencias de presentación de informes

Según las categorías establecidas por el Profesor van Boven en la introducción del manual, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son instrumentos de alcance general que amparan una amplia gama de derechos humanos. Los otros cuatro instrumentos considerados en el manual son documentos específicos de ámbito más reducido, que tratan con más detalle o más especificidad de cuestiones también contempladas en los Pactos.

Los Estados que son Partes en más de uno de esos instrumentos comprobarán probablemente que la información preparada para un informe determinado podría aprovecharse de manera práctica y oportuna para otro informe. Como medida inicial, los funcionarios encargados de los informes deberían tener, o elaborar, un catálogo de los instrumentos que su gobierno haya ratificado (o se proponga ratificar en un futuro próximo), incluida información sobre los ciclos de presentación de informes, las fechas en que éstos se deben presentar, y las fechas en que se han presentado los informes anteriores. Este catálogo no debiera limitarse a los instrumentos objeto del presente manual, sino que tendría que incluir otros instrumentos que prescriben informes periódicos, tales como los convenios y las recomendaciones de la OIT y los tratados regionales de derechos humanos.

Guiándose por esta lista, los Estados Partes debieran percatarse de la naturaleza de ciertos derechos y de la amplitud con que son regulados en los diferentes instrumentos. La información acopiada sobre estos derechos puede ser útil para informar a más de un órgano. A fin de facilitar la determinación de la naturaleza y el grado de superposición existente entre distintos derechos, este manual ofrece también a los funcionarios encargados de los informes referencias de interés a los artículos relacionados entre sí de los seis instrumentos de derechos humanos considerados en la segunda parte. El cuadro elaborado a tal efecto, que figura al final de la segunda parte, debiera proporcionar útil orientación.

Una vez que la información se ha presentado a un órgano, el Estado Parte debiera recurrir a una serie de remisiones recíprocas concretas en lugar de presentar de nuevo la misma información. En efecto, los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados, en su segunda reunión celebrada en 1988, instaron a los Estados Partes a hacer uso de remisiones apropiadas en vez de repetir la misma información. Reiteraron esta recomendación en su tercera reunión, celebrada en Ginebra en octubre de 1990, puntualizando que «los Estados Partes, al redactar sus informes, pueden remitirse, cuando sea oportuno, a la información contenida en los informes que hayan presentado a otros órganos creados en virtud de tratados, en lugar de repetir la misma información, o bien anexarla al informe o incorporarla a él» (documento A/45/636, párr. 56). Este procedimiento de remisión recíproca se prevé incluso expresamente en el párrafo 3 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual prescribe que: «Cuando la información per-

tinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma». No debe entenderse que, por el uso de las remisiones recíprocas, los Estados Partes quedan exentos de sus obligaciones de informar a cualquier otro órgano creado en virtud de un tratado, sino que tal procedimiento es una forma de aligerar esas obligaciones y de aprovechar al máximo los recursos existentes. Sería claramente de interés para los Estados Partes cuidarse de que la información ya presentada a un órgano de las Naciones Unidas sea también accesible, en forma apropiada, a otro órgano.

ii) Empleo de anteriores informes de los gobiernos

Una condición previa al pleno uso de remisiones recíprocas apropiadas es el conocimiento de las actividades paralelas de información realizadas anteriormente. Como se ha indicado antes, la función directiva en la preparación de cada informe puede asignarse a departamentos diferentes. Ahora bien, sin una coordinación adecuada entre ellos, pudiera suceder que los distintos funcionarios encargados de los informes no estuvieran enterados de las tareas realizadas por los colegas, con el consiguiente despilfarro de los escasos recursos, por la duplicación de los trabajos. Un grupo de trabajo interministerial es un buen medio para asegurarse de la coordinación general. Tampoco se debe infravalorar la utilidad de una colección de documentos o de un pequeño centro de documentación, como apunta la Sra. Wiseberg más adelante. Semejante colección ha de contener por lo menos, como la autora señala, todos los informes que el Estado Parte haya presentado ya a todas las organizaciones internacionales o regionales, y los funcionarios encargados de informar deben hacer pleno uso de esos documentos al elaborar sus propios informes. Se recomienda también incluir en la colección los informes presentados por otros estados, ya que pueden servir de aliciente puesto que es posible que señalen problemas comunes a los funcionarios encargados de los informes y ofrezcan soluciones para superarlos. Huelga decir que los comentarios generales elaborados periódicamente por los órganos de supervisión deberían ser fácilmente accesibles como material de referencia para el equipo. Tales comentarios generales pueden ser útiles, no en cuanto tales, sino como testimonio del enfoque adoptado por tales órganos sobre cuestiones específicas. Un ejemplo válido sería la elaboración de los elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada mencionado en el comentario general N.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A continuación figuran unos pocos ejemplos que ilustran la importancia de coordinar las actividades de información y de mantener bajo control los documentos ya presentados. Su objeto es también mostrar lo útil que es determinar la naturaleza de los derechos contemplados en las convenciones ratificadas por el Estado que presenta el informe, y la amplitud con que se regulan en los distintos instrumentos.

Los informes preparados para la OIT conforme a lo estipulado en el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor deben contener información que también interesa desde el punto de vista de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Conviene comprobar si la información contenida en los informes preparados para la OIT sobre cuestiones tales como el empleo, las condiciones de trabajo, la seguridad social, por nombrar sólo unas pocas, es de utilidad para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La información sobre los derechos sindicales y la prohibición del trabajo forzoso será posiblemente de interés para la OIT, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según prescriben las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (que no revisten forma de tratado, sino que fueron aprobadas por resolución de la Asamblea General en 1984), el Secretario General pide periódicamente a los gobiernos que informen sobre el cumplimiento de dichas Reglas y las dificultades con que han tropezado. Esta información será también de interés para el Comité de Derechos Humanos.

iii) Utilización de informes preparados por organizaciones internacionales

Las organizaciones intergubernamentales, como son las Naciones Unidas y sus organismos especializados, preparan regularmente notas e informes sobre cuestiones variadas, que conviene examinar por si fueran de interés para los informes sobre los derechos humanos. Esos documentos, informes, encuestas y cuadros estadísticos suelen basarse en datos facilitados por los gobiernos y pueden constituir una fuente muy importante de información al preparar los informes dirigidos a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

La información preparada por los organismos especializados tales como la OIT, la OMS y la UNESCO puede hacerse accesible a los mencionados órganos en dos formas diferentes. Los propios comités han solicitado, en distinta medida cooperación de algunos organismos especializados, sobre todo pidiendo información y documentación de que éstos disponen sobre asuntos de interés para el respectivo órgano. Además, en su reunión de 1988, los presidentes de órganos creados en virtud de tratados recomendaron que se proporcionase a los miembros de cada comité la información estadística pertinente que se pueda obtener de las organizaciones intergubernamentales con motivo del examen por las mismas de los informes de los Estados Partes. Pidieron, como mínimo, ejemplares del Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, del informe titulado «Estadísticas financieras internacionales», del Fondo Monetario Internacional, de los cuadros estadísticos que se adjuntan al Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, así como del informe del UNICEF sobre el Estado Mundial de la Infancia.

Conviene que en los informes presentados por los Estados Partes se haga llegar directamente a los comités esa misma información u otra análoga. En efecto, los funcionarios que

aprovechen esos textos para preparar las partes descriptivas y estadísticas de sus informes mejorarán la calidad general de su documento y al Estado respectivo se le reconocerá el mérito de su presentación. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer utiliza datos del Compendium of Statistics and Indicators on the Situation of Women preparado por la Oficina de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, para hacerse una idea más cabal de la situación de las mujeres en los Estados cuyos informes suministran pocos o ningún dato estadístico. El mencionado Compendium contiene un cúmulo de información que los funcionarios encargados de informar no debieran desaprovechar. La Asamblea Mundial de la Salud de la OMS aprobó en 1981 una Estrategia Mundial de Salud para Todos en el Año 2000. Estableció un complejo sistema de supervisión y evaluación de la efectividad y aplicación de las estrategias, basado en informes nacionales periódicos sobre los llamados indicadores globales, complementados con estudios regionales y mundiales. El segundo informe (mundial) sobre la supervisión de los progresos en la aplicación de las estrategias de salud para todos se publicó en 1989. Este sistema debe tenerse muy en cuenta al preparar las partes correspondientes de los informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y al Comité de los Derechos del Niño.

iv) Programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Ginebra es el principal órgano encargado de ejecutar el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas. Con la salvedad del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, orgánicamente encuadrado en la División para el Adelanto de la Mujer de la Oficina de las Naciones Unidas en Nueva York, el Centro con sede en Ginebra también presta servicios a los órganos creados en virtud de los tratados considerados en este manual. A continuación se reseña brevemente, como ilustración de este capítulo y para posible utilidad de los funcionarios encargados de los informes, uno de los subprogramas del Centro.

El programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos, que ejecuta el Centro, tiene por fin principal prestar asistencia técnica en la aplicación de las convenciones internacionales de derechos humanos a los Estados que indiquen la necesidad de tal asistencia. Además del presupuesto ordinario, con el que se financian, entre otras cosas, las actividades prescritas por los órganos normativos de las Naciones Unidas, en 1987 se creó un fondo voluntario para reunir recursos adicionales destinados a la ejecución de proyectos aprobados en el marco de este programa. En general, el objetivo de estos proyectos es establecer, desarrollar y fortalecer las infraestructuras regionales y nacionales necesarias para satisfacer las normas internacionales de derechos humanos. Desde 1994, el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, Italia, lleva organizando anualmente un seminario/cursillo práctico sobre la preparación de infor-

mes sobre los derechos humanos copatrocinado por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Estos seminarios/cursos prácticos tienen por objeto formar a los funcionarios públicos que participan o podrían participar en la labor de preparación de informes.

La asistencia prestada a los gobiernos en virtud del programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica se concibe como complemento de las demás partes del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas y no puede ser sustitutivo de las actividades de información, supervisión e investigación. Dicha asistencia no debe servir de pretexto para que los gobiernos eludan el deber de dar cuenta de su respectiva situación en cuanto a derechos humanos, ni debe servir para que queden exentos de un escrutinio conforme a los procedimientos establecidos por las Naciones Unidas.

