

MÓDULO 24

LOS MECANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DESC

Objetivo del módulo 24

El objetivo de este módulo es describir en términos generales algunos de los mecanismos internacionales destinados a la protección y cumplimiento de los DESC.

El módulo

- *presenta los órganos y mecanismos de derechos humanos establecidos por los tratados, y los órganos y mecanismos creados por la Carta de las Naciones Unidas*
- *presenta en forma resumida el trabajo y los procedimientos de los principales órganos de vigilancia de los tratados relacionados con los DESC, entre los que se incluyen:*
 - *El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*
 - *El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*
 - *El Comité sobre los Derechos del Niño y*
 - *El Comité de Derechos Humanos*
- *presenta en forma resumida el trabajo y los procedimientos relacionados con los DESC de los órganos y mecanismos creados por la Carta de las Naciones Unidas, entre los que se incluyen:*
 - *El Comité de Derechos Humanos*
 - *La Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer*
 - *La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*
 - *La Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*
- *presenta en forma resumida el trabajo y los procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*

Introducción

Para una plena protección de los DESC es fundamental contar con instituciones y mecanismos efectivos a nivel nacional. El trabajo de promoción y protección de los derechos ante instituciones, órganos y mecanismos internacionales puede complementar la protección ofrecida por los órganos y procesos nacionales, pero no puede sustituir el trabajo que les incumbe a éstos.

Al mismo tiempo, existen varios mecanismos, instituciones y procedimientos internacionales que tienen un papel que desempeñar en la efectividad de los DESC. La mayoría de ellos forma parte del sistema de las Naciones Unidas. En este módulo se examinan brevemente algunos de los más importantes:

- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

- El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
- El Comité sobre los Derechos del Niño
- El Comité de Derechos Humanos
- La Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer
- La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
- La Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos
- La Organización Internacional del Trabajo

Mecanismos establecidos por los tratados

La tarea de implementación de los tratados de derechos humanos no puede quedar librada únicamente a la actividad de los estados. Es necesario, aún en los casos de estados comprometidos con los derechos humanos, contar con alguna forma de escrutinio independiente. Todos los tratados de derechos humanos, por lo tanto, prevén algún mecanismo de “aplicación” o “supervisión”, que en general está a cargo de un comité (en el caso de los tratados de las Naciones Unidas), una comisión o un tribunal independientes. Cada uno de los tratados de Naciones Unidas analizados en este módulo cuenta con su propio “órgano de contralor del tratado” o “comité”, que tiene la responsabilidad de realizar varias tareas en relación con la aplicación del tratado correspondiente.

Existen dos tipos de mecanismos de aplicación o supervisión de los tratados de derechos humanos: el sistema de presentación de informes y el sistema de denuncia. En algunos casos se combinan ambos. El sistema de presentación de informes es el mecanismo mediante el cual normalmente se supervisan los tratados de Naciones Unidas. De acuerdo con este sistema, los estados partes deben presentar ante el correspondiente comité de Naciones Unidas un informe periódico sobre los avances realizados y los problemas enfrentados en cuanto al cumplimiento del tratado. Los comités deben examinar estos informes durante sus reuniones anuales mediante lo que se conoce como “diálogo constructivo”. Para esto se invita a los representantes del estado en cuestión a asistir a una reunión del comité para que presenten el informe y respondan a las preguntas formuladas por los miembros del comité. Los comités a menudo procuran concentrarse en cuestiones planteadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y tratan de obtener garantías que les aseguren que el estado de que se trate va a abordar y solucionar los problemas planteados. Al finalizar el “diálogo constructivo”, el comité adopta una serie de “observaciones finales”, que describen no sólo los avances logrados sino también los asuntos que despierten su preocupación, respecto de los cuales deban tomarse medidas.

El modelo alternativo de supervisión es el sistema de denuncia, también llamado “sistema de presentación de reclamos” o “sistema de comunicaciones”, que es la forma de supervisión que predomina en los sistemas regionales. Varios comités de Naciones Unidas también usan el sistema de denuncia (el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial). La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un sistema de presentación de denuncias para el Comité para la

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que todavía no entró en vigencia* y se están realizando tratativas para que el PIDESC adopte este sistema también.

Los sistemas de denuncia varían de acuerdo con el carácter de las actuaciones y el tipo de reclamos que puedan recibirse. Con la excepción de los sistemas previstos en la Convención Europea de Derechos Humanos (véase el módulo 29) y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos (véase el módulo 30), los sistemas de denuncia establecidos en los tratados son optativos para los estados partes y no son jurídicamente vinculantes. Los tratados en general contemplan la recepción de denuncias presentadas por los estados o personas particulares, pero los estados no suelen hacer uso de este sistema.

En términos generales, los sistemas de denuncia funcionan de manera análoga a los procedimientos jurídicos nacionales, en los que un órgano independiente debe deliberar sobre un conflicto entre dos partes y presentar una decisión u opinión sobre la solución jurídica del caso. Pero a diferencia de los procedimientos a nivel nacional, los sistemas de denuncia de los tratados no funcionan como una instancia de apelación sino simplemente como un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los estados en virtud del tratado en cuestión. Por lo tanto, en la mayoría de los tratados de derechos humanos, estos “recursos” no funcionan como los mecanismos de tutela previstos en el orden nacional, sino que cumplen un rol subsidiario a aquellos. En todos los casos, se pone el énfasis en los recursos que pueda ofrecer el orden jurídico nacional, y se recurre al escrutinio internacional sólo cuando esos recursos internos se hayan agotado.

Procedimientos creados por la Carta

La tarea de supervisión y aplicación de los derechos humanos está principalmente en manos de los mecanismos que establece cada tratado, pero además existen varios procedimientos que complementan dicha tarea y que fueron establecidos de acuerdo con las disposiciones generales sobre derechos humanos enunciadas en la Carta de las Naciones Unidas (véase el módulo 2.) Desde su creación en 1946, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recibe denuncias de agravios cometidos por los gobiernos u otros actores estatales presentadas por individuos y organizaciones de todo el mundo. Durante muchos años, la Comisión se negó a actuar frente a las denuncias, pero finalmente desarrolló varios mecanismos que le



* El Protocolo entró en vigencia en diciembre de 2000 al depositarse el décimo instrumento de ratificación

permiten hacerlo. Los dos procedimientos principales—conocidos como los procedimientos 1235 y 1503, por los números de las correspondientes resoluciones del Consejo Económico y Social—permiten que la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión analicen las denuncias y otras informaciones de carácter urgente y prevén una serie de medidas de seguimiento, como visitas a los estados en cuestión y la elaboración de informes por país o por tema, por parte de relatores especiales, representantes, expertos y grupos de trabajo. Sin embargo, se trata más que nada de procedimientos “políticos” ya que su funcionamiento en definitiva depende de las decisiones que se tomen dentro de la comisión misma (que está compuesta por los estados miembro de la ONU).

Prácticamente todos estos órganos permiten la intervención de las ONG en sus debates. De hecho, sin los aportes de estas organizaciones, muchos de estos mecanismos no podrían funcionar de manera efectiva. Las ONG nacionales, regionales e internacionales son ricas fuentes de información y ofrecen un panorama de la situación de los derechos humanos en un determinado país que se constituye en una alternativa a la versión de los gobiernos. Al mismo tiempo, los comentarios, observaciones y recomendaciones de estos órganos apuntalan a las ONG en sus actividades de presión y de defensa y promoción de los derechos.

En las siguientes secciones se analizan brevemente los procedimientos que tienen a su disposición los activistas que se desempeñan en el área de los DESC a través de

- los mecanismos creados por los tratados y
- los mecanismos creados por la Carta de las Naciones Unidas.

