MÓDULO 28
LA COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS Y LOS DESC

El objetivo del módulo 28

El objetivo de este módulo es examinar las posibilidades de los activistas de bregar por la protección de los DESC a través del acceso a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

El módulo

- *analiza las disposiciones relacionadas con los DESC de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y*
- *detalla las responsabilidades de vigilancia y garantía de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.*

Introducción

La adopción de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos[1] es por lejos el paso más osado que hayan dado los estados africanos para abordar las violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos que ocurrieron en el continente africano durante la década de 1970 y hasta fines de la década de 1980.

La Carta Africana incorpora disposiciones sobre derechos civiles y políticos básicos, y sobre derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos son garantizados sin distinciones de ningún tipo, ya sea de raza, grupo étnico, color, sexo, idioma, religión o políticas o cualquier otra opinión, origen nacional y social, situación económica, nacimiento u otra situación. Asimismo, la Carta articula obligaciones basadas en los derechos humanos para los estados parte, así como para los individuos. Esto significa que los individuos tienen obligaciones respecto de las demás personas, las familias y la sociedad, y deben ejercer sus derechos y obligaciones "con debida consideración de los derechos de los demás, la seguridad colectiva, la moral y los intereses comunes".

Los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta Africana

La Carta Africana afianza el principio de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. De acuerdo con el preámbulo, "De ahora en más resulta esencial prestar particular atención al derecho al desarrollo y al hecho de que los derechos civiles y políticos no pueden disociarse de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en su concepción como en su universalidad, y que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales es una garantía del disfrute de los derechos civiles y políticos" (párr. 8.)

La Carta garantiza varios DESC. El artículo 15 dispone que "todo individuo tendrá derecho a trabajar bajo condiciones igualitarias y satisfactorias, y deberá recibir la misma

compensación por el mismo trabajo". El derecho al mejor estado físico y mental posible también se garantiza para todos los individuos. Los estados parte están obligados a tomar las medidas necesarias para asegurar que los enfermos reciban atención médica (art. 16.) Se garantiza el estado físico de las familias, junto con la protección de las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados (art. 18.)

También se garantiza para todos los individuos el derecho a la educación (art. 17) y la libertad de participar en la vida cultural de su comunidad. El artículo 22 reconoce el derecho de todos los pueblos a su desarrollo económico, social y cultural, con debido respeto por su libertad e identidad, y en igual goce del legado común de la humanidad, mientras que el artículo 24 reconoce el derecho de todos los pueblos a un ambiente general satisfactorio.

La Carta no incluye algunos DESC, como el derecho a la vivienda, pero se los puede reclamar en forma indirecta. Por ejemplo, el artículo 14, que garantiza el derecho a la propiedad, puede servir como base de un reclamo del derecho a la vivienda adecuada. A pesar del hecho de que el derecho a la alimentación no está garantizado expresamente conforme a la Carta, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (creada por ella) ha declarado que la privación de alimento constituye una violación de la Carta por infringir el derecho al respeto de la dignidad intrínseca a todo ser humano.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana creó la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. El mandato de la Comisión es promover y proteger los derechos garantizados por la Carta. La comisión está formada por once miembros que son elegidos por la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA). Los miembros, al ser elegidos para formar la comisión, se desempeñan en carácter personal. El artículo 36 de la Carta estipula que los miembros de la Comisión deberán ser elegidos por un período de seis años y podrán ser reelegidos. Para el cumplimiento de sus funciones la comisión cuenta con el apoyo de un Secretario y personal designado por el Secretario General de la OUA. La Secretaría de la Comisión tiene su sede en Banjul, Gambia.

Procedimiento de presentación de informes

Como órgano de vigilancia del tratado, la Comisión posee amplias responsabilidades de promoción, protección e interpretación,[2] incluyendo el análisis de los informes de los estados parte[3], y la evaluación de las comunicaciones entre estados[4], de individuos y ONG.

Como ocurre con otros órganos de vigilancia de tratados, la Comisión Africana está facultada para recibir y analizar los informes de los estados parte sobre las medidas legislativas y de otra índole tomadas para dar efecto a la Carta dentro de sus jurisdicciones. Se trata de un procedimiento que no implica ningún enfrentamiento y que está diseñado para alentar a los estados parte a asegurar en forma voluntaria la aplicación plena de los derechos reconocidos por la Carta. La revisión de los informes de los estados suele tener lugar en sesiones abiertas de la Comisión y puede ser una oportunidad útil para que las ONG proporcionen informes

independientes y otros datos críticos a los miembros de la Comisión a fin de agudizar su escrutinio de la situación de los derechos humanos en el estado bajo análisis.