La asistencia prestada hasta la fecha, que se basa en las peticiones presentadas por los gobiernos, puede clasificarse como sigue: a) creación o fortalecimiento de facultades de derecho; b) creación de bibliotecas adecuadas de consulta en materia de legislación y derechos humanos para la administración de justicia; c) actividades de capacitación, incluidos cursos de capacitación y cursos prácticos sobre la administración de justicia; d) asesoramiento de expertos para la redacción de textos legales que estén en conformidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos; e) publicación de revistas oficiales de derecho; f) colección y clasificación de textos legales, en particular legislación y compendios de jurisprudencia.

Por último, conviene señalar que el programa de servicios de asesoramiento brinda la posibilidad de obtener servicios de asistencia de expertos para la preparación de informes de Estados Partes.

e) Aportación de las organizaciones no gubernamentales

Las ONG tanto internacionales como locales se han afirmado como factores importantes para la protección y promoción de los derechos humanos. Sus aportaciones a este respecto van desde la labor de activista y «perro guardián» hasta el trabajo no partidario de investigación y documentación; y desde proyectos de litigación a otros de procuración en asuntos civiles. Los gobiernos debieran estudiar las posibilidades de dar entrada a las ONG y a los grupos populares y representativos en el proceso de presentación de informes.

Las razones para la inclusión de los grupos populares o representativos en el proceso de presentación de informes y el grado de esa participación variarán según las circunstancias locales. Más adelante, en el capítulo dedicado a la información y documentación sobre derechos humanos, la Sra. Wiseberg describe las funciones que esos grupos pueden desempeñar aportando información para los informes, y reflexiona sobre las razones que

pueden inducir a los gobiernos a buscar aportaciones de origen no gubernamental para preparar los informes. Parece claro que la temprana participación de grupos ajenos al gobierno en el proceso de información ofrece una oportunidad de debate crítico entre el gobierno y sus ciudadanos, permitiendo así a los dirigentes políticos detectar más fácilmente situaciones que constituyen violaciones de los derechos humanos, o que suponen un «factor o dificultad» en la aplicación de los derechos contenidos en un tratado.

Varios Estados han creado mecanismos para la participación de grupos populares o representativos y de personas particulares en la preparación de los informes, o han establecido la práctica de invitar a formular observaciones sobre los proyectos de informe preparados por el gobierno. En el informe definitivo presentado al órgano creado en virtud del tratado en cuestión convendría incluir un resumen de tales actividades. Los comités reciben con agrado tal información que además puede ser de utilidad a otros Estados Partes en sus actividades por conseguir la participación de grupos no gubernamentales en el proceso de preparación de informes.

Dos ejemplos recientes puestos en conocimiento del Comité de Derechos Humanos servirán de ilustración al respecto: 1) Noruega ha informado sobre la constitución de un Comité asesor del Gobierno en derechos humanos, formado por miembros del Parlamento pertenecientes a diferentes partidos políticos, representantes de los ministerios, organizaciones no gubernamentales e investigadores en materia de derechos humanos. Su mandato incluye la facultad de formular observaciones acerca de los proyectos de informe sobre derechos humanos. En la práctica, actúa como centro para la puesta en común de información y de actividades de consulta y coordinación; ofrece al Gobierno y a las organizaciones no gubernamentales la posibilidad de mantener intercambios de opiniones. 2) Italia ha informado sobre la creación de un Comité Interministerial de derechos humanos como mecanismo especial para coordinar las aportaciones de las principales ramas de la administración pública destinadas a la preparación de todos los informes prescritos por todos los tratados de derechos humanos ratificados por el Gobierno. Representantes de las administraciones públicas se reúnen periódicamente para estudiar y examinar la información disponible, las nuevas leyes y la jurisprudencia, así como para preparar proyectos de informe que, a su vez, han de recibir la aprobación del Comité Interministerial antes de presentarlos a los órganos creados en virtud de tratados.

A fin de mejorar la adecuación de la información que recibe sobre la aplicación jurídica y de facto de las convenciones y recomendaciones, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha elaborado un conjunto de métodos para recabar información de fuentes no gubernamentales, además de la información gubernamental. En sus formularios para la presentación de informes sobre los convenios ratificados, dicha Comisión de Expertos incluye una serie de preguntas que, entre otras cosas, tratan de obtener observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Este procedimiento y los ejemplos antes mencionados pueden animar a los funcionarios encar-

gados de preparar los informes sobre derechos humanos a procurarse aportaciones parecidas de entidades ajenas al Gobierno.

f) Proceso de redacción

Una vez reunida la información necesaria para el informe de que se trate, el funcionario (o equipo) encargado del mismo comenzará efectivamente a redactarlo. Como se ha indicado anteriormente, es importante seguir un enfoque uniforme en lo que atañe a la esencia del informe. A este respecto conviene observar estrictamente las directrices sobre la forma y contenido de los informes para facilitar la producción de un documento homogéneo. Los distintos comités han aprobado directrices de ese tipo para dar orientación a los Estados en la preparación de los informes y facilitar a los órganos creados en virtud de tratados la supervisión de la aplicación de los instrumentos internacionales a nivel nacional.

En la segunda parte del manual se examinan detenidamente las directrices referentes a los informes prescritos por los distintos instrumentos. Con todo, conviene señalar algunos elementos comunes al proceso de redacción de todos los informes.

En general, las directrices recomiendan redactar los informes en dos partes. La primera parte debería ofrecer información básica general sobre el Estado que presenta el informe, es decir, una amplia exposición de las circunstancias que determinan la aplicación de los instrumentos internacionales. El fin de las nuevas directrices consolidadas relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes (véase la nota que figura al final de la primera parte del manual) es proporcionar a cada comité las «características nacionales» del Estado que presenta el informe.

La segunda parte del informe debería contener información concreta sobre la situación legal y *de facto*, en el Estado que presenta el informe, con respecto a los derechos prescritos en cualquiera de los instrumentos internacionales. Dado que el criterio fundamental de los órganos de supervisión de los tratados es el grado de disfrute personal efectivo de los derechos humanos en el seno de la sociedad del país en cuestión, no bastará con hacer mención de la legislación vigente. Las leyes y reglamentos son un primer elemento indispensable de los informes, pero no son suficientes para la evaluación correcta de la situación de los derechos humanos en un país.

Los componentes de los órganos creados en virtud de tratados provienen de diversas regiones geográficas con diferentes formas de civilización y sistemas jurídicos. Miran los textos legales y las disposiciones y reglamentos administrativos a la luz de sus propios antecedentes y perspectivas, y pueden tener escaso conocimiento de las circunstancias particulares del Estado que presenta el informe. Las leyes y reglamentos han de complementarse con un análisis descriptivo apropiado de su aplicación en la realidad y, siempre que sea

posible, de la jurisprudencia y los casos judiciales. Debe hacerse amplio uso de datos estadísticos para lograr informes cada vez más cabales y claros. Las estadísticas son un medio excelente para evaluar los progresos logrados con el tiempo en la consecución de metas concretas fijadas para el disfrute de los derechos humanos. A tal fin, los informes deberían contener también información sobre los programas y proyectos emprendidos para propiciar la consecución de esas metas, sobre los mecanismos para supervisar los progresos y el grado de cumplimiento, y sobre los medios para corregir situaciones insatisfactorias. La información se debe reunir y presentar artículo por artículo.

Al examinar los informes, los órganos creados en virtud de tratados buscan detalles y no generalidades. Un exceso de detalles puede también causar dificultades a dichos órganos por falta de tiempo para el estudio de un informe, pero el problema que más se les suele plantear es el opuesto, esto es, que haya demasiado pocos detalles. Los funcionarios encargados de los informes deberían, al comenzar a redactarlos, prestar especial atención a las directrices y demás recomendaciones aprobadas por los comités. También deberían realizar un estudio comparativo de los informes que los comités hayan recibido de otros países. Ello contribuirá a ampliar la perspectiva particular y a adquirir un mejor sentido del equilibrio de los diversos elementos que determinan la calidad de un informe: menciones de leyes y reglamentos, descripción de su aplicación práctica, casos judiciales, iniciativas en materia de programas y políticas, factores y dificultades surgidos en la aplicación, información estadística.

En la fase de redacción, cada elemento componente del informe debería ser objeto de la discusión más amplia posible por parte de los respectivos organismos de la Administración, y en especial por parte de los funcionarios encargados de cada sector, para cerciorarse del carácter cabal y correcto del informe definitivo. El proyecto íntegro debería remitirse a funcionarios de departamentos gubernamentales, organismos no gubernamentales, grupos populares y representativos y a otras personas especializadas en la materia, invitándoles a formular observaciones. Aunque semejante proceso puede requerir tiempo, contribuirá a una mayor sensibilidad de la opinión pública en lo que respecta a las obligaciones de informar que tiene el gobierno y a su responsabilidad internacional en los asuntos de derechos humanos. El producto final presentado al órgano formado por expertos debe ser satisfactorio para todas las partes interesadas: los ciudadanos del Estado que presenta el informe, el gobierno que cumple una obligación prescrita en un tratado, el equipo que ha preparado el informe, y el órgano formado por expertos que lo examina en un diálogo constructivo con los representantes del Estado que lo ha presentado.

INFORMES NACIONALES SU PRESENTACIÓN A ÓRGANOS FORMADOS POR EXPERTOS Y SU SEGUIMIENTO

Por Fausto Pocar, Cecil Bernard y Petter Wille

Como señala el profesor Alston en su capítulo sobre los fines de la presentación de informes, la preparación de estos documentos cumple de por sí importantes funciones para el Estado que los redacta, pues permite a sus autoridades realizar un examen a fondo de la situación legal y las realidades en la práctica en cuanto a la protección de los derechos consagrados en el instrumento internacional objeto de análisis.