La última sección se ocupa de la Organización Internacional del Trabajo, que es anterior a la creación de las Naciones Unidas, pero que hoy es uno de sus organismos especializados.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El mecanismo internacional más importante para los activistas en DESC es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). (Véase el módulo 2 para mayor información sobre el CDESC.) El Comité—que fue creado en mayo de 1986—se reúne dos veces por año en Ginebra, está compuesto por dieciocho miembros independientes y es un órgano subsidiario del Comité Económico y Social. Se encarga de vigilar la aplicación de los derechos enunciados en el PIDESC, tarea que desempeña, en términos generales, de tres maneras:

- examinando los informes presentados por los gobiernos y elaborando conclusiones acerca del incumplimiento de las obligaciones asumidas por los países en virtud del Pacto;
- guiando la acción de los estados y de otros organismos internacionales en relación con los derechos enunciados en el Pacto; y
- aclarando, expandiendo y brindando mayores detalles sobre los derechos consagrados en el Pacto mediante sus observaciones generales y otros documentos.

Las ONG pueden intervenir en todas estas áreas y el CDESC siempre ha tenido una actitud especialmente receptiva para con la información y las ideas que aportan estas organizaciones.

La experiencia de México en la utilización del mecanismo de supervisión del CDESC¹

Desde mediados de 1998 algunas organizaciones civiles y redes mexicanas comenzaron a conformar el “Espacio de Coordinación Control Ciudadano—DESC” con el objetivo de articular el trabajo que distintas organizaciones venían haciendo en materia de desarrollo social y derechos humanos.

El Espacio de Coordinación tiene como objetivo general: generar un proceso de monitoreo y seguimiento permanente de la puesta en práctica de los compromisos y obligaciones adquiridos por el gobierno mexicano a través de instrumentos internacionales relacionados con los DESC, a fin de promover su cumplimiento con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los población mexicana.

En este marco de acción en noviembre de 1999 trece redes de organismos civiles elaboraron y presentaron ante el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos Sociales y Culturales un informe alternativo al tercer informe periódico de Gobierno de México sobre el cumplimiento del PIDESC que contiene un amplio diagnóstico, análisis y propuestas sobre temas como empleo, salario, libertad sindical, seguridad social, discriminación, niñez, mujer, vivienda, alimentación salud, entre otros derechos.

En noviembre de 1998 las organizaciones participantes del Espacio de Coordinación elaboraron un documento con preguntas pre-sesionales para el Comité, fundamentadas en información alternativa a la proporcionada por el gobierno mexicano en su tercer informe. El Comité acogió el documento y quedó abierta abierto a la recepción de más información. Durante 1999 el Programa de Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo (organización que tuvo la iniciativa de conformar el Espacio de Coordinación) se coordinaron los esfuerzos de investigación, análisis y sistematización de información y casos de violación a los diversos derechos consagrados en el PIDESC. Así se integró un amplio informe alternativo que fue enviado al Secretario del CDESC y a los 18 expertos miembros del Comité desde mediados de 1999. Estas organizaciones hicieron un amplio y constante trabajo de cabildeo y difusión de su informe mientras duró la sesión del CDESC tanto en Ginebra como en México.

El informe alternativo tuvo muy buena acogida por los miembros del CDESC quienes públicamente valoraron de manera positiva el trabajo coordinado de un amplio número de organizaciones no gubernamentales y al elaborar su conclusión final sobre el Gobierno (E/C 12/1/Add.41) tomó en cuenta varias de las observaciones y recomendaciones que se hicieron en dicho informe.

El CDESC ha elaborado directrices que detallan la forma y el contenido de los informes que deben presentar los estados en virtud del Pacto.² Sin embargo, son pocos los estados cuyos informes se ajustan bien a esas directrices. Los procedimientos que sigue el Comité para el

análisis de los informes son similares a los que siguen otros órganos de vigilancia de los tratados:

- El gobierno presenta su informe.
- En algunos casos, el Comité designa a uno de sus miembros para que analice el informe presentado por el gobierno.
- Algunos meses antes de su período formal de sesiones, un grupo de trabajo de pre-sesión identifica las inquietudes a ser planteadas ante el representante del gobierno en cuestión. En esta etapa, las ONG nacionales, regionales e internacionales tienen la oportunidad de presentar información ante el grupo de trabajo, cuyo período de sesiones por lo general comienza al poco tiempo de concluido el período formal de sesiones del Comité.
- Las ONG del país que presenta el informe también tienen la oportunidad de preparar informes “alternativos” o “paralelos” y presentarlos ante el Comité.
- El Comité, durante uno de sus períodos de sesiones (que en general tienen lugar en los meses de mayo y noviembre), se reúne con los representantes del gobierno para examinar en detalle el informe presentado.
- Antes de esto, las ONG pueden realizar presentaciones orales ante el Comité con el fin de complementar sus informes escritos. La primera tarde de cada uno de los períodos formales de sesiones está dedicada a oír las declaraciones de las ONG sobre los informes que el Comité está a punto de examinar.
- El Comité invita también a los miembros de los organismos especializados de la ONU a que presenten sus observaciones.
- El Comité luego formula sus observaciones finales sobre el informe presentado por el gobierno y emite recomendaciones acerca de las obligaciones asumidas por el gobierno en virtud del Pacto. Dichas observaciones se presentan ante el gobierno en cuestión y se dan a conocer públicamente al mismo tiempo.
- En la memoria anual del Comité que se presenta ante el Consejo Económico y Social se incluye una síntesis de las deliberaciones sobre cada uno de los informes presentados por los gobiernos.

Observaciones Generales

Además de analizar en profundidad los informes presentados por los gobiernos, el Comité puede formular una Observación General o emitir un comentario o documento analítico, mediante los cuales intenta desarrollar una mejor comprensión de los derechos consagrados en el Pacto o abordar algún asunto en particular. El objetivo de los comentarios y Observaciones Generales consiste en asistir a los gobiernos en la aplicación de los derechos enunciados en el Pacto como así también señalar las falencias en los informes presentados y así mejorar el procedimiento de presentación de informes. Hasta mayo de 2001, el Comité adoptó 14 Observaciones Generales. Las dos últimas tratan del derecho a la educación y el derecho a la salud.

Asimismo, mediante sus comentarios y observaciones, el Comité espera funcionar como guía de la acción de los estados, de los organismos especializados de la ONU y de otras organizaciones internacionales que conduzca a la efectividad progresiva de los DESC.

Informes ad hoc

El Comité también ha actuado en situaciones en las que se necesita una respuesta inmediata. Ha solicitado la presentación de informes ad hoc por parte de República Dominicana y Filipinas. El Comité envió también una misión de investigación a Panamá en 1995 con el fin de obtener información de fuentes originales sobre el derecho a la vivienda. Esta misión se emprendió con el permiso del gobierno de Panamá.

Prevención de violaciones

En por lo menos una ocasión el Comité tomó medidas para prevenir que se produjera una violación de los derechos. A partir de información presentada por organizaciones no gubernamentales de Filipinas, el Comité llegó a la conclusión de que la propuesta de desalojar por la fuerza a un numeroso grupo de personas podría dar como resultado el incumplimiento de las obligaciones asumidas por el gobierno de ese país en virtud del Pacto. Recomendó entonces que se procediera con los desalojos sólo si se contaba con un plan adecuado para la reubicación de las personas afectadas.