Sin embargo, muchos estados parte de la Carta siguen sin cumplir con su obligación de presentar informes a la Comisión. En los casos en que se han presentado informes, suelen ser incompletos y no proporcionan suficiente información como para analizar en forma efectiva la situación de los derechos humanos. A pesar del reconocimiento expreso de la Carta Africana de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, los DESC han sido en gran medida ignorados por los estados parte de la Carta, así como por la Comisión Africana. Las disposiciones relacionadas con los DESC son los aspectos menos citados de la Carta. Aunque las pautas para los informes de los estados emitidas por la Comisión requieren la inclusión de información específica sobre los DESC, dichos informes rara vez contienen información útil acerca de la aplicación de las disposiciones de la Carta relacionadas con los DESC.

Comunicaciones/denuncias

El proceso aplicado a la presentación de una comunicación de un individuo o una ONG a la Comisión se indica en los artículos 55 a 58 de la Carta Africana. Conforme al artículo 55(1) la Secretaría de la Comisión debe preparar una lista de las comunicaciones que recibe[5] y transmitirla a los miembros de la Comisión, quienes deben indicar qué comunicaciones deberían ser consideradas por la Comisión por mayoría simple.[6]

Los requisitos de admisibilidad de una comunicación se especifican en el artículo 56 de la Carta. Para poder presentar una comunicación, el interesado debe ser la supuesta víctima de la o las violaciones de un derecho que surja de la Carta (o su representante, si la víctima no es capaz de presentarse en su propio nombre.) Un individuo o una ONG que aduce violaciones serias o masivas de derechos humanos o de los pueblos también puede presentar una comunicación. Esta última debe referirse a la Carta (cuando existan disposiciones pertinentes[7]), indicar el autor (incluso cuando se solicite preservar su identidad) (art. 56[2]), no debe estar basada principalmente en informes de la prensa (art. 56[4]) y no debe contener términos que menosprecien o insulten a los estados parte o a la OUA (art. 56[3].)

Antes de que una comunicación pueda ser analizada por sus méritos, el denunciante debe demostrar que se han agotado todos los recursos del ámbito nacional (art. 56[5].) Este requisito fue diseñado para asegurar que la comisión no se convierta en un tribunal de primera instancia. Aunque los denunciantes no hayan iniciado ninguna acción legal nacional, la comisión analizará la denuncia cuando no sea práctico o deseable que los denunciantes busquen reparación en los tribunales nacionales o cuando, debido a la seriedad de la situación relacionada con los derechos humanos y la gran cantidad de personas involucradas, tales reparaciones concretamente no estén disponibles o “se prolonguen indebidamente”.

Estas excepciones a la “regla de la reparación local” constituyen importantes redes de seguridad para las comunicaciones que, de otra manera, no serían admitidas por la comisión. La comisión pasó por alto la regla de la reparación local en una denuncia presentada por el SERAC (Social and Economic Rights Action Center) de Lagos y el CESR (Center for

Economic and Social Rights) de Nueva York. La comunicación, presentada en nombre de las comunidades Ogoni de la región del delta del Níger, en Nigeria, se refería a la contaminación generalizada del suelo, agua y aire, y a la destrucción de hogares. También documentaba la quema de cultivos y la matanza de animales de granja, y el clima de terror que reina entre las comunidades Ogoni y que viola sus derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a vivienda y alimentación adecuadas. Sobre la cuestión del agotamiento de las reparaciones locales, la comunicación indicaba que "las reparaciones locales no impiden la comunicación, debido a la futilidad de las acciones legales en Nigeria. Esto es consecuencia de la operación de cláusulas de exclusión contenidas en decretos militares, que dejan los casos de derechos humanos fuera de la jurisdicción de los tribunales". Esta comunicación se presentó en 1996; al momento de redacción de este artículo (tres años después), la comisión todavía no la había evaluado.

Otra característica polémica del procedimiento de la Comisión Africana es la regla de confidencialidad dispuesta por el artículo 59 de la Carta Africana. Según esta regla "todas las medidas tomadas dentro de los términos del presente Capítulo deberán mantenerse en confidencialidad hasta que la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno decida lo contrario". En virtud de esta disposición, la evaluación de las comunicaciones por parte de la comisión suele tener lugar en sesiones privadas que excluyen a los denunciantes.[8] Sin embargo, la comisión puede "emitir gacetillas que informen acerca de las actividades desarrolladas por la comisión en su sesión privada a través del Secretario y para atraer la atención de los medios y del público".