La médula del procedimiento de información, al menos desde el punto de vista de la supervisión internacional de la aplicación de los derechos humanos, es el estudio del informe por parte del comité competente. Los comités desempeñan actividades de supervisión que les permiten evaluar la información contenida en los informes a la luz de la experiencia que han adquirido tras examinar un número elevado y continuamente creciente de tales documentos. Guiándose por esta experiencia, los órganos de supervisión pueden determinar si la situación existente en el Estado que presenta el informe satisface, y hasta qué punto satisface realmente, las normas de protección prescritas a nivel internacional, y qué medidas se requieren en el plano nacional para mejorar la situación y ponerla en armonía con las normas internacionales.

a) Formas de presentación y representación apropiada

Los procedimientos concretos de presentación de un informe varían según el instrumento internacional de que se trate. Dichos procedimientos son objeto de la segunda parte del manual. Pero, en general, conviene hacer observar que las actividades de supervisión desarrolladas por los comités sólo pueden ser fructíferas si se cumplen dos condiciones: 1) un informe ha de contener información exhaustiva sobre la situación en el país de los derechos humanos amparados por un instrumento determinado y 2) toda laguna en la información que contenga el informe ha de ser verdaderamente subsanada durante el examen del mismo.

En lo que respecta a la primera condición, es preciso distinguir entre los informes iniciales y los informes periódicos sucesivos presentados a los comités. El informe inicial sirve para establecer un primer contacto entre el Estado que lo presenta y el comité al que se dirige.

Prepara el terreno para el estudio de los futuros informes que presente el mismo país. Al analizar un informe inicial, los comités proceden a un primer examen general de las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas con la ratificación. Este examen permite a los comités darse cuenta de los principales sectores problemáticos que precisan mejoras, y en los que el Estado Parte ha de centrar su atención. Para que el estudio del informe inicial cumpla su finalidad, dicho documento ha de contener información suficiente sobre el marco legal en el que se verifica la aplicación del instrumento internacional, sobre la consideración de que goza este instrumento en el orden legal interno, sobre las medidas adoptadas en la legislación y en la práctica con miras al disfrute de cada derecho protegido, así como sobre los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del instrumento internacional objeto de examen.

Los informes consecutivos —cuya periodicidad depende de las disposiciones concretas de un tratado o de las decisiones tomadas por los distintos órganos de supervisión— tienen como fin un análisis mucho más detallado de las medidas adoptadas por el Estado que presenta el informe para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Los informes periódicos han de prestar especial atención a los asuntos que los comités de supervisión hayan señalado como especialmente problemáticos al examinar el informe inicial. El estudio de los informes periódicos debe brindar a los comités la oportunidad de juzgar los progresos realizados desde la presentación del informe anterior, sea en general o como fruto de la cooperación del Estado con el Comité. En consecuencia, los informes periódicos no sólo deben actualizar la información suministrada en los informes precedentes, sino además tratar concretamente de las cuestiones planteadas por los miembros de los comités a las que no dieron respuesta completa los representantes del Estado autor del informe. Esto pone de relieve la importancia que tiene el acopio adecuado de la información y la documentación, como más adelante expone con más detalle la Sra. Wiseberg en su capítulo. Asimismo, en los informes se debe tener en cuenta todo comentario o toda recomendación general aprobados por los comités y concernientes a las disposiciones del instrumento internacional de que se trate.

En cuanto a la segunda condición necesaria para un diálogo fructífero, el valor de tal diálogo depende también de la eliminación verdadera de toda laguna y del análisis de toda duda durante el estudio del informe con el comité competente. De hecho es práctica corriente, a la que no se oponen los Estados Partes en los distintos instrumentos, que los órganos de supervisión procedan a un examen oral de los informes en presencia y con la participación activa de los representantes del Estado que lo presenta. El tiempo dedicado al estudio del informe de cada Estado Parte varía de un órgano de supervisión a otro, y depende de diversos factores, como la duración total del período de sesiones prescrita por el tratado, o los condicionamientos de tipo financiero.

Aunque el tiempo es un factor importante para un examen a fondo del informe, la efectividad de la supervisión depende también claramente del nivel de la delegación enviada por el Estado Parte para presentar el informe al comité. Los representantes deben estar en condiciones no sólo de formular declaraciones de carácter general y político, sino de actualizar el informe de modo que incluya el tiempo transcurrido entre su presentación y su estudio. Los representantes deben tener competencia para analizar en detalle las cuestiones planteadas por un comité acerca de cualquier materia contemplada en el instrumento internacional objeto de examen. Por ello es conveniente enviar una delegación de nivel apropiado. Al mismo tiempo, la composición numérica de la delegación debe ser suficiente para abarcar todos los aspectos de un instrumento determinado, e incluir personas que hayan participado activamente en la preparación del informe. Los miembros de la delegación deben poseer experiencia suficiente para mantener un diálogo constructivo con el comité sobre las cuestiones y preguntas que suscite la aplicación de un instrumento determinado en el contexto nacional de que se trate.

b) *Estudio de los informes por los órganos internacionales de derechos humanos*

Como se ha indicado anteriormente, el estudio de los informes se realiza en sesiones públicas del comité competente, en forma de debate entre los representantes del Estado que presenta el informe y los miembros del comité. La modalidad y duración concretas dependen de las disposiciones del tratado, las reglas de procedimiento y las decisiones adoptadas por los comités. Se consideran en la segunda parte de este manual.

En general, el estudio de un informe suele comenzar con una exposición inicial de los representantes del Estado, cuyo fin es actualizar el informe o presentar cualquier otra observación suplementaria. Seguidamente tiene lugar el examen, que reviste la forma de preguntas de los miembros del comité a los representantes, quienes contestan y hacen aclaraciones. La práctica seguida por varios órganos de supervisión es comunicar al Estado Parte por escrito, unos pocos días antes del estudio del informe, las principales cuestiones en las que se centrará el debate. Tal procedimiento permite a la delegación reunir la información necesaria y hacer el debate más fructífero y eficaz.

Para que se comprenda plenamente la naturaleza del debate es preciso subrayar que los miembros de los comités son expertos independientes que desempeñan sus funciones a título personal. Sus facultades para plantear cualquier cuestión o hacer cualquier pregunta sólo vienen limitadas por el instrumento internacional al amparo del cual desempeñan su labor. En particular, los expertos no están obligados a ceñir su examen estrictamente a la información facilitada ni a las declaraciones formuladas por el Estado Parte en el informe o durante el estudio del mismo. Los miembros de los comités pueden sacar a debate cual-

quier cuestión siempre que entre en el ámbito del instrumento internacional que se examina. Los miembros pueden hacer, pues, uso de toda la información de que dispongan, ya provenga de fuentes oficiales nacionales o internacionales, o de fuentes extraoficiales tales como la prensa o las organizaciones no gubernamentales.

Según los procedimientos de cada órgano de supervisión, los representantes contestan a las preguntas inmediatamente o al final del estudio de los informes. Sólo en casos excepcionales, cuando una delegación no dispone de la información necesaria, es posible demorar la respuesta y presentarla más adelante por escrito. Pero tal procedimiento no es habitual en ningún comité.

El estudio del informe concluye corrientemente con las observaciones generales o los comentarios concretos de los miembros del comité y con un comentario escrito o con observaciones finales del comité en su conjunto.

c) Esencia del diálogo

El fin de realizar el estudio del informe en un debate público es mantener un diálogo constructivo entre el Estado que lo presenta y el comité de supervisión, con objeto de hacer extensiva al Estado la experiencia del comité y permitirle aprovechar esta experiencia en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Es menester recalcar en este punto que los comités no son tribunales ni órganos cuasi judiciales. La naturaleza de sus actividades puede variar cuenta habida de las atribuciones de algunos órganos creados en virtud de tratados para recibir y examinar denuncias o comunicaciones presentadas por individuos. Ahora bien, nunca se ha pretendido que dichos órganos estén facultados para desempeñar funciones judiciales o cuasi judiciales al estudiar los informes de los Estados Partes. Los comités no emiten, como resultado del diálogo, un juicio sobre el grado de aplicación, en el Estado que presenta el informe, de las disposiciones contenidas en el instrumento internacional correspondiente.

La finalidad del diálogo es más bien ayudar al Estado informante a cumplir las obligaciones prescritas por el tratado. El diálogo debe servir para aclarar el alcance y significado de esas obligaciones y para poner de manifiesto los aspectos que acaso hayan descuidado las autoridades del Estado que presenta el informe. Este es el espíritu que mueve a los miembros de los comités a plantear las cuestiones que estiman de interés, hacer preguntas y formular las observaciones correspondientes al terminar el estudio del informe.

En lo esencial, algunos comités se guían por ese mismo propósito al elaborar sus comentarios generales. Estos comentarios no se refieren concreta o específicamente al estudio de un informe dado, sino que tienen por objeto cuestiones concretas o artículos determinados

de un instrumento internacional. Los comentarios generales reflejan la experiencia que sobre esos puntos ha adquirido el comité en el estudio de los informes, y su fin es por un lado, servir de directrices a los Estados Partes en la preparación de los informes y, por otro, servir de referencia para el establecimiento de criterios uniformes en cuanto a la aplicación, en una gran variedad de contextos nacionales, de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales.

Por último, cabe señalar que también los órganos de supervisión pueden presentar informes sobre sus actividades a otros órganos de las Naciones Unidas. En este caso, se trata de amplios informes que sirven de base para debates y para otros fines.

d) Actividades de seguimiento necesarias

Una vez que el comité concluye el examen de un informe, los representantes que han comparecido ante él informarán debidamente del resultado del diálogo a su gobierno y tendrán que emprenderse las actividades de seguimiento adecuadas.

i) Presentación de información suplementaria

Las sesiones de los comités se recogen en actas resumidas, documentos que dan constancia del diálogo entre un comité y los representantes del Estado que presenta el informe. Las actas resumidas se publican durante el período de sesiones del comité, o inmediatamente después, y pueden ser objeto de correcciones. Es conveniente que los gobiernos examinen las respuestas dadas por sus representantes en el diálogo con el comité, para cerciorarse de su exactitud. De lo contrario, las actas podrían contener declaraciones inexactas y el gobierno del Estado que presenta el informe podría verse después en una situación embarazosa.

Es necesario que el gobierno del Estado que presenta el informe analice atentamente todas las predicciones de información suplementaria formuladas por un comité. El análisis debe servir para determinar las preguntas que quedan por contestar y qué clase de información se requiere.