Visitas de los miembros del CDESC—El caso de Hong Kong

Cuando Hong Kong presentó su informe en 1997 en virtud de lo establecido en el PIDESC, las ONG concertaron la visita a Hong Kong del miembro del Comité designado como responsable del informe de aquel país para que pudiera dialogar con las ONG locales antes de que el Comité iniciara el análisis del informe. El objetivo era permitirle al Comité conocer de fuentes originales la situación de los DESC en aquel país.

Día de debate general

El Comité también prevé cierto tiempo para debatir algún derecho específico o artículo del Pacto o algún tema en particular que sea pertinente para su trabajo. En general, se invita a expertos para que hagan sus aportes a estos debates. Por ejemplo, en su decimoctavo período de sesiones en mayo de 1998, el Comité dedicó el primer día al Debate General sobre “La globalización y su repercusión sobre el goce de los derechos económicos y sociales”. Asistieron representantes de los órganos de las Naciones Unidas, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales. Luego del debate, el Comité elaboró un documento titulado “La globalización y los derechos económicos, sociales y culturales”.

Protocolo Facultativo

El Comité está considerando una propuesta de adopción de un Protocolo Facultativo para el Pacto, que les permitiría a particulares y grupos presentar directamente ante el Comité denuncias por violaciones del Pacto.

***Defensa de los derechos socioeconómicos—recursos del derecho internacional
Experiencia del Center for Equality Rights in Accommodation (CERA), Canadá²***

“Quienes trabajamos con la gente que vive en la pobreza a menudo nos encontramos frente a la necesidad de aclarar que los derechos económicos y sociales no son patrimonio exclusivo de un Comité de Naciones Unidas que se reúne en los salones con paredes de mármol del *Palais des Nations* en Ginebra, una de las ciudades más ricas y caras del mundo. La mayoría de las personas que luchan por los derechos sociales y económicos quizás consideren que los procedimientos de los órganos de vigilancia de los tratados de la ONU son algo totalmente improcedente o una forma de relegar los derechos sociales y económicos a “expertos” internacionales en lugar de desarrollarlos como una rama dentro las actividades relacionadas con los derechos a nivel nacional.

“Sin embargo, sería un error que los defensores y propulsores de los derechos sociales y económicos pasaran por alto el potencial que ofrecen los órganos de vigilancia de los tratados de la ONU, en particular el CDESC, para fortalecer el trabajo en derechos sociales a nivel nacional. Al igual que todos los demás organismos de defensa de los derechos humanos, y quizás en mayor medida que otros, debemos trabajar en varios frentes al mismo tiempo. La defensa y promoción a nivel político a menudo va a verse fortalecida por las acciones judiciales, y las acciones judiciales van a estar asistidas por la educación pública y la actividad de defensa y promoción de los derechos. Asimismo, la defensa de los derechos sociales dentro del país va a beneficiarse del trabajo realizado a nivel internacional, que a su vez necesita retroalimentarse del trabajo a nivel nacional...

“En 1993, cuando se estaba por iniciar el proceso de revisión del segundo informe periódico de Canadá, las ONG canadienses...solicitaron el establecimiento de un nuevo procedimiento mediante el cual las ONG locales harían presentaciones orales ante el Comité como parte del proceso de revisión periódica. El Comité abrió nuevos caminos en Naciones Unidas, al reservar tiempo al principio de cada período de sesiones para que las ONG pudieran hacer sus presentaciones relacionadas con las revisiones periódicas de los estados partes en el Pacto. El nuevo procedimiento tuvo gran repercusión, ya que les permitía a las ONG desempeñar un papel central y transformaba así la naturaleza del proceso de revisión...

“Las presentaciones de las ONG ante los órganos de vigilancia de los tratados suelen llamarse ‘informes paralelos’, pero el CDESC realmente les asignó a las ONG un rol central en 1993. En lugar de pretender contar con los recursos o pericia para evaluar las complejas cuestiones sociales y económicas de un país, el Comité reconoció que funciona mejor desde una posición más similar a la de un juez, actuando como facilitador y extrayendo conclusiones de un diálogo sobre los derechos entre las ONG locales y los gobiernos...

“El papel preponderante que desempeñaron las ONG en 1993 cuando se examinó la situación de Canadá frente al Pacto hizo que el proceso cobrara gran visibilidad y fuera objeto de un intenso debate público. Las inquietudes y las recomendaciones del Comité ocuparon los titulares de los diarios de todo Canadá, dieron lugar a un ríspido debate en el parlamento y fueron difundidas con gran entusiasmo por todo el país por los grupos de defensa de los derechos humanos y de lucha contra la pobreza. Desde entonces han sido citadas en los escritos de varias causas iniciadas en virtud de la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades* y la legislación de derechos humanos...

“En 1993, las presentaciones orales de las ONG giraron en torno de dos temas principales que siguen dominando la actividad de defensa y promoción de los derechos sociales y económicos en

Canadá: (1) el aumento de la pobreza, la falta de vivienda y el hambre en medio de la riqueza y (2) el hecho de que ni la justicia ni los gobiernos en Canadá ofrezcan recursos efectivos ante las violaciones de los derechos económicos y sociales. Nosotros suministramos información concisa, en general proveniente de datos del gobierno, sobre el alcance y la profundidad de la pobreza entre los grupos vulnerables de Canadá y presentamos también información comparativa sobre la riqueza y los “recursos disponibles” en este país. Acompañamos nuestra presentación con diapositivas que mostraban lo que era la falta de vivienda y la pobreza en Canadá. Además, presentamos resúmenes de casos en los que se habían iniciado demandas relacionadas con los derechos sociales y económicos ante la justicia canadiense y los tribunales de derechos humanos.

“Las observaciones finales del Comité abordaban la mayoría de los problemas que habíamos planteado y que se relacionan directamente con las luchas que libramos a nivel nacional. Por primera vez, el Comité formuló una dura crítica a un país rico por sus violaciones de los derechos económicos y sociales. Dejó en claro que la doctrina de la “efectividad progresiva” es tanto una espada como un escudo; puede ser utilizada para hacer responsables a los países de la no aplicación del “máximo de los recursos de que disponen” para dar efectividad a los derechos económicos y sociales...

“Igualmente importante fue la declaración del Comité en el sentido de que existe la obligación de ofrecer recursos efectivos para todos los derechos consagrados en el Pacto, entre los que se incluye, en particular, el derecho a un nivel de vida adecuado, enunciado en su artículo 11.

“...El Comité señaló que, aunque los derechos sociales y económicos no estén explícitamente protegidos en la Carta Canadiense, pueden recibir protección si se amplía la interpretación de derechos tales como ‘igualdad’ y ‘seguridad de la persona...’

“Si bien las observaciones del Comité fueron ampliamente difundidas, la respuesta del gobierno fue extremadamente decepcionante. En lugar de implementar las recomendaciones o abordar las inquietudes planteadas por el Comité, Canadá retrocedió decididamente en cuanto a la efectividad de los derechos enunciados en el Pacto...

“El acontecimiento más dramático de los últimos tiempos fue la decisión que tomó el gobierno federal en 1995 de revocar las disposiciones del Plan de Asistencia de Canadá, que había sido el pilar de la protección de los derechos humanos para toda una generación de canadienses...