En ciertos casos, la Comisión Africana puede considerar la aplicación de medidas provisorias a fin de preservar el status quo o impedir perjuicios irreparables contra un denunciante mientras está pendiente la evaluación o determinación de una comunicación. La Comisión también ha intentado realizar investigaciones de campo acerca de acusaciones de violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos. Estas misiones requieren contar con el permiso del estado parte afectado.

Aunque la Carta dispone que los estados parte deben aceptar su jurisdicción, esta última está lejos de ser obligatoria. Las facultades de aplicación se limitan a emitir recomendaciones para la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno. Al comentar el carácter de su proceso de comunicaciones, la Comisión ha observado lo siguiente: "Es el objetivo primario de la Comisión, en el marco del procedimiento de comunicaciones, iniciar un diálogo entre las partes que conduzca a una resolución amistosa que sea satisfactoria para

ambas y que repare el perjuicio planteado. Es condición indispensable de este diálogo que ambas partes actúen de buena fe y muestren su voluntad de participar en la búsqueda de una resolución amistosa".[9] Es decir que la comisión se ve a sí misma como un mediador conocedor de su incapacidad intrínseca para forzar un resultado particular, incluso en casos extremadamente obvios de violaciones flagrantes a los derechos humanos.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el activismo en el ámbito de los DESC en África

El 3 y 4 de septiembre de 1999 el Centro de Acción de Derechos Sociales y Económicos (Nigeria) organizó un taller que reunió a actores locales e internacionales de derechos humanos, la Secretaría de la Comisión Africana, académicos, periodistas, expertos legales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nigeria y líderes comunales tradicionales para evaluar críticamente la situación de las disposiciones relacionadas con los DESC de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Los siguientes son extractos del comunicado adoptado al final de la reunión:

B. Factores que impiden la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales conforme a la Carta Africana...

4. Aunque la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es el órgano principal facultado para vigilar la aplicación de la Carta Africana por parte de los Estados parte, no ha abordado concretamente los importantes problemas de derechos humanos del continente y no se ha ocupado de la negación generalizada de los DESC en África…

7. La ausencia de un procedimiento de denuncia individual ante la Comisión que sea expeditivo y efectivo ha impedido el desarrollo de jurisprudencia apropiada sobre los derechos humanos en general y los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

8. La virtual falta de acción por parte de la Comisión en la promoción y protección de los DESC se ha relacionado con la presencia espacial de actores en ese campo. En marzo de 1997, por ejemplo, el Secretario de la Comisión señaló que las comunicaciones sobre derechos económicos, sociales y culturales representan menos del uno por ciento del total de comunicaciones recibidas hasta entonces por la Comisión. Asimismo, las organizaciones de derechos humanos y otros actores todavía deben optimizar las significativas ventajas que conlleva compartir sus ideas y experiencias a fin de formular perspectivas y metas comunes que puedan conformar la información y definición de temarios relacionados de la Comisión. Por lo tanto, los temas relacionados con los DESC han quedado relegados en el temario de la Comisión, lo que aumenta la indiferencia de los estados parte hacia el total de sus obligaciones que surgen de la Carta y promueve una cultura de falta de respeto por los derechos humanos…

D. Recomendaciones

11. Los DESC deben afianzarse en forma permanente en el temario de la Comisión. Reconociendo su prolongada pasividad respecto de los DESC, la Comisión debería designar urgentemente a un Relator Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales para que analice enfoques generales y medidas específicas de promoción y protección tendientes a la plena efectividad de los DESC…

13. Se deberían fortalecer todos los mecanismos regionales pertinentes a fin de lograr la plena efectividad de los DESC y la Comisión debería asumir un papel clave en la cooperación y coordinación de estas medidas. En particular, la Comisión debería ser creativa e imaginativa en la adopción de técnicas y procedimientos que alienten la promoción y protección de los DESC…

15. El respeto de los DESC y su goce es clave para la consolidación de la democracia y para poner fin a los golpes militares en el continente.