Según las sugerencias formuladas por los miembros del comité y cómo éstos vean la situación existente en el Estado informante, es posible que se deba proporcionar al comité información complementaria en diversas formas. Incluso, si un informe resulta por entero inadecuado, puede ser que se pida un nuevo informe completo. El hecho de que un órgano de supervisión haga una sugerencia de este tipo puede servir de indicio de que el Estado necesita asistencia técnica en la preparación de sus informes. De ser así, es posible presentar una solicitud en tal sentido al Centro de Derechos humanos de las Naciones Unidas en Ginebra.

Un comité puede pedir a un Estado, tras el estudio de un informe, que presente oficialmente un informe suplementario. Ello puede suceder cuando el diálogo con los representantes del Estado Parte no haya permitido aclarar satisfactoriamente las preguntas o las preocupaciones de los miembros del comité acerca de cuestiones importantes, cuyo carácter apremiante exija que se atiendan lo antes posible. En tales situaciones, el comité suele también indicar el tiempo disponible para presentar el informe suplementario.

Un Estado puede asimismo proporcionar información adicional al comité en otras formas menos solemnes. Esto sucede en particular cuando los representantes no disponían durante el diálogo de un elemento determinado de información, o cuando el Estado que presenta el informe desea aclarar ciertos puntos.

En general, el análisis del diálogo mostrará que los miembros del comité desean obtener información detallada y concreta sobre ciertos asuntos en el informe periódico siguiente cuando corresponda presentarlo. La petición de esa información es corrientemente indicio de que el comité ha encontrado algo que considera preocupante, o que podría llegar a serlo, y que es preciso que el gobierno centre en ello su atención. En tales circunstancias, el Estado informante debiera analizar minuciosamente su anterior informe y las actas resumidas de la sesión celebrada con el comité antes de redactar el informe siguiente. Huelga decir que el Estado Parte debería abordar las cuestiones objeto de preocupación y tomar las medidas necesarias para corregir la situación, habida cuenta de las circunstancias.

Por si es necesario presentar información suplementaria, es aconsejable retener los servicios del mismo equipo de funcionarios encargado del informe presentado, pues conocerá a fondo el contenido del mismo.

ii) Cambios requeridos en la legislación, las políticas y las prácticas

Puesto que sólo en casos excepcionales los comités reciben contestaciones por escrito a las preguntas formuladas durante el diálogo, o piden que se presente un informe suplementario, el examen de ese diálogo por las autoridades nacionales debería centrarse sobre todo en los cambios legales y políticos que parezcan ser precisos como resultado de los comentarios de los miembros del comité. En efecto, algunos comentarios de un comité pueden muy bien apuntar a la necesidad de cambios legislativos que permitan poner ciertas leyes en conformidad con las obligaciones del Estado en virtud de un instrumento internacional. Análogamente, puede ser necesario hacer cambios en reglamentos administrativos. Es posible que un gobierno deba introducir cambios en políticas y prácticas que un comité no haya encontrado plenamente en armonía con las normas establecidas por un instrumento internacional. Puesto que el fin del diálogo mantenido con el comité es propiciar el disfrute de los derechos humanos de los ciudadanos del Estado que presenta el informe, un gobierno que obre de buena fe ha de reaccionar forzosamente a las cuestiones planteadas por los órganos de supervisión.

iii) Publicidad necesaria

El gobierno debe informar detalladamente acerca de la presentación del informe al comité a todos los que hayan participado en la preparación del mismo. En particular, debe informar del resultado del diálogo a las cámaras legislativas, los diversos órganos de la Administración afectados por un instrumento determinado, y a los grupos y particulares ajenos al gobierno que hayan intervenido en la fase preparatoria del informe, de modo que puedan tomar las iniciativas precisas, dentro de sus respectivos ámbitos de responsabilidad, para responder a las preocupaciones del comité.

Puesto que la aplicación de un instrumento internacional de derechos humanos es algo que concierne a todos y cada uno de los individuos sometidos a la jurisdicción de un Estado, los Estados Partes también debieran informar al público en general sobre su cooperación con el comité y el resultado de esta cooperación.

La difusión del informe presentado al comité y de las actas resumidas que recogen el examen de dicho informe representa un aspecto importante de la labor de seguimiento a nivel nacional. Los gobiernos pueden organizar conferencias de prensa y, en general, animar a los medios de comunicación a informar sobre el diálogo del Estado con el comité. Los informes y las actas resumidas pueden facilitarse en bibliotecas, y también remitirse a los órganos interesados ajenos al gobierno para su difusión y discusión públicas. Los informes y las actas resumidas que preparan las Naciones Unidas son documentos públicos y debe estimularse el acceso a ellos. En 1988, los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados recomendaron que se dieran instrucciones a los centros de información de las Naciones Unidas existentes en cada país para que distribuyan ejemplares de los informes, así como información detallada sobre el particular siempre que un comité estudie informes del respectivo Estado Parte.

e) Función de las organizaciones no gubernamentales

Las ONG desempeñan una función primordial en la promoción y protección de los derechos humanos. En el capítulo precedente se ha considerado ya la contribución que pueden aportar para la preparación de los informes; en el capítulo siguiente, la Sra. Wiseberg pasa revista al papel de las ONG como importantes fuentes de información en la fase de preparación de dichos documentos. Pero tales organizaciones pueden también contribuir considerablemente a la presentación de los informes y a la fase necesaria de seguimiento a nivel nacional.

Algunos comités invitan a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a presentarles información, documentación y declaraciones escritas sobre cuestiones de interés para la labor de esos

órganos, a saber, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño, en conformidad con sus respectivos reglamentos. Pero, como se señala en la segunda parte del manual, los miembros de los comités obtienen regularmente información, con carácter extraoficial, de una serie de fuentes, entre ellas fuentes no gubernamentales. La información facilitada por las ONG es un elemento valioso para la labor de los comités. Es también testimonio de la importante función de esas organizaciones para conseguir que las personas disfruten de sus derechos humanos.

En tanto las ONG hayan participado en la preparación de los informes, es conveniente que las autoridades del Estado respectivo les den información detallada sobre los resultados del diálogo. Además, las ONG están en excelentes condiciones para difundir entre sus miembros información sobre el proceso y estimular el debate público. Las ONG pueden hacer suyas las cuestiones que consideren de particular importancia y poner en conocimiento de la opinión pública los comentarios concretos de un comité sobre asuntos concernientes al cumplimiento (o incumplimiento) por el Estado de las obligaciones internacionales prescritas en los tratados. Cuando se registra cierta lentitud por parte de un gobierno en la aplicación de los cambios recomendados en su legislación, política y práctica, las ONG, tales como las asociaciones de juristas pueden ser útiles para promover tales cambios.

INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Por Laurie S. Wiseberg

1. Función de la información y documentación

Todos reconocen la importancia fundamental de la información y documentación en materia de derechos humanos. Disponer de información precisa, detallada y puntual constituye una condición indispensable para el cumplimiento de una buena labor en este ámbito. Huelga decir que la información sobre la situación de los derechos humanos y los obstáculos que impiden su pleno cumplimiento o protección no es suficiente para suscitar un cambio a favor del fomento de los derechos relativos al sector social; la voluntad política y la educación son también factores clave. Sin embargo, son escasos los progresos que podrán lograrse sin una información precisa.

El proceso de presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados se basa en el siguiente supuesto: los Estados Partes pueden mejorar su capacidad de proteger y promover los derechos de todas las personas y grupos bajo su jurisdicción y, especialmente, los derechos de las personas más vulnerables, mediante un diálogo franco y abierto con los expertos en derechos humanos; dicho diálogo debe basarse en un examen serio y detallado de la situación de los derechos humanos en su país, de los mecanismos nacionales destinados a la protección y al recurso y los obstáculos que deben superarse para alcanzar un verdadero cambio.

Durante el último decenio se han registrado enormes progresos en nuestra capacidad de acopiar, administrar y difundir información gracias a la revolución tecnológica de las comunicaciones. Actualmente, las computadoras relativamente económicas permiten manejar y almacenar enormes cantidades de información; los programas de tratamiento de textos han facilitado muchísimo la preparación y redacción de informes; la velocidad con la cual se puede manejar esta información ha aumentado de manera drástica; un gran número de personas puede compartir datos y programas si sus computadoras están conectadas en una red de área local (LAN); los escáneres pueden convertir la información impresa (libros, imágenes, fotografías, microfichas) en datos electrónicos; actualmente es posible almacenar tal información y reproducirla en CD-ROM (discos compactos), gracias a lo cual miles de usuarios pueden leer los datos con lectores económicos de CD-ROM; el disco óptico, un desarrollo ulterior del CD-ROM, permite compartir millones de páginas de texto; numerosos programas de bases de datos nos permiten organizar y reorganizar la información de

conformidad con necesidades específicas; los módems de alta velocidad nos permiten intercambiar información con computadoras en otras oficinas, ciudades o países.

Este proceso ha registrado una enorme expansión gracias a Internet –una autopista electrónica que conecta a las computadoras en todo el mundo y contribuye al rápido intercambio de información independientemente de la ubicación geográfica. Además, los nuevos protocolos y programas destinados a formatear, buscar y bajar (es decir, copiar) información mediante Internet –como FTP (protocolo de transferencia de ficheros), Gopher (programa que permite acceder a información desde una computadora interrogándola a través de una serie de menús u opciones) y la World Wide Web (WWW: protocolo que permite combinar imágenes, colores y texto).

Además, han sido creados nuevos centros y redes de documentación sobre derechos humanos en todo el mundo por gobiernos, organizaciones intergubernamentales, universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG). Al mismo tiempo, los gobiernos, y las mencionadas organizaciones han aumentado su competencia en materia de investigación y control con relación a los derechos humanos. Por otro lado, han empezado a desarrollar indicadores y puntos de referencia para medir los progresos realizados en la observancia de los derechos humanos.

Las obligaciones que asumen los Estados Partes al adherir a los tratados internacionales de derechos humanos consisten en suministrar información sobre las “medidas legislativas, administrativas, judiciales u otras adoptadas para dar efecto a los derechos consagrados en el tratado en cuestión y, si procede, sobre los “factores o dificultades” que inciden en su aplicación. La calidad de los informes y del diálogo entre los expertos y los representantes gubernamentales dependen en gran medida de la información suministrada por los Estados, motivo por el cual el proceso de acopio y análisis de la información y documentación constituye una parte importante del proceso de preparación de informes.