“Cuando el gobierno de Canadá anunció su intención de revocar las disposiciones del Plan de Asistencia, las ONG y expertos internacionales en asuntos jurídicos comparecieron ante el comité parlamentario que revisaba la legislación propuesta. Argumentaron que tal medida constituiría un incumplimiento de las obligaciones que tiene Canadá en virtud del Pacto de no tomar ‘medidas deliberadamente regresivas’ respecto de la protección de los derechos enunciados en el Pacto. Al no obtener respuesta suficiente del gobierno, recurrimos directamente al Comité, que nos concedió el permiso de hacer presentaciones orales sobre el problema. En mayo de 1995, compareció ante el Comité, fuera del proceso normal de revisiones periódicas, una delegación de ONG canadienses que presentó una solicitud urgente para que el Comité se ocupara del tema. El Comité respondió enviando una carta a Canadá en la que relataba las inquietudes presentadas por las ONG y solicitaba que se presentara un informe sobre la legislación ese mismo año dentro del contexto de la tercera revisión periódica de Canadá. El Comité no recibió nada hasta dos años y medio más tarde, cuando Canadá finalmente presentó su informe atrasado y se programó su revisión para noviembre de 1998... Entre tanto, los esquemas de asistencia provincial se habían deteriorado seriamente...

“Seis meses antes de la revisión por parte del Comité del informe presentado por un gobierno, un Grupo de Trabajo se reúne con anterioridad al período de sesiones y elabora una lista de inquietudes a las que el estado parte debe responder. Las ONG tienen la oportunidad de hacer presentaciones orales y escritas ante el Grupo de Trabajo. Esta es una oportunidad importante para asegurarse de que la lista de inquietudes incluya los temas que más preocupan a las ONG, ya que ésta es luego utilizada como marco de la revisión oral que tiene lugar en el siguiente período de sesiones. En mayo de 1998, se enviaron dos personas a Ginebra en representación de un amplio espectro de ONG canadienses para que presentaran información ante el Grupo de Trabajo. El Grupo a su vez envió a Canadá una extensa lista de preguntas sobre la revocación del Plan de Asistencia y varios otros temas.

“El día de la apertura del período de sesiones de noviembre-diciembre de 1998, en el que el Comité debía examinar, entre otros, a Canadá e Israel, estaba literalmente repleto de ONG, una docena de las cuales provenían de Canadá, otras tantas de Palestina, y algunas otras de los demás países que serían examinados ese mismo día. Philip Alston, que en aquella ocasión presidía por última vez un período de sesiones del Comité, fue quien tuvo que lidiar con la confusión reinante, lo cual parecía ser lo más adecuado, ya que él siempre había promovido el reconocimiento del rol de las ONG y había desempeñado un importante papel en la transformación del Comité en un órgano más activista en la década anterior.

“Las presentaciones orales y escritas al inicio del período de sesiones del Comité constituyen el aspecto más visible del papel que desempeñan las ONG en este proceso. Sin embargo, al igual que con todos los demás órganos de vigilancia de los tratados, las presentaciones realizadas ante miembros individuales del Comité sobre temas de su especial interés o preocupación revisten gran importancia. Como los miembros por lo general se ven abrumados por la cantidad de información que se les suministra, es fundamental presentar resúmenes concisos. Las ONG canadienses prepararon un resumen colectivo de los problemas más críticos, que resultó muy valioso ya que ayudó al Comité a mantener el foco de la revisión en determinados temas. Dado que las ONG no tienen forma de responder a las declaraciones de los gobiernos, es importante anticipar las respuestas que el gobierno pueda dar a las preguntas formuladas y suministrar información pertinente a los miembros del Comité que demuestre por qué la respuesta que se anticipa no es adecuada. Sobre la base de las respuestas que el gobierno había presentado por escrito, previmos correctamente que la delegación del gobierno negaría la importancia de las prestaciones del Plan de Asistencia, al que describiría simplemente como un “mecanismo administrativo” entre el gobierno federal y las provincias que necesitaba ser “actualizado”. Nosotros entonces subrayamos en nuestro material las declaraciones que había efectuado Canadá ante el Comité en otras revisiones periódicas y otros comentarios oficiales según los cuales el Plan de Asistencia era fundamental para la protección de los derechos sociales y económicos y de los estándares nacionales para los programas de asistencia social. Como resultado de esto, los miembros del Comité le exigieron firmemente a la delegación canadiense que conciliara las declaraciones anteriores con las que estaban efectuando en ese momento. Uno de los miembros le preguntó a un delegado canadiense: ‘¿Mintió en aquella oportunidad o está mintiendo ahora?’

“Las ONG habían realizado un importante trabajo previo con los medios de comunicación de Canadá. Hubo periodistas de medios gráficos de circulación nacional y de la radio nacional presentes en la reunión del Comité con los delegados del gobierno canadiense, que duró dos días. Las ONG de todos los sectores emitían permanentemente comunicados de prensa y establecimos sitios en la web en los que se publicaron el informe del gobierno, la lista de inquietudes y las presentaciones efectuadas por las ONG. El proceso de revisión recibió gran cobertura en los medios y fue muy comentado en todo Canadá. ¡Hasta se parodiaron las negativas del gobierno en

un programa cómico emitido por la televisión nacional!

“Sustancialmente, las observaciones finales de 1998 sobre Canadá reiteraban y reforzaban las inquietudes y recomendaciones expresadas en la revisión anterior y contenían una firme condena a la revocación del Plan de Asistencia...”

“El Comité recomendó el restablecimiento del ‘derecho a una asistencia adecuada para todas las personas necesitadas que sea exigible por ley’ y de todos los demás estándares del Plan de Asistencia.

“El Comité también expresó sus serias preocupaciones y formuló firmes recomendaciones respecto de los muchos otros problemas que observaba en Canadá: los recortes a la asistencia social a las provincias, la ausencia de soluciones al problema de la falta de vivienda, el uso cada vez mayor de los centros de provisión de alimento a los pobres, los recortes al seguro de desempleo, la ausencia de medidas para abordar de manera justa los reclamos de los aborígenes en relación con la tierra y la pobreza en la que viven esos pueblos, los programas de inserción laboral, la prohibición de sindicalización a la que están sujetos los trabajadores que participan de esos programas, y las consecuencias adversas que los recortes a los programas sociales tienen para las mujeres.

“Los gobiernos provinciales fueron criticados nuevamente por sostener ante la justicia que la *Carta de Derechos y Libertades* de Canadá debe interpretarse de manera de negarle recursos jurídicos a quienes han sufrido la violación de sus derechos económicos y sociales. El Comité reiteró que ‘los derechos económicos y sociales no pueden reducirse a meros principios y objetivos’. Exigió además que se hicieran efectivos dentro de las provincias y territorios los derechos consagrados en el Pacto ‘mediante medidas legislativas o políticas y el establecimiento de mecanismos independientes y adecuados de vigilancia y resolución...’

“Las ONG canadienses que se ocupan de la pobreza y la falta de vivienda decidieron participar—en marzo de 1999, cuando era el turno de Canadá—del análisis quinquenal que efectúa el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para verificar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este Comité planteó inquietudes similares a las ya expresadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales... En particular, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por la gran cantidad de personas que carecen de vivienda en Canadá, y recomendó que el gobierno adoptara ‘las medidas positivas requeridas en el artículo 6 (el derecho a la vida) con el fin de hacer frente a este grave problema...’

“Mediante la actividad de defensa y promoción a nivel internacional, hemos comenzado a generar un consenso entre los órganos de vigilancia de los tratados acerca de las violaciones de los derechos humanos cometidas en Canadá. De este modo, también hemos alentado a estos órganos a encarar otras cuestiones relacionadas con los derechos económicos y sociales que de otro modo habrían quedado a un lado. Si bien hasta el momento no hemos logrado revertir la erosión de los derechos sociales en Canadá, por lo menos hemos hallado un foro que nos permite articular los reclamos más importantes en relación con los derechos de manera que sean examinados a la luz de la legislación internacional sobre derechos humanos...”