16. La Comisión debería tomar medidas inmediatas para asegurar la aplicación nacional de la Carta Africana alentando a los Estados parte para que incorporen la Carta Africana en sus leyes municipales. Inspirándose en la República de Sudáfrica, todos los estados parte deberían hacer que los DESC fueran justiciables constitucionalmente…

19. Al medir el cumplimiento de los DESC por parte de los estados, la Comisión debería adoptar un enfoque basado en el análisis presupuestario para evaluar la adecuación de la asignación de recursos a la protección y el cumplimiento de los DESC. La Comisión debería instar a los estados parte, instituciones de financiación internacionales, y organizaciones públicas y privadas multinacionales a asignar más recursos a la plena efectividad de los DESC…

21. La Comisión debería intervenir en las actuales luchas por los DESC que se libran en todo el continente, particularmente de comunidades locales y grupos aquí presentes. Una de esas comunidades son los Maroko (sobrevivientes del desalojo forzoso ocurrido en Nigeria en julio 1990 que eliminó los hogares de alrededor de 300.000 personas), los pueblos pescadores perjudicados por los derrames de petróleo de las empresas multinacionales y las personas que viven con HIV/SIDA.

22. La Comisión debería prestar especial atención a la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y, en general, a su avance económico, social y cultural.

23. Todos los actores de derechos humanos deben desarrollar habilidades técnicas y la capacidad pertinente para analizar los temas relacionados con los DESC y para cuestionar constantemente a la Comisión para que actúe en la promoción y protección de los DESC. Se deben dedicar esfuerzos concertados a desarrollar técnicas efectivas, incluyendo estrategias legales y de otra índole.

Autor: El autor de este módulo es Felix Morka.

NOTAS

1. Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, *adoptada* 27 de junio de 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.5, *reimpresa en* 21 ILM 58 (1981), *entrada en vigór* 21 de octubre de 1986 (de aquí en más citada como Carta Africana.)
2. El articulo 45 de la Carta Africana define las funciones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de la siguiente manera:
   - Promover los derechos humanos y de los pueblos y, particularmente:
     a) recolectar documentos, realizar estudios e investigaciones sobre los problemas africanos del ámbito de los derechos humanos y de los pueblos, organizar seminarios, simposios y conferencias, difundir la información, alentar a las instituciones nacionales y locales que trabajan con los derechos humanos y de los pueblos, y, de ser necesario, proporcionar su opinión o emitir recomendaciones para los Gobiernos;
     b) formular y sentar principios y reglas que apunten a resolver problemas legales relacionados con los derechos humanos y de los pueblos, y con las libertades fundamentales, sobre los que los Gobiernos africanos puedan basar sus legislaciones;
     c) cooperar con otras instituciones africanas e internacionales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos y de los pueblos;
   - Asegurar la protección de los derechos humanos y de los pueblos conforme a las condiciones establecidas por la presente Carta.
   - Interpretar todas las disposiciones de la presente Carta cuando lo solicite un Estado Parte, una institución de la OUA o una organización africana reconocida por la OUA.
   - Realizar cualquier otra tarea que le sea encomendada por la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno.
3. El art. 62 de la Carta Africana establece: “Cada Estado parte deberá comprometerse a presentar cada dos años, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente Carta, un informe sobre las medidas legislativas y de otra índole tomadas a fin de darle efecto a los derechos y libertades reconocidas y garantizadas por la presente Carta”.
4. Carta Africana, arts. 47 a 54.
5. A los efectos de facilitar la entrega, se recomienda dirigir las comunicaciones a la Secretaría de la Comisión en Banjul, cuyo domicilio es Kairaba Avenue, PO Box 673, Banjul, The Gambia, tel: +220.392.962/fax: +220.390.764, y no a la Secretaría de la OUA de Addis Ababa, Etiopía.
6. Este mecanismo difiere de la práctica de la mayoría de los órganos de vigilancia de tratados según la cual la Secretaría está autorizada a decidir acerca de la recepción de una comunicación.
7. Aunque no existe ningún requisito formal de que la comunicación se refiera a la Carta, la Comisión se ha negado a recibir algunas comunicaciones de Amnesty International debido a que la organización no se refirió deliberadamente a la Carta. Véase Evelyn A. Ankumah, *The African Commission on Human and Peoples’ Rights: Practice and Procedures* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1996), 59-60.
8. Pero la Comisión puede permitir y, de hecho, permitió que un denunciante declare en persona ante la Comisión en la Comunicación No. 59/91 en el asunto del Sr. Emgba Louis.
9. El Hadj Boubacar Diawara, Comunicación 18/88, fechada 15 de julio de 1988 y recibida por la Secretaría de la Comisión el 21 de octubre de 1988; la decisión se tomó en la 16° sesión, Banjul, Gambia, octubre de 1994, párr. 35.