Los progresos mencionados anteriormente, deberían servir de ayuda en el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, a condición de que sean utilizados de manera apropiada por los gobiernos.

2. ¿Por qué dedicar recursos al acopio y al análisis de información?

Desde el principio, resulta importante reconocer que el acopio y el análisis de información no es un proceso exento de gastos. Hay que dedicar a tal actividad recursos tanto humanos como materiales. En realidad, si un Estado Parte toma en serio sus obligaciones de informar, debe estar dispuesto a dedicar personal a esta tarea, darle el tiempo suficiente para reunir los datos necesarios, y hacer saber claramente a los organismos y órganos gubernamentales

mentales y de otro tipo relacionados con el proceso de acopio de información que la preparación de esos informes es un asunto que el gobierno considera prioritario.

Dados los múltiples asuntos que reclaman la atención de un gobierno, la escasez de recursos que sufren muchos países en desarrollo y el carácter apremiante de las que se suelen considerar como «cuestiones de verdadero interés», es decir, alimentar, vestir, dar cobijo y educar a los ciudadanos de un país, crear la base económica de un desarrollo sostenible, etc., es legítimo preguntarse por qué se ha de dedicar parte de esos escasos recursos a establecer un sistema de información que permita al gobierno presentar informes aceptables a los órganos de supervisión creados con arreglo a los instrumentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Hay por lo menos, cuatro razones poderosas.

Primero, al pasar a ser Parte en un instrumento internacional de derechos humanos, un país asume la obligación de presentar informes. Por consiguiente, el Estado tiene una responsabilidad internacional de reunir la información requerida por el órgano de supervisión y de presentarla de conformidad con las directrices suministradas.

Segundo, un informe dirigido a un órgano de supervisión creado en virtud de un tratado se presenta ante la luz deslumbrante de la publicidad y la fuerza de la opinión pública internacional sobre la exposición que hace el propio Estado de la forma en que satisface las normas fundamentales referentes a la dignidad y el valor de las personas. Sólo un informe bien preparado, basado en información fundada, fidedigna y detallada, podrá resistir el escrutinio nacional e internacional, y servir en medida considerable como testimonio del compromiso de un Estado con los principios internacionales de derechos humanos, incluso si la actuación en la práctica no está a la altura de los ideales.

Tercero, la información que recaban los órganos formados por expertos independientes en el proceso de presentación de informes es también esencial para la adopción de políticas nacionales bien fundadas y eficaces. Por consiguiente, ese proceso no debe verse como una obligación onerosa que se cumple a regañadientes, sino como una oportunidad para reunir información esencial para alcanzar los objetivos internos en materia de derechos humanos. La información es poder; la falta de información es impotencia. Por muchas otras necesidades que haya de recursos, siempre escasos, cierta cantidad apreciable de los mismos debe dedicarse al acopio y análisis de información sobre la medida en que el país cumple, o deja de cumplir, las normas internacionales de derechos humanos.

Finalmente, los informes presentados a los órganos de supervisión de los tratados internacionales pueden, siempre que se preparen bien y se difundan ampliamente, cumplir la función auxiliar de educar a los funcionarios y al personal de la Administración, por una parte, y al público en general, por otra, en materia de derechos humanos. Pueden estimular un debate crítico y contribuir a que aumente el número de personas conocedoras

de sus derechos humanos y capaces, por lo tanto, de una mejor actuación en esta materia. Junto con una buena información y la voluntad política de lograr un cambio, la educación en materia de derechos humanos representa el factor más importante para promover una cultura de los derechos humanos y tal cultura constituye a su vez el baluarte más fuerte del que disponemos para impedir la violación de los derechos humanos. Ayudar a las personas a conocer sus derechos significa ayudarles a proteger mejor sus derechos humanos. Esta actividad de seguimiento representa igualmente una preocupación creciente de los órganos de supervisión.

3. Aspectos prácticos del acopio y análisis de información sobre derechos humanos

El proceso de acopio y análisis sistemáticos de información para la presentación de informes debería comenzar en el mismo momento en que un país ratifica un tratado internacional de derechos humanos o se adhiere a él. El examen de la legislación y las prácticas existentes que los países suelen realizar antes de hacerse Partes en un instrumento internacional de derechos humanos será ya un primer paso hacia la futura preparación del informe inicial. Un buen informe no es algo que pueda hacerse de cualquier manera un día, una semana ni aun un mes antes de la fecha en que deba presentarse. Rara vez se conseguirá la información necesaria si no se ha dedicado antes una minuciosa labor preparatoria al establecimiento de un sistema de acopio, ordenación y análisis de datos. Unas pocas directrices sencillas y prácticas pueden servir para organizar dicho proceso y facilitarlo en gran medida.

a) Clara comprensión de la tarea

La persona o el equipo responsables deben comprender claramente lo que supone un informe dirigido a los órganos creados en virtud de tratados. Por lo tanto, debe dárseles el tiempo y también la capacitación que necesiten para familiarizarse plenamente con los ciclos de presentación, las directrices y los intercambios que tienen lugar entre los expertos y los gobiernos (esto es, el diálogo constructivo). El estudio de este manual puede constituir un buen punto de partida. Otro paso importante puede ser el examen de los informes de otros gobiernos, la lectura de las actas resumidas relativas al diálogo entre expertos y representantes gubernamentales, y el examen de los comentarios generales del comité pertinente. Sólo sobre esta base se podrá iniciar el acopio de información y/o dar instrucción a otros para que reúnan y analicen la información que se incluirá en el informe.

El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas está creando bases de datos que incluirán, entre otras cosas, las directrices relativas a la presentación de informes de cada uno de los órganos creados en virtud de tratados, los informes de los Estados Partes, las

actas resumidas de las discusiones con los Estados Partes, los comentarios de los comités y los comentarios generales de los comités sobre determinados artículos de las convenciones. Actualmente se encuentra en construcción una base de datos relativa a la Convención sobre los Derechos del Niño, que irá seguida por otras. Dado que toda la información ya es de dominio público, tales bases de datos se están incluyendo en un sitio de la World Wide Web donde estará disponible para todos. Por consiguiente, los gobiernos deberán garantizar que las personas encargadas de la preparación de informes tengan acceso a este recurso.

b) Concepción esmerada del proceso de acopio de información

Al examinar los informes, los órganos creados en virtud de tratados buscan detalles y no precisamente generalidades; desean información no sólo sobre la legislación y los textos, sino sobre las políticas y las prácticas administrativas; se interesan por una evaluación sincera de las dificultades que encuentran los Estados Partes en la aplicación de las normas internacionales en diferentes circunstancias locales. Solicitan información no sólo sobre las medidas ya adoptadas sino sobre las medidas que no han sido tomadas (y el motivo) para poner en práctica los derechos.

Una vez que se hayan asignado claramente las distintas funciones de preparación de un informe, la persona responsable debe meditar atentamente sobre la cuestión de **quién** dispone de **qué tipo** de información pertinente y en **qué forma**. Independientemente del enfoque adoptado, nunca se insistirá bastante en lo siguiente: la información no fluye de por sí, **hay que solicitarla y acopiarla activamente**. Por ello es fundamental reflexionar atentamente sobre la formulación de las preguntas concretas y a quién han de dirigirse sistemáticamente. Hay que especificar claramente en qué forma se desean las respuestas: ¿datos brutos?, ¿información condensada y analizada?, ¿información descriptiva?, ¿información estadística?, ¿datos desglosados por sexo, edad, minorías, ingresos? Otro punto importante es que hay que elaborar un calendario realista que dé a las personas respectivas tiempo suficiente para responder a las peticiones de información, así como para analizar las respuestas.

Cuando se establecen contactos con los departamentos gubernamentales u otros resulta importante aclarar en qué contexto se está acopiando información. Es probable que las personas de las que se solicita información no estén muy familiarizadas con la obligación de presentar informes sobre los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Por consiguiente, no comprenderán por qué resulta esencial proporcionar los datos requeridos y por qué dedicar los escasos recursos (en tiempo y personal) a lo que según ellos constituye un ejercicio académico o irrelevante. La persona o las personas encargadas de acopiar información deben asegurar que las solicitudes de información se acompa-

ñen de suficiente material explicativo sobre el proceso. Lo ideal sería impartir una formación básica sobre el sistema de presentación de informes sobre los derechos humanos en las Naciones Unidas; sin embargo, si ello no es posible, el material enviado debería poner de relieve la importancia del proceso de presentación de informes y la prioridad que merece.

(c) Fuentes de información

i. Departamentos y organismos de la Administración

La presentación de informes conforme a lo prescrito en los tratados internacionales de derechos humanos es una responsabilidad que concierne al gobierno. Los informes los hacen los Estados Partes. Una gran parte de la información necesaria para la preparación de los mismos provendrá, con toda probabilidad, de los departamentos ministeriales y organismos de la Administración. Las directrices generales formuladas por los diferentes órganos creados en virtud de tratados, consideradas en relación con el instrumento respectivo en la segunda parte de este manual, especifican la información que desean recibir los distintos órganos.

Sin duda, los diferentes ministerios y organismos administrativos (en particular, los tribunales, la policía, el departamento de establecimientos correccionales o penales, el departamento del trabajo, las direcciones de enseñanza primaria, una oficina sobre la condición de la mujer, la oficina del censo, etc.) tendrán probablemente información de interés para presentarla en cumplimiento de uno u otro tratado de derechos humanos. En un Estado federal, con división de atribuciones entre el gobierno nacional y los gobiernos de las provincias o estados federados (como en el caso de Canadá, Etiopía o la India), puede ser necesario establecer un sistema de acopio de la información en el que se pidan aportaciones de esos dos niveles de gobierno. En otros casos, especialmente en los países pequeños, es posible que el gobierno desee la participación de los organismos de la administración local.

ii. Recursos de las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y los círculos académicos

Al preparar un informe, existen razones que aconsejan salirse del ámbito de las fuentes gubernamentales en busca de información que pueden proporcionar los círculos académicos, los medios de comunicación, las ONG o los grupos de ciudadanos.