El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer

El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) es el órgano que vigila la aplicación y efectividad de los derechos enunciados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.⁴

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer contiene varios artículos con un componente socioeconómico. Según la Convención, los gobiernos deben eliminar la discriminación en varias áreas, entre las que se incluye la educación (art. 10), el empleo (art. 11), la atención de la salud y la planificación familiar (art. 12), y las prestaciones sociales y económicas (art. 13.) (Véase el módulo 4, que contiene mayor información sobre la Convención de la Mujer y el CEDAW.)

Además de vigilar la aplicación por parte de los estados de las disposiciones de la Convención, el Comité también formula sugerencias y Recomendaciones Generales. Las sugerencias apuntan al sistema de Naciones Unidas, y las Recomendaciones Generales, al igual que las formuladas por otros órganos de vigilancia de los tratados, apuntan a aclarar y ofrecer mayores detalles sobre las disposiciones de la Convención, que son de un carácter más general. Están destinadas a asistir a los gobiernos, las ONG y otros en la interpretación de los diferentes artículos de la Convención. Hasta junio de 2000, el Comité emitió veinticuatro Recomendaciones Generales*.

Además de vigilar la aplicación por parte de los estados de las disposiciones de la Convención, el Comité también formula sugerencias y Recomendaciones Generales. Las sugerencias apuntan al sistema de Naciones Unidas, y las Recomendaciones Generales, al igual que las formuladas por otros órganos de vigilancia de los tratados, apuntan a aclarar y ofrecer mayores detalles sobre las disposiciones de la Convención, que son de un carácter más general. Están destinadas a asistir a los gobiernos, las ONG y otros en la interpretación de los diferentes artículos de la Convención. Hasta junio de 2000, el Comité emitió veinticuatro Recomendaciones Generales.

El Comité está compuesto por veintitrés expertos provenientes de diferentes regiones geográficas, quienes, a título personal, cumplen con un mandato de cuatro años.

El Comité ha adoptado directrices para la presentación de informes por parte de los estados partes en la Convención.⁵ En virtud del artículo 18 de la Convención, cada estado parte se compromete a presentar un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que haya adoptado con el fin de dar efectividad a las disposiciones de la Convención y sobre los progresos obtenidos en ese sentido. Cuando los gobiernos presentan sus informes, las ONG tienen la oportunidad de aportar su información. (Véase el recuadro titulado “La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los Grupos de Mujeres de la India” en las págs. 543–544, que es un ejemplo de la actividad de las ONG en torno de las sesiones del Comité.)

* Al momento de la traducción al español de este manual (mayo 2001) no se han dictado nuevas Recomendaciones Generales

A continuación se describe a grandes rasgos el procedimiento que sigue el Comité al examinar los informes:

- **Presentación del informe del gobierno:** El gobierno presenta un informe sobre las medidas que ha adoptado con el fin de aplicar la Convención. La fecha de presentación del primer informe es a un año de la entrada en vigencia de la Convención para el país en cuestión; a partir de entonces, los informes deben presentarse cada cuatro años.
- **Grupo de Trabajo de pre-sesión:** El relator del país –un miembro del CEDAW que es el principal responsable de un determinado país– prepara un análisis del informe presentado por el gobierno y lo presenta ante el Grupo de Trabajo de pre-sesión, que se reúne antes de las sesiones formales del Comité. El Grupo también recibe preguntas de otros miembros del Comité y compila una lista de preguntas por escrito que se envía al gobierno pertinente. En esta etapa, las ONG pueden presentar material ante el Grupo de Trabajo y pueden también ser invitadas a comparecer ante él a fin de suministrar información.
- **Reuniones públicas con el gobierno:** Luego el Comité en pleno mantiene entre una y tres reuniones (cada una de aproximadamente tres horas) con los representantes del gobierno. Durante estas reuniones el gobierno debe responder a las preguntas escritas del Comité y a toda otra pregunta que éste le formule.
- **La adopción de observaciones finales del Comité:** Finalmente, el Comité adopta sus Observaciones Finales, un documento de 3-5 páginas que contiene la evaluación que hace el Comité del progreso obtenido en la aplicación de la Convención, las áreas de mayores problemas, y recomendaciones detalladas de las medidas que a su criterio debe tomar el gobierno en cuestión. Este documento se entrega al gobierno al finalizar el período de sesiones del Comité y al poco tiempo se lo da a conocer públicamente.

Las Observaciones Finales ofrecen una herramienta de presión de la que pueden hacer uso las ONG a nivel nacional. Pueden ser utilizadas para influenciar las acciones y las políticas del gobierno. En algunos casos, el Comité le pide al gobierno que presente información adicional u otro informe.

Recomendaciones Generales

Además de sus Observaciones Finales sobre los informes presentados por los estados partes en la Convención, el Comité también formula Recomendaciones Generales. Las ONG pueden hacer sus aportes a la formulación de estas recomendaciones ejerciendo presión sobre los miembros del Comité (lobby) y mediante las presentaciones que realizan ante el Grupo de Trabajo de pre-sesión. Al ampliar el contenido de las disposiciones de la Convención, las Recomendaciones Generales ofrecen otra buena herramienta de presión.

Protocolo Facultativo

En diciembre de 1999, la Asamblea General adoptó un Protocolo Facultativo de la Convención.* En virtud de este Protocolo, las mujeres que son víctimas de la discriminación

* El Protocolo entró en vigencia en diciembre de 2000.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los Grupos de Mujeres de la India⁶

India ratificó la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en julio de 1993, poco tiempo después de celebrada la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de Viena. Este fue sin duda uno de los resultados de la influencia y la presión que ejercieron los grupos de defensa de los derechos de la mujer en la Conferencia Mundial. La Convención de la Mujer luego se convirtió en un componente crucial durante los preparativos para la Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995. Se celebraron varios talleres de orientación sobre la Convención. Se elaboró un completo “informe paralelo” con aportes de los grupos de derechos de la mujer de todo el país anticipando el informe inicial que el gobierno de la India debía presentar en agosto de 1994 ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Los talleres iniciales de orientación sobre la Convención presentaron dificultades. Tanto a los instructores como a los participantes les resultaba difícil hacer que la Convención fuera de utilidad para la acción de las organizaciones de base. Con el transcurso del tiempo, los talleres comenzaron a organizarse en torno a “conceptos”, y el trabajo de los grupos apuntó a vincular la ley y la política con los estudios de casos locales. Esto contribuyó a que la Convención pasara a ser una herramienta de vigilancia en el trabajo de la comunidad más que una pieza de la legislación internacional. En 1997, la International Women’s Rights Action Watch (IWRAP) de Asia Pacífico emprendió con algunos socios nacionales un proyecto relacionado con la vigilancia de la Convención. Esto, junto con la prolongada demora en la que incurrió el gobierno de la India en la preparación de su informe inicial, dio espacio y tiempo suficiente para popularizar la Convención y diseñar sistemas de vigilancia. Durante este período, algunos fallos memorables de la Corte Suprema de la India citaban la Convención, lo que subrayaba su importancia y su potencial para transformar las normas y las prácticas existentes en el país. Además, algunos grupos locales tradujeron la Convención, lo que les permitía citarla ante autoridades locales y así cuestionar ciertas prácticas y reivindicar sus derechos, lo que dio muy buenos resultados.