En primer lugar, las fuentes gubernamentales ofrecen el punto de vista del gobierno. Aun cuando el informe que en definitiva se presenta al órgano de supervisión es una evaluación del mismo gobierno sobre su propia actuación, al preparar esa evaluación es útil saber cómo se ve tal actuación desde fuera del ámbito gubernamental. Las personas pertene-

cientes a círculos académicos pueden haber realizado investigaciones y publicado resultados de interés directo para el informe del gobierno sobre derechos humanos, adoptando normalmente una perspectiva distinta de la del gobierno. Los medios de comunicación pueden constituir otra fuente importante ya que suelen ser los primeros en airear los problemas de derechos humanos y sacar a la luz pública los casos importantes.

En segundo lugar, es muy probable que haya materias en las que las ONG —con inclusión de las organizaciones femeninas, laborales, campesinas, autóctonas, de refugiados, infantiles, de abogados, de periodistas, de maestros, o incluso de hombres de negocios, y de los grupos de derechos humanos— posean información no accesible a los ministerios ni a los organismos gubernamentales. Es posible que esos grupos de ciudadanos reúnan información sobre abusos de derechos humanos, o sobre problemas o realizaciones en sus respectivas esferas de interés. En respuesta a una pregunta sobre el valor de la información de las ONG, el Sr. Langis Sirois de la Dirección Canadiense de Derechos Humanos, organismo responsable de la preparación de los informes sobre derechos humanos en Canadá, respondió: “Como ustedes saben, estuve involucrado varios años en la preparación de tales informes. Recuerdo diversas oportunidades en las que me puse en contacto con organizaciones no gubernamentales para obtener información sobre sus actividades e incluirla en los informes. Se trataba de consultas *ad hoc*. Las consideré siempre sumamente útiles.”

En algunos países, los gobiernos buscan realmente la participación, en mayor o menor grado, de las ONG en el proceso de preparación de los informes. Algunos solicitan simplemente información de las mismas; otros incluyen a dichas organizaciones en el proceso de examen y crítica de los proyectos de informe. La explicación lógica puede ser que los gobiernos prefieren que las críticas se formulen en el plano nacional y no en el internacional. De todos modos, la cuestión es que conviene al gobierno saber cómo sus ciudadanos juzgan la forma en que cumplen las normas internacionales de derechos humanos.

La persona o las personas encargadas de preparar los informes de los gobiernos deben explotar al máximo esas fuentes de información. La forma en que el funcionario encargado del informe juzgue la situación puede diferir de la opinión mantenida por las ONG, las personas de círculos académicos o los medios de comunicación, y es posible que ese funcionario o funcionaria considere oportuno prescindir de algunos de los análisis, o incluso de todos. Pero aun así no debiera ignorar la información no gubernamental ni prejuzgar su valor.

El ejemplo de Canadá puede ser instructivo ya que, en cuatro oportunidades distintas el gobierno pidió formalmente a las ONG que contribuyeran a la preparación de los informes. En tres casos —relativos a la preparación del tercer informe relativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el cuarto informe relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el tercer informe relativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— se enviaron

cartas oficiales a las ONG: a 42 organizaciones femeninas por lo que se refiere a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y a más de 200 ONG con relación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Aunque las tres cartas enviadas a las ONG presentaran ciertas variaciones, cada envío incluía una copia del instrumento, el informe precedentemente enviado por Canadá con relación a dicho instrumento, una indicación sobre los artículos a cubrir, el plazo previsto para el envío del informe en cuestión y los nombres y señas de las personas a contactar en caso de que las ONG necesitaran mayor información. Además (al igual que en la carta enviada en 1995 a la ONG con relación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) se precisaba a las ONG cuanto sigue:

Se tomarán en cuenta todos los comentarios en la preparación del informe y se comunicarán a los departamentos y organismos federales responsables del tema en cuestión. Aunque en el texto oficial no se incluya su aportación específica, transmitiremos al Comité, en sobre aparte, el texto completo de todos los insumos recibidos de las organizaciones no gubernamentales. Además, toda organización puede enviar sus comentarios directamente al Comité ...[a la dirección suministrada].

El gobierno invitó asimismo a las ONG a que indicaran otras organizaciones que podrían estar interesadas en presentar comentarios o compartir dicha carta con ellos. La idea de base era recibir el mayor número posible de aportaciones de la comunidad de las ONG.

Para que los gobiernos no teman que tales invitaciones a las ONG llevarían a un aluvión de información y documentación que no estarían en condiciones de manejar, cabe notar que se obtuvieron sólo tres respuestas de ONG con relación a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuatro para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y diez para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al igual que los funcionarios gubernamentales, es preciso convencer a las ONG que merece la pena dedicar tiempo y esfuerzos para aportar una contribución al proceso.

En el cuarto caso, relativo a la preparación del informe inicial de Canadá con relación a la Convención sobre los Derechos del Niño, el Children's Bureau, responsable [junto con el Departamento de Justicia] de preparar el informe, organizó consultas con la Coalición Canadiense en pro de los Derechos del Niño, un grupo de más de 45 ONG que se ocupan de los problemas del niño a nivel nacional e internacional; además entabló consultas con organizaciones aborígenes nacionales. Como se indica en el informe de Canadá enviado al Comité sobre los Derechos del Niño, la aportación de las ONG y de los grupos aborígenes

se incorporó “en la medida de lo posible” en las secciones del informe relativas a “Factores, Dificultades y Progresos” y “Prioridades y Metas”; por otro lado, las aportaciones de las organizaciones aborígenes y no gubernamentales federales se distribuyeron a más de 40 departamentos y organismos del gobierno federal para que se tomen en cuenta en la formulación de políticas futuras.

Dado que el gobierno de Canadá se empeña por lograr una participación aún mayor de las ONG en el proceso, los funcionarios encargados de la preparación de informes sobre los derechos humanos están explorando la posibilidad de utilizar Internet para obtener información de un público más vasto. Así pues, en los próximos meses, la Dirección Canadiense de Derechos Humanos procederá a una experimentación incorporando información sobre el proceso de preparación de informes en un sitio de la World Wide Web o en una conferencia como medio para promover la participación de las ONG en la preparación de informes.

iii. Bibliotecas, centros de documentación y fuentes de información en línea

En los países en desarrollo, que son también, casi por definición, países deficitarios en información, los gobiernos pueden acrecentar en gran medida su capacidad en ese aspecto utilizando el material informativo acopiado por otros. Las universidades disponen casi siempre de mejores bibliotecas que los ministerios. Cierta número de ONG han creado centros de documentación o bases de datos sobre derechos humanos, o reúnen información relativa a actividades en materia de derechos humanos. A menudo están en mejores condiciones para acopiar información, en particular si ésta se refiere a deficiencias en la protección de los derechos humanos, que los propios ministerios nacionales.

El gobierno debe aprovechar esas actividades y no tratar de duplicarlas ni de socavarlas. En la práctica, un buen punto de partida para una persona encargada de preparar informes a órganos creados en virtud de tratados internacionales sería hacer una lista de las organizaciones y personas que probablemente dispongan de documentación de interés. Esta lista debe ser lo más concreta posible sobre el tipo de información que se puede conseguir, dónde se halla y en qué condiciones es accesible. La utilidad de elaborar semejante repertorio es que éste garantiza la memoria «institucional» y la continuidad; si el personal cambia, como siempre sucede, los nuevos responsables no tendrán que volver a inventar la rueda.

Actualmente se encuentra disponible una enorme cantidad de información “en línea” en Internet, que podría ser de utilidad para los gobiernos en la preparación de sus informes. Es cierto que los gobiernos en el Norte están empezando a utilizar esta información para la preparación de informes sobre derechos humanos y los gobiernos en el Sur, dotados de equipos menos sofisticados y de personal menos formado, llevarán más tiempo para explotarla. Sin embargo, no cabe la menor duda de que los gobiernos, las organizaciones

internacionales y las ONG deberán modificar sus estrategias de acopio de información a la luz de los recientes desarrollos en las comunicaciones. La cita siguiente, de una propuesta de investigación de 1995 sobre "Derechos Humanos Internacionales e Internet..." demuestra la magnitud de los cambios que están aconteciendo.

La capacidad de movilizar información y de desarrollar redes mundiales se ha ampliado de manera espectacular en los últimos años gracias al advenimiento de nuevas tecnologías de la comunicación y a la informática. Las computadoras y el telefax representaron la primera fase de esta evolución, pero la reciente explosión de Internet y, en particular de la World Wide Web, encierra la promesa de una nueva fase en términos cualitativos. Si bien Internet ha dado mucho que hablar, se trata, de hecho, de una revolución de la información y de las comunicaciones. Al igual que la radio y la televisión, Internet es una forma totalmente nueva de comunicación. Gran parte de la teoría política contemporánea se basa en el supuesto de que resulta costoso adquirir información, que es difícil de ubicarla y caro distribuirla. Internet refuta los tres supuestos.

Son varios los factores que han contribuido a aumentar la capacidad de utilización y la utilidad de Internet. En primer lugar figura el desarrollo de la World Wide Web (WWW), un lenguaje o protocolo de comunicación capaz de reproducir imágenes e ilustraciones con todo detalle y en colores (y cada vez más con objetos multimediales, incluyendo sonido e imágenes en movimiento). Lo que es aún más importante, es que la WWW es capaz de presentar hipertextos, o información con "hyperlinks". Para los usuarios, los hipertextos suministran una red infinita de información vinculada entre sí y permiten saltar de un punto a otro con un simple click. Los "hyperlinks" ofrecen la posibilidad de moverse entre documentos independientemente del lugar en que estén ubicados –ya se trate de una computadora situada en una ciudad vecina o de una computadora en otro rincón del globo.

El segundo factor que contribuye a la mayor capacidad de utilización y utilidad de Internet, vinculado directamente con el primero, es el desarrollo del HTML (HyperText Markup Language o sea lenguaje de marcado de hipertextos). HTML es un lenguaje sencillo de codificación utilizado tanto para preparar la documentación presentada en la WWW, como para crear el hipertexto que establece los enlaces entre la información. Por consiguiente, la WWW en general y un sitio Web en particular son, en realidad, una colección de documentos HTML. La prueba de que el HTML es relativamente fácil de aprender y que ha sido adoptado por millones de personas nos la da Matthew Gray del Massachusetts Institute of Technology (MIT), quien observa que el número de sitios WWW pasó de 130 en junio de 1993 a más de 230.000 en junio de 1996. Si bien se está registrando una desaceleración del índice de crecimiento del Web, su aumento "sigue siendo exponencial": durante el

segundo semestre de 1993, la Web se duplicó en menos de tres meses; actualmente se duplica todavía en menos de seis meses. De hecho, el HTML ha ofrecido a las personas, organizaciones, instituciones gubernamentales, empresas comerciales –y, en realidad, a cualquiera que lo desee- la posibilidad de publicar su información y documentación.

Un tercer factor que ha contribuido a la utilización y eficacia del enorme acervo de información de la Web ha sido el desarrollo de los navegadores o visualizadores de la WWW, programas que permiten leer el contenido de una página Web. Los navegadores, como Netscape, Mosaic e Internet Explorer, son capaces de presentar texto e imágenes y algunos de ellos ofrecen videos y sonido. Un navegador sirve de pasarela a la WWW y es, al mismo tiempo, (y en ciertos casos) el medio para obtener una versión impresa de una página visualizada en línea. En términos generales, desde su primera utilización en red en marzo de 1991 y la concesión de la licencia comercial en 1994, los navegadores WWW están simplificando cada vez más “navegación” en la WWW. Con la ayuda de un buen navegador WWW, se requieren conocimientos mínimos de informática para acceder a la información en línea.

Por último, para que resulten más fáciles de manejar las enormes colecciones de información de la Web, cabe mencionar un cuarto factor que ha incrementado la capacidad de utilización y la utilidad de Internet. Se trata del desarrollo de los buscadores o “motores de búsqueda” –programas que por rutina establecen el índice de una colección de páginas Web- y que han proporcionado a los usuarios de la Web la posibilidad de adaptar la búsqueda de información a sus exigencias. Los buscadores en la WWW se emplean como índices (o catálogos) de todos los sitios existentes en la Web y, al mismo tiempo, se emplean para establecer el índice de un sitio particular o de una colección de páginas Web.

En conjunto, resulta importante señalar que el progreso de Internet, en términos de capacidad de utilización y eficacia, no parece detenerse. Por ejemplo, entre las nuevas direcciones de Internet figuran Java y Shockwave, que son programas sofisticados para presentar información en la WWW gracias a los cuales los especialistas logran dotar la WWW de elementos interactivos y multimediales. En efecto, hemos llegado incluso a la televisión por Internet.

Para ayudar a las personas y a las organizaciones a navegar en este enorme océano de información –en parte sumamente valiosa pero en gran parte poco fiable e irrelevante- algunas organizaciones de derechos humanos han empezado a desarrollar repertorios de fuentes de información sobre los derechos humanos en línea. En 1995, la Human Rights Internet (HRI), una ONG internacional de carácter consultivo con ECOSOC, publicó un recurso titulado “Selected Online Human Rights Information Sources”. Este recurso se ha ampliado muchísimo y se mantiene en línea en la página principal del HRI: <http://www.hri.ca>. La American Association for the Advancement of Science (AAAS) ha desarrollado un recurso similar: <http://www.aaas.org/spp/shr/shr.htm>, al igual que el

Project Diane, un sitio Web cooperativo de diversas universidades norteamericanas: <http://www.elsinore.cis.yale.edu/dianaweb/diane.htm>, que ha centrado sus esfuerzos en incorporar los documentos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas en la Web.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Librería de las Naciones Unidas en Ginebra han desarrollado diversos CD-ROM con una importante bibliografía e información en texto completo sobre derechos humanos¹ y tanto ellos como en otros organismos de las Naciones Unidas –el Departamento de Asuntos Humanitarios, el UNICEF, la UNESCO y el PNUD, etc.- han creado Gophers o sitios World Wide Web que funcionan desde el 10 de diciembre de 1996. Es posible acceder a cualquiera de estos sitios desde la página principal de las Naciones Unidas en Internet: <http://www.un.org>.

A finales de 1992, las Naciones Unidas empezaron a incorporar su documentación oficial en un disco óptico, poniéndolo a disposición no sólo de las oficinas de las Naciones Unidas, sino también de las misiones gubernamentales ante las Naciones Unidas. Cabe esperar que con el tiempo se pueda acceder a ella por Internet.

Esto significa que la capacitación de los responsables de la preparación de informes sobre derechos humanos sobre la mejor manera de utilizar estos instrumentos resultará cada vez más importante y constituirá una inversión esencial para los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las ONG. Gracias a una inversión relativamente pequeña en equipo y formación, los gobiernos podrán realizar un progreso importante colmando la brecha de información que actualmente existe entre Norte y Sur, así como facilitando el proceso de presentación de informes.

4. Creación de un sistema de gestión de la información

El funcionario o la funcionaria que recaba información para un informe sobre derechos humanos, o imparte instrucción a otros para el acopio de información concreta con el transcurso del tiempo, debe siempre tener presente que es la persona experta en asuntos de derechos humanos y necesidades de información. Por consiguiente, también depen-

1. El CD-ROM de la OACNUR, titulado "REFWORLD", es una colección de las bases de datos desarrolladas por el Centro de Documentación sobre Refugiados de dicha Oficina que contiene información oficial sobre los refugiados, incluyendo los informes nacionales, documentos jurídicos y sobre las políticas y referencias bibliográficas. El CD-ROM de la OIT, titulado ILOLEX, es una versión computadorizada del Código Internacional del Trabajo sobre derechos humanos, política de empleo, condiciones de trabajo, relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social. La Librería de las Naciones Unidas en Ginebra, en cooperación con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha publicado "Human Rights on CD-ROM, que es una base de datos bibliográficos de documentos y publicaciones de las Naciones Unidas desde 1980 hasta la actualidad. Contiene igualmente el texto completo de 95 tratados sobre derechos humanos.

derá de su pericia hacer una búsqueda completa de todas las fuentes, formular las preguntas correctas y dar instrucciones precisas para el acopio de información útil y completa. El papel (o los datos electrónicos), por sí solos, no son información. Los datos han de acopiarse de manera metódica y tienen que mantenerse bien ordenados para que sean útiles. Por ejemplo, si los datos suministrados por un organismo gubernamental –sobre educación, asistencia sanitaria, oportunidades de trabajo, o condiciones en las cárceles- no se presentan desglosados por sexo, el funcionario encargado de derechos humanos debería remitirse a la fuente e insistir en que se presenten datos desagregados, o averiguar por qué no es posible obtenerlos. En su solicitud inicial de información, deberían aclarar que todos los informes sobre derechos humanos deberían contemplar igualmente los derechos de las mujeres, motivo por el cual es necesario desglosarlos por sexo.

Los tratados internacionales de derechos humanos abarcan una amplia gama de derechos y la preparación de informes detallados requiere información de una multiplicidad de fuentes. Para que esta información tenga un valor para los gobiernos deben desplegarse esfuerzos concertados para reunir la documentación pertinente y organizarla de manera sistemática, de modo que resulte fácil ubicarla cuando se necesita. La acumulación regular de información específica facilitará la tarea de preparación de informes y evitará búsquedas frenéticas para descubrir qué es lo que existe, y dónde y cómo obtenerlo.

Por tal motivo, puede ser útil que la oficina encargada de la preparación de informes sobre derechos humanos establezca un pequeño centro de documentación que incluya, como mínimo, una copia de todos los tratados pertinentes (probablemente la *“Compilation of International Human Rights Instruments”* del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas), las directivas y otras comunicaciones por parte de los diferentes órganos creados en virtud de tratados, los informes presentados por otros países a dichos órganos, los informes anuales presentados por los órganos creados en virtud de tratados a la Asamblea General de las Naciones Unidas y, por supuesto, todos los informes presentados por el propio gobierno en virtud de todos los tratados pertinentes, incluyendo los informes sometidos por organismos regionales, la OIT, etc.

Si se dispone de recursos, puede ser útil ampliar esta modesta colección de forma que incluya una serie de colecciones de documentos académicos o estudios fundamentales sobre la interpretación de los tratados de derechos humanos y sobre diferentes aspectos de la normativa internacional de derechos humanos, unas pocas revistas o informes anuales internacionales esenciales de derechos humanos, la legislación nacional importante en esa materia, los informes fundamentales de ONG nacionales e internacionales relativos a la observancia de los derechos humanos en el país y, tal vez, ciertos documentos sobre sistemas regionales de promoción y protección de los derechos humanos. La bibliografía que figura como anexo del manual ofrecerá posiblemente sugerencias al respecto.

Los funcionarios encargados de la preparación de informes pueden crear archivos sobre los temas que deberán cubrirse en los futuros informes. Conviene archivar el material en ficheros apropiados a medida que se vaya recibiendo o descubriendo.

Aunque la colección sólo ocupe al principio un estante o dos y uno o dos cajones del archivador de una oficina, es útil catalogar desde el comienzo esta pequeña colección, o catalogar lo que ya exista, y darle el nombre de colección nacional en materia de derechos humanos. De lo contrario, la gente tiende, intencionadamente o no, a llevarse documentos importantes que después se pierden, o la colección tiende a desaparecer conforme cambia el personal. Si es posible, esa catalogación debería hacerse en una base de datos, ya que con ello se facilita la localización de información a medida que crece la colección.

Por el mismo motivo, convendría almacenar electrónicamente los informes pasados enviados a los diferentes órganos de vigilancia de los tratados en una base de datos de texto completo o, por lo menos, conservarlos en un "directorio" de documentos procesados en la computadora. A los informes oficiales se podrían añadir apuntes sobre el diálogo con los expertos, las preguntas formuladas por ellos, la información adicional solicitada, así como los comentarios generales. De este modo, el gobierno comienza a crear un registro relativo al proceso de preparación de informes fácilmente accesible.