Para 1999, cuando el gobierno de la India presentó su informe inicial ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, había gran entusiasmo entre los grupos de derechos de la mujer, interesados en presentar un informe alternativo o “paralelo”. En un esfuerzo coordinado por la National Alliance of Women (NAWO) con la ayuda de IWRAP Asia Pacífico, se reunió una gran cantidad de grupos que habían participado de los preparativos y habían asistido a la Conferencia de Beijing y que además apreciaban la importancia de ejercer presión ante el sistema internacional y de hacer uso de los instrumentos que ofrece la legislación internacional. Sin embargo, esto no significa que todos los grupos de defensa de los derechos de la mujer en la India—y ni siquiera todos los grupos que participaron de la elaboración del informe alternativo—tengan una fe absoluta en la Convención o en los procesos internacionales. Sigue existiendo cierto grado de escepticismo respecto de la pertinencia del derecho internacional, pero una gran mayoría de las sesenta organizaciones que aunaron sus esfuerzos sintieron que era importante hacer uso de todas las vías disponibles para ejercer presión sobre el gobierno.

En noviembre de 1999, se organizó un taller nacional destinado a debatir las modalidades de elaboración de un informe alternativo. El informe se elaboraría con los siguientes objetivos:

1. Utilizar el marco y los procesos de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer a fin de presionar al gobierno para que tome medidas en áreas relacionadas con los derechos de la mujer que no recibían atención alguna

2. Hacer que el gobierno asumiera la responsabilidad de cumplir con los compromisos contraídos en la Conferencia de Beijing
3. Usar la elaboración del informe alternativo como un proceso de aprendizaje, documentación y balance del trabajo realizado por los distintos grupos y de las áreas dentro de los asuntos relacionados con la mujer que no estuvieran cubiertas por ninguno de ellos
4. Hacer uso de la legislación internacional de derechos humanos para promover los asuntos relacionados con la mujer y los temas que les incumben a las organizaciones de base

El taller contó con la presencia de representantes del gobierno pertenecientes al Departamento Indio de la Mujer y el Niño, un juez retirado conocido por haber aplicado la Convención en una causa que se convirtió en un hito, y dos expertos del Comité. En la reunión se debatieron y se comentaron diferentes capítulos preparados por distintos autores. Una vez incorporados a los capítulos los cambios basados en los comentarios recibidos, un equipo editorial se dedicó a unificar el formato para la presentación. Se envió una delegación de once personas para que presentaran el informe ante el Comité. Algunos de los miembros de la delegación eran personas interesadas en familiarizarse con el Comité y su funcionamiento.

Una vez que la delegación llegó a Nueva York, se tomaron las siguientes medidas, que tuvieron una repercusión directa sobre la revisión del informe de la India:

- Se organizó la información contenida en el informe paralelo de manera que se correspondiera con los distintos artículos de la Convención
- Se mantuvo una reunión informativa con los miembros del Comité
- Se preparó una nota informativa de una página en la que se resaltaban los aspectos más importantes de cada capítulo del informe paralelo
- Se prepararon preguntas que el grupo quería que el gobierno de la India respondiera

La experiencia de las ONG de la India en la revisión del informe por parte del Comité fue altamente positiva. Los miembros del Comité hicieron mención especial de la asistencia brindada por las ONG indias y le plantearon a la delegación del gobierno todas las inquietudes presentadas por ellas. Esta experiencia dejó en claro la necesidad de que los distintos grupos y sistemas trabajen en forma conjunta a nivel regional e internacional con el fin de poder llevar a cabo una buena vigilancia del cumplimiento de las obligaciones asumidas por un estado.

en sus países de origen tienen la posibilidad de presentar una denuncia ante el Comité una vez que hayan agotado los recursos internos. Además, el Comité puede llevar a cabo investigaciones sobre violaciones sistemáticas o graves de la Convención. La adhesión a este procedimiento es optativa para los países partes del CEDAW.

El Comité sobre los Derechos del Niño

El Comité sobre los Derechos del Niño es el órgano que vigila la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC). (Véase el módulo 5 para un análisis de la Convención sobre los Derechos del Niño.) El Comité está compuesto por diez expertos independientes. Además de su función de vigilancia, el Comité tiene el mandato de conseguir

apoyo y cooperación internacionales con el fin de ayudar a los países en desarrollo a promover los derechos del niño.

El Comité estableció sus propias reglas de procedimiento y desarrolló directrices para asistir a los gobiernos en la presentación de sus informes. Los estados partes en la Convención deben presentar su primer informe dos años después de la ratificación y a partir de entonces cada cinco años. La Convención le permite específicamente al Comité obtener “asesoramiento técnico sobre la aplicación de la Convención de parte de los organismos especializados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y otros organismos competentes”. Se interpreta que la frase “otros organismos competentes” incluye a las ONG.

En general, cuando un país presenta su informe, el Comité designa un relator de entre sus miembros. Asimismo, el Grupo de Trabajo de pre-sesión identifica los problemas a ser planteados ante el gobierno en cuestión. Una vez presentado el informe del gobierno, las ONG tienen la oportunidad de responder por escrito. Sólo las ONG que presentan información por escrito tienen permitido asistir a las reuniones del Grupo de Trabajo de pre-sesión. El Grupo de ONG para la CRC facilita la participación de las ONG en los procedimientos del Comité.

El relator del país (el miembro del Comité puesto a cargo del informe del país en análisis) hace una breve presentación sobre el informe ante el Grupo de Trabajo de pre-sesión. En esta etapa, pueden intervenir las ONG y hacer una presentación oral ante el Grupo de Trabajo. Por lo general, en esta etapa también formulan sus observaciones los miembros de los organismos especializados.

Sobre la base de las actuaciones del Grupo de Trabajo de pre-sesión, el Comité elabora una lista de cuestiones sobre las que el gobierno pertinente debe hacer aclaraciones. Las ONG no pueden participar del período formal de sesiones del Comité, pero tienen permitido estar presentes en las audiencias. Luego de la reunión con los representantes del gobierno, el Comité formula sus Observaciones Finales, que se dan a conocer públicamente.

Comité de Derechos Humanos

Algunos de los derechos enunciados en el PIDCP contienen aspectos relacionados con los DESC, y esto es algo que en algunas ocasiones ha reconocido el Comité de Derechos Humanos. Los siguientes artículos del PIDCP revisten importancia en este contexto:

- Artículo 6, que protege el derecho a la vida
- Artículo 8, que prohíbe la esclavitud, la trata de esclavos, la servidumbre y el trabajo forzoso
- Artículo 12, que garantiza la libertad de circulación y la libertad de elegir el propio lugar de residencia
- Artículo 17, que ofrece protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia o el domicilio de una persona
- Artículo 18, que garantiza la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
- Artículo 22, que garantiza la libertad de asociación y el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos

- Artículo 26, que garantiza la igualdad ante la ley e igual protección de la ley
- Artículo 27, que les garantiza a las minorías el derecho de gozar de su propia cultura, de practicar su propia religión y de usar su idioma.

(Véase el módulo 22, donde se ilustra de qué modo se les ha dado una dimensión socioeconómica a algunos derechos civiles y políticos mediante un proceso de interpretación.)

La Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer

Las ONG dedicadas a controlar la efectividad de los DESC también deben tener en cuenta el trabajo de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW). Esta Comisión fue establecida en 1947 como una comisión funcional del Consejo Económico y Social. Su mandato inicial era formular recomendaciones y elaborar informes para el Consejo sobre la promoción de los derechos de la mujer en el ámbito político, económico, civil, social y educativo. También debía formularle recomendaciones al Consejo sobre problemas urgentes que requirieran atención inmediata en el área de los derechos de la mujer. Pero el mandato de la Comisión se ha ido ampliando. En 1987, se lo extendió para incluir la promoción de la igualdad, el desarrollo y la paz, y la vigilancia de la aplicación de medidas tendientes a mejorar la situación de la mujer.