A medida que los funcionarios encargados de preparar los informes empiezan a utilizar las nuevas tecnologías de comunicación descritas anteriormente, accediendo a Internet o a los CD-ROM para obtener información importante, podrían mantener archivos electrónicos con datos bajados de la red que puedan ser de utilidad para ellos o para otras personas que asuman sus responsabilidades después de trasladarse a otros puestos. Los datos electrónicos deben organizarse y mantenerse con el mismo cuidado y atención que la información sobre papel. Sólo así se podrán aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles y, con el pasar del tiempo, el proceso de información resultará más fácil gracias al aumento de experiencia.

5. Conclusión

Una buena organización de la información facilitará el intercambio de la misma. Por ejemplo, si los diversos departamentos gubernamentales están unidos por una red de área local (LAN), todos los integrantes de esa red pueden acceder al directorio o a la base de datos sobre derechos humanos, sin tener que fotocopiar los documentos pertinentes cada vez que debe enviarse un informe. Alternativamente, si dichos departamentos disponen de correo electrónico (E-mail), los documentos pueden enviarse en pocos segundos directamente a otras computadoras del departamento; y, en caso de que los funcionarios deseen disponer de copias en papel de algunos de los documentos, pueden imprimirlos en su propia oficina. Otra posibilidad, que amplía aún más las posibilidades de difusión, es presentar

la información en una conferencia, Gopher o en un sitio de la World Wide Web en Internet. Quizá conviene señalar que se pueden establecer conferencias privadas o públicas, o sea un sitio en Internet al que sólo puede accederse mediante una clave. Gracias a la adopción de otros dispositivos de seguridad, tales como la encriptación o las paredes a prueba de fuego, es posible intercambiar información altamente confidencial asegurándose al mismo tiempo que su lectura se limita a las personas realmente autorizadas.

De la misma manera, es posible que los gobiernos deseen distribuir copias de sus informes relativos a las diferentes convenciones internacionales sobre derechos humanos en la World Wide Web o a través de una variedad de redes electrónicas a las que tienen acceso diversos sectores de la población.² En algunos países, por ejemplo, se han establecido redes electrónicas especiales para las escuelas –como Schoolnet en Canadá– para establecer enlaces entre las escuelas y los escolares en todo el país. Gracias a estas redes se puede proceder a una amplia difusión de la información, como el informe de un Estado Parte al organismo de vigilancia de un tratado, con un costo sumamente reducido para el gobierno. Dado que una de las obligaciones de los Estados Partes es difundir los informes que preparan entre los propios ciudadanos, éste podría constituir un modo rentable para hacerlo, por lo menos entre aquella parte de la población que tiene acceso a computadoras y a redes informáticas.

Sin embargo, independientemente del nivel tecnológico alcanzado en los diferentes Estados Partes, es necesario adoptar un enfoque sistemático frente a la cuestión de la presentación de informes en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ello significa tomar en serio la labor de acopio, ordenación, análisis y difusión de información sobre los derechos humanos, y proporcionar los recursos necesarios para realizar el trabajo requerido de manera eficaz. Aunque se trate únicamente de un primer paso en el largo camino hacia la mejora de la situación en materia de derechos humanos, constituye un requisito previo para lograr un cambio significativo en pro de los derechos humanos.

2. Aunque las personas en las universidades suelen tener acceso directo y gratuito a Internet, otros sectores (incluyendo a las ONG) generalmente deben pasar por un proveedor de información; puede tratarse de proveedores sin propósito de lucro, tales como APC (Association of Progressive Communicators), que solo cobran una pequeña suscripción, o proveedores comerciales, que cobran mucho más. La red APC (llamada Web en Canadá, IGC en los Estados Unidos, Greenet en Europa, Sangonet en Sudáfrica, Alternex en Brasil, etc.) incluye numerosas conferencias sobre derechos humanos y está creando sitios WWW.

ANEXO

DIRECTRICES CONSOLIDADAS PARA LA PARTE INICIAL DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS PARTES

Los órganos de supervisión creados en virtud de los tratados de derechos humanos considerados en este manual han adoptado todos ellos directrices generales sobre la forma y contenido de los informes que los Estados Partes deben presentar. Algunos de esos órganos han aprobado directrices distintas para la preparación de los informes iniciales y la de los segundos informes e informes periódicos sucesivos. En general, dichas directrices recomiendan la preparación de informes divididos en dos partes. La parte inicial, o general, debe proporcionar al órgano de supervisión información básica sobre el Estado de que se trate y sobre el marco en que se protegen ciertos derechos, con inclusión de los aspectos constitucional, legislativo, administrativo y judicial. La segunda parte debe ofrecer información respecto de los artículos sustantivos del instrumento objeto de consideración. Los capítulos de la segunda parte de este manual, dedicados a seis instrumentos importantes, toman como línea de referencia las respectivas directrices adoptadas por cada comité, en la forma en que se aplican en mayo de 1990.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, se han emprendido diversas actividades con el fin de encarar los problemas relacionados con la coexistencia de diferentes obligaciones de informar en el caso de los Estados que son Partes en varios tratados internacionales de derechos humanos. Una de esas actividades es la consolidación y armonización de las directrices relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes. (Véanse la resolución 43/115 de la Asamblea General y el documento A/44/668.)

Los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados celebraron una segunda reunión en octubre de 1988 para examinar las cuestiones relativas al funcionamiento de los procedimientos de presentación de informes, así como las referentes a la racionalización y coordinación de esos procedimientos. Un asunto que, en opinión de los presidentes, requería medidas urgentes era la posibilidad de unificar las respectivas directrices aplicables a la parte inicial de los informes. (Véase el documento A/44/98.)

Después cada uno de dichos órganos examinó y enmendó un proyecto de directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes y, en febrero de 1990, todos esos órganos habían formulado observaciones sobre el proyecto y presentado sugerencias. La tercera reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en Ginebra en octubre de 1990, recomendó que «a la brevedad deberían añadirse, a las directrices pertinentes, las directrices consolidadas para la

parte inicial de los informes que los Estados Partes deben presentar en virtud de los distintos tratados, las cuales han sido redactadas en consulta con todos los órganos creados en virtud de tratados». (Documento A/45/636, párr. 65.)

Se espera que la adopción de las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes alivie la carga que dichos informes suponen para los Estados que han suscrito más de un instrumento internacional de derechos humanos. Dichas directrices permiten a los Estados Partes cumplir sus obligaciones en cuanto a la parte inicial o general de los informes prescritos por los tratados internacionales de derechos humanos presentando en esencia el mismo documento a los distintos órganos creados en virtud de tratados. En consecuencia, las directrices consolidadas sustituyen a las anteriores directrices aprobadas por los referidos órganos para la parte inicial o general de los informes.

Aunque, en el momento de prepararse este manual, el texto definitivo de las directrices consolidadas relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes no se ha añadido aún oficialmente a las directrices de cada uno de los órganos creados en virtud de tratados, parece oportuno poner en conocimiento de los funcionarios encargados de informar el cambio inminente en los procedimientos relativos a la parte inicial de los informes prescritos en los seis instrumentos considerados en la segunda parte. Los requisitos de información referentes a la segunda parte de los informes, es decir, la información pedida con arreglo a las disposiciones sustantivas de cada convención, **no son afectados** por la consolidación de las directrices, ni la presentación a los respectivos órganos, en el futuro, de un documento base o de «características nacionales», por parte de los Estados.

Texto de las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes

Territorio y población

1. *Esta sección debería contener información sobre las principales características étnicas y demográficas del país y de su población, a la vez que indicadores socioeconómicos y culturales tales como el ingreso per capita, el producto nacional bruto, la tasa de inflación, la deuda externa, la tasa de desempleo, la tasa de alfabetización y la religión. Debería incluir asimismo información relativa a la lengua materna, la esperanza de vida, la mortalidad infantil y materna, la tasa de fecundidad, y el porcentaje de población menor de 15 años y mayor de 65, el porcentaje de la población que vive en zonas rurales y urbanas y el porcentaje de hogares cuyos jefes de familia son mujeres. En la medida de lo posible, los Estados deberían esforzarse en suministrar todos los datos desglosados por sexo.*

Estructura política general

2. *En esta sección deberían describirse brevemente la historia y los antecedentes políticos del país, su régimen de gobierno y la estructura del poder ejecutivo, legislativo y judicial.*

Marco normativo general de protección de los derechos humanos

3. *Esta sección debería contener información sobre:*
 - a) *Cuáles son las autoridades judiciales, administrativas o de otra índole competentes en materias relativas a los derechos humanos;*
 - b) *Cuáles son los recursos de que dispone un individuo que afirma que se han violado sus derechos; y qué sistemas de indemnización y rehabilitación existen para las víctimas;*
 - c) *Si cualquiera de los derechos contemplados en los diversos instrumentos de derechos humanos están protegidos, ya sea en la Constitución o en una declaración de derechos independiente; y en tal caso, qué disposiciones existen en la Constitución o en la declaración de derechos en cuanto a su derogación y en qué circunstancias;*
 - d) *En qué forma los instrumentos de derechos humanos pasan a ser parte del ordenamiento jurídico nacional;*
 - e) *Si las disposiciones de los diversos instrumentos de derechos humanos pueden ser invocadas ante los tribunales judiciales, los tribunales de otra índole o las autoridades administrativas, o ser aplicadas directamente por ellos; o si por el contrario deben transformarse en derecho interno o en reglamentaciones administrativas antes de que puedan ser aplicadas por las autoridades competentes;*
 - f) *Si existe alguna institución u órgano nacional encargado de vigilar la aplicación de los derechos humanos.*

Información y publicidad

4. *En esta sección debería indicarse si se han desplegado esfuerzos especiales para despertar en el público y las autoridades pertinentes la conciencia de los derechos contenidos en los diversos instrumentos de*

derechos humanos. Los temas que deberían abordarse son, entre otros, la forma en que se han difundido los textos de los diversos instrumentos sobre derechos humanos y el alcance de esa difusión; si esos textos se han traducido al idioma o los idiomas locales, qué organismos del gobierno son responsables de la preparación de esos informes y si normalmente reciben informaciones u otros aportes de fuentes externas; y si el contenido de los informes es objeto de debate público.