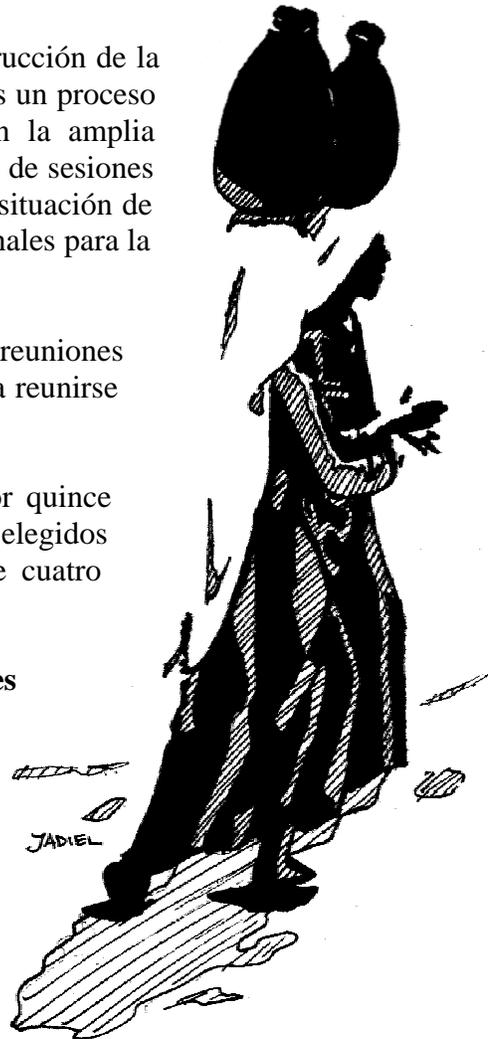
Con posterioridad a la Conferencia de Beijing y por instrucción de la Asamblea General, la Comisión incorporó a sus funciones un proceso de seguimiento de las recomendaciones formuladas en la amplia Plataforma de Acción adoptada en Beijing. En su período de sesiones de marzo de 1999, la CSW analizó, entre otros temas, la situación de la mujer en el ámbito de la salud y las instituciones nacionales para la promoción de la igualdad entre los géneros.

Las ONG tienen permitido ejercer presión durante las reuniones anuales de la CSW, cuya agenda prevé cierto tiempo para reunirse con estas organizaciones.

La Comisión, que en un principio estaba compuesta por quince miembros, ahora consiste de cuarenta y cinco miembros elegidos por el Consejo Económico y Social por un período de cuatro años.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es principal órgano de la ONU destinado a la promoción y protección de los derechos humanos. Desempeñó un importante papel en la redacción y adopción de normativa internacional de derechos humanos en varias esferas.



La Comisión se ocupa también de los DESC y está abierta a las actividades de presión por parte de las ONG. Depende del Consejo Económico y Social, que es el órgano que elige sus cincuenta y tres gobiernos miembro. La Comisión por lo general se reúne una vez al año en Ginebra, pero desde 1992, convoca también a sesiones extraordinarias para atender emergencias o situaciones de crisis relacionadas con los derechos humanos que requieran intervención inmediata.

La Comisión ha establecido varios procedimientos especiales, que son pertinentes para la efectividad de los DESC. Dichos procedimientos son de dos tipos:

- Procedimientos específicos para los distintos países, establecidos para examinar, vigilar y presentar informes sobre la situación de los derechos humanos en un determinado país o territorio
- Procedimientos temáticos, establecidos para examinar, vigilar y presentar informes sobre tipos específicos de violaciones de los derechos humanos.

Para los procedimientos especiales se cuenta con grupos de trabajo, relatores especiales, representantes o expertos. Estos procedimientos permiten abordar las violaciones de los derechos humanos y sus causas de una forma más flexible que cuando se reúne la Comisión en pleno. Las personas designadas como miembros de los grupos de trabajo, relatores, representantes o expertos desempeñan sus funciones a título personal y examinan, vigilan e informan públicamente sobre su mandato a la Comisión.

Hasta junio de 2000, la Comisión había establecido unos cincuenta mecanismos temáticos y específicos para determinados países. A continuación se presenta una selección de los más pertinentes para los DESC:

- Desplazamientos internos
- Formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia
- Efectos de la deuda externa sobre el pleno ejercicio de los DESC
- Efectos de la eliminación ilegal de residuos tóxicos y productos peligrosos sobre el ejercicio de los derechos humanos
- Libertad de opinión y expresión
- Derechos humanos y pobreza extrema
- Derecho al desarrollo
- Derecho a la educación
- Derechos a la vivienda
- Derecho a la alimentación
- Violencia contra la mujer

También se le encomiendan ciertos mandatos especiales al Secretario General o sus Representantes Especiales, tanto a nivel de la Comisión de Derechos Humanos como de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que incluyen:

- Derechos humanos en el contexto del VIH/SIDA

- Derechos humanos y éxodos masivos
- Violación y abuso de las mujeres en las zonas de conflicto armado en la ex-Yugoslavia

La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos es el principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos y se ocupa también de los DESC. Hasta 1999, cuando se la rebautizó y pasó a tener su nombre actual, se la conocía como Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías. Sus principales funciones son:

- 1) Realizar estudios, especialmente a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y hacer recomendaciones a la Comisión sobre la prevención de la discriminación de cualquier tipo y la protección de las minorías raciales, nacionales, religiosas y lingüísticas.
- 2) Desempeñar cualquier otra función que le encomiende el Consejo Económico y Social o la Comisión. La Subcomisión está integrada por 26 expertos que ejercen sus funciones a título personal y son elegidos por la Comisión teniendo en cuenta el criterio de una distribución geográfica equitativa. La mitad de los miembros y sus suplentes son elegidos cada dos años por un período de cuatro años.

Hasta el año 2000, la Subcomisión se reunía una vez por año durante cuatro semanas en Ginebra, pero a partir de ese año, el período de sesiones se redujo a tres semanas. A sus reuniones asisten, además de los miembros y sus suplentes, observadores de los estados, y representantes de órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y ONG que tienen un carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social. En la actualidad la Subcomisión cuenta con cuatro grupos de trabajo que se reúnen entre períodos de sesiones:



- el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones (que se reúne durante dos semanas una vez concluido el período de sesiones de la Subcomisión y examina todas las denuncias recibidas que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos dentro de sus términos de referencia, junto con las respuestas de los gobiernos, si las hubiere)

- el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud (que se reúne varias semanas antes del período de sesiones de la Subcomisión)
- el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (que se reúne justo antes del período de sesiones de la Subcomisión)
- el Grupo de Trabajo sobre Minorías (que se reúne un par de meses antes del período de sesiones de la Subcomisión)

La Subcomisión formó también un Grupo de Trabajo que funciona durante el período de sesiones sobre los Métodos y Actividades de las Empresas Transnacionales, que está comenzando a formular estándares de derechos humanos relacionados con las empresas.

La siguiente es una lista de los temas que enfocan algunos estudios y relatores especiales acordados por la Subcomisión:

- impunidad relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales
- derechos humanos y desplazamientos de población
- derechos humanos y distribución del ingreso
- prácticas tradicionales que afectan la salud de mujeres y niñas
- violaciones sistemáticas y esclavitud sexual en épocas de conflicto armado
- pueblos indígenas y su relación con la tierra
- derechos de los no ciudadanos
- globalización y derechos humanos

La Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo, establecida por el Tratado de Versalles en 1919, siempre fue una de las organizaciones internacionales más activas en el área de los DESC. Hasta mayo de 2000, adoptó 182 convenios y 190 recomendaciones en relación con los derechos económicos y sociales. La estructura de la organización y su funcionamiento se basa en la participación tripartita de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y los estados miembro.

La OIT está compuesta por la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Secretaría. La Conferencia, que se reúne una vez al año, está formada por dos representantes del gobierno, un representante de los empleadores y un representante de los trabajadores por estado miembro. El Consejo de Administración, que es el órgano ejecutivo, está compuesto por 56 miembros, 14 de los cuales representan a los trabajadores, 14 a los empleadores y los 28 restantes representan a los estados miembro.

Los estados miembro deben presentar ante sus órganos legislativos los convenios y recomendaciones adoptadas por la OIT y luego informarle a la OIT la respuesta recibida. Ninguna otra organización aparte de la OIT cuenta con este proceso, que les permite a los sindicatos y a otros grupos ejercer presión a favor de la ratificación de un nuevo convenio o de la incorporación de una recomendación a la política de estado.

***La aplicación en sede interna de las decisiones de la OIT
“Empresas Varias Municipales de Medellín”***

A finales de 1992, el sindicato de las Empresas Varias Municipales de Medellín denunció la convención colectiva que regía las relaciones entre los empleados afiliados y la empresa. Una vez que las partes no llegaron a un arreglo directo, los trabajadores resolvieron declararse en asamblea permanente. El Ministerio de Trabajo declaró ilegal la huelga por tratarse de servicios públicos.

209 trabajadores fueron despedidos, decisión que fue confirmada en la jurisdicción interna. Los trabajadores despedidos interpusieron una queja ante la OIT. Pidieron el amparo de su derecho a la libertad sindical, y denunciaron la injerencia indebida del Estado en las actividades de su organización, así como la violación del debido proceso.

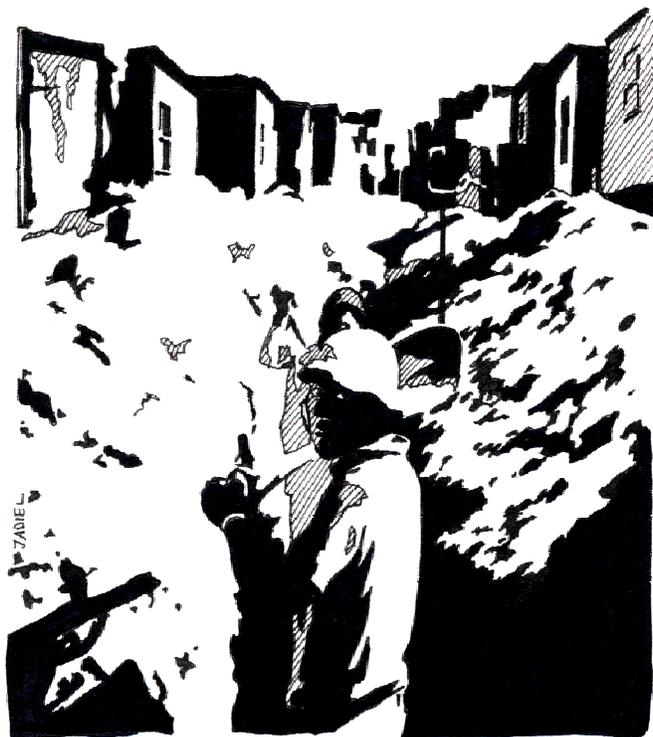
Como resultado de esta actuación, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en su Informe No. 309, expresó “En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes: el Comité urge al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para que se reintegre en sus puestos de trabajo a los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores que fueron despedidos por haber participado en una huelga...”

El Tribunal Constitucional Colombiano al resolver sobre la acción de tutela interpuesta remarcó que las recomendaciones de los órganos de control y vigilancia de la OIT, no pueden ser ignoradas cuando resultan de actuaciones del Estado contrarias a los tratados internacionales que aunque no sean vinculantes directamente, generan una triple obligación en cabeza de los Estados que deben 1) ser acogidas y aplicadas por las autoridades administrativas; 2) servir de base para la presentación de proyectos legislativos; y 3) orientar el sentido y alcance de las órdenes que el juez de tutela debe impartir para restablecer los derechos violados o amenazados en ése y los casos que sean similares.

En su sentencia el Tribunal decidió: 1) tutelar los derechos al trabajo, a la organización sindical, a la asociación, la huelga, y el debido proceso del Sindicato de las Empresas Varias de Medellín E.S.P; 2) Ordenar el reintegro de los trabajadores y el pago de los salarios que dejaron de percibir; y 3) indemnizar al sindicato por los perjuicios causados. El Tribunal exhortó además al Ministerio de Trabajo a que un proyecto de ley para la regulación del ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos no esenciales.

Los estados miembro también deben informar sobre las medidas que hayan adoptado para aplicar los convenios de la OIT. Un requisito importante es que los gobiernos deben enviar copias de sus informes a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores, con lo cual se les da a estos últimos la oportunidad de formular comentarios que el gobierno debe transmitirle a la OIT junto con su informe. En el caso de convenios importantes, como los que se ocupan de los derechos humanos, los gobiernos deben presentar informes cada dos años, mientras que en otros, deben hacerlo cada cuatro. Los informes son examinados por el Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Este Comité for-

mula “observaciones” sobre toda situación que no se ajuste a las obligaciones asumidas por el gobierno en virtud del convenio correspondiente, que luego pasan a formar parte del informe anual que el Comité presenta ante la Conferencia Internacional del Trabajo. También puede presentarles “solicitudes” a los gobiernos, dándoles así la oportunidad de rectificar las situaciones que no se condigan con sus obligaciones en virtud del convenio de que se trate sin que el asunto cobre carácter público. Las observaciones se adoptan en casos más serios y son publicadas en el informe que presenta el Comité de Expertos.



El informe del Comité de Expertos se presenta ante el Consejo de Administración, que luego puede invitar a los gobiernos a responder en los casos en los que el Comité sostenga que no se está cumpliendo con las disposiciones de un convenio. Esto les ofrece a los sindicatos y a otros grupos una oportunidad más de plantear el tema de la falta de cumplimiento por parte de los gobiernos.

La OIT cuenta también con un proceso mediante el cual el Consejo de Administración y el Comité de Expertos examinan el estado de los convenios no ratificados por los estados miembro. En este proceso, la OIT tiende a concentrarse ante todo en los convenios sobre derechos humanos básicos.

Existe también dentro de la OIT un proceso específico para examinar las denuncias sobre violaciones de la libertad sindical. Dichas denuncias pueden ser presentadas por grupos de trabajadores, organizaciones de empleadores o gobiernos y son investigadas por una Comisión de Investigación y Conciliación.

Autor: El autor de este módulo es Mario Gomez.

NOTAS

1. Fuente: Areli Sandoval Terán, Programa Diplomacia Ciudadana, DECA, Equipo Pueblo, A.C., “Exámen del Tercer Informe Periódico del Gobierno Mexicano sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México,” Mimeo, enero de 2000.

2. UN Doc. E/1991/23, Anexo IV.
3. Bruce Porter, "Socio-economic Rights Advocacy—Using International Law: Notes from Canada," *Economic & Social Rights Review* (julio de 1999) 2:5 (online en www.web.net/cera).
4. Véase también Naciones Unidas, División para el Avance de la Mujer (DAW), *Promoting Women's Enjoyment of their Economic and Social Rights*. Informe de una Reunión del Grupo Experto celebrada en la Universidad de Abo Akemi, Finlandia, 1-4 de diciembre de 1997.
5. Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 16 período de sesiones, 13-31 de enero de 1997, CEDAW/C/7/Rev.3.
6. "La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los Grupos de Mujeres de la India" fue escrito por Madhu Mehra.