



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.23/2
17 de noviembre de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Grupo de Trabajo de composición abierta sobre un
protocolo facultativo del Pacto Internacional de
Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Ginebra, 23 de febrero a 5 de marzo de 2004

**INFORME PREPARADO POR EL SECRETARIO GENERAL EN
CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 2003/18 DE LA COMISIÓN**

Resumen

El Secretario General presenta este informe en cumplimiento de las resoluciones 2002/24 y 2003/18 de la Comisión de Derechos Humanos. El informe es una compilación de respuestas a las notas verbales y las cartas enviadas por el Secretario General el 26 de junio de 2002 a los Estados Miembros y a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para solicitar información sobre las tres cuestiones siguientes:

- a) La cuestión del carácter y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- b) Las cuestiones conceptuales relativas a la posibilidad de invocar ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales, y
- c) La cuestión de los beneficios y la viabilidad de un mecanismo de examen con arreglo al Pacto y la cuestión de la complementariedad entre los distintos mecanismos.

Se recibieron respuestas de los Gobiernos de la Argentina, Burkina Faso, Cuba, Italia, México, los Países Bajos, Portugal, la República Checa, la República Islámica del Irán y Suecia. Un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG) también presentó una declaración conjunta. Esas respuestas se resumen en el presente informe.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	3
I. CARÁCTER Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES	5 - 22	4
II. POSIBILIDAD DE INVOCAR ANTE LOS TRIBUNALES LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	23 - 32	8
III. CONVENIENCIA, POSIBILIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD DE UN MECANISMO DE EXAMEN DE LAS DENUNCIAS	33 - 42	11

INTRODUCCIÓN

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 2003/18 de la Comisión de Derechos Humanos. En el párrafo 14 de esa resolución se pide a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que "facilite para el siguiente período de sesiones del Grupo de Trabajo las observaciones y opiniones formuladas por los Estados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales sobre las tres cuestiones abordadas por el experto independiente en la resolución 2002/24 de la Comisión".

2. En el párrafo 9 de la resolución 2002/24 de la Comisión de Derechos Humanos se pidió a los Estados, a las organizaciones intergubernamentales, incluidos los organismos especializados de las Naciones Unidas, y a las ONG que presentasen sus observaciones y opiniones sobre las cuestiones siguientes:

- a) La cuestión del carácter y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- b) Las cuestiones conceptuales relativas a la posibilidad de invocar ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales, con particular referencia a la experiencia adquirida en los últimos años en la aplicación de los instrumentos y mecanismos de derechos humanos universales, regionales y nacionales;
- c) La cuestión de los beneficios y la viabilidad de un mecanismo de examen de quejas con arreglo al Pacto y la cuestión de la complementariedad entre los distintos mecanismos.

3. El 26 de junio de 2002, en cumplimiento de la resolución 2002/24, el Secretario General envió una nota verbal a los Estados y sendas cartas a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en las que les pedía que presentasen sus observaciones y opiniones sobre esas tres cuestiones. El ACNUDH recibió respuestas de los siguientes Estados: la Argentina, Burkina Faso, Cuba, Italia, México, los Países Bajos, Portugal, la República Checa, la República Islámica del Irán y Suecia. El ACNUDH también recibió una respuesta colectiva de las siguientes ONG (sólo se mencionan las organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo especial por el Consejo Económico y Social o las organizaciones incluidas en su lista): Centre for Economic and Social Rights, Center for Reproductive Law and Policy, Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán", Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Comisión Internacional de Juristas, International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific, Padres y Hermanos de Maryknoll, Hermanas Dominicanas de Maryknoll, Organización Mundial contra la Tortura, Médicos por los Derechos Humanos-Reino Unido, Rural Reconstruction Nepal, Servicio, Paz y Justicia en América Latina y Shirkat Gah Women's Resource Centre.

4. En cumplimiento de la resolución 2003/18 de la Comisión de Derechos Humanos, el ACNUDH está compilando actualmente las observaciones recibidas, para ponerlas a la disposición del Grupo de Trabajo en su primer período de sesiones. El texto íntegro de esas respuestas estará disponible para su consulta en la secretaría antes de la reunión del Grupo de Trabajo y durante esa reunión.

I. CARÁCTER Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES

5. El Gobierno de la Argentina señala que el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no crea obligaciones de obtener un resultado inmediato, sino que exige que los Estados adopten medidas, utilizando el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

6. El Gobierno de Burkina Faso subraya que las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son de la misma naturaleza que las obligaciones asumidas en virtud de cualquier instrumento jurídico. Sin embargo, la naturaleza del Pacto plantea la cuestión del tipo de obligaciones que se contraen y de si el Pacto impone obligaciones de resultado u obligaciones de medios. De hecho, para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, el Gobierno ha de tener los medios de hacerlo, lo que no es el caso del Gobierno de Burkina Faso. No obstante, en Burkina Faso ya se han promulgado leyes que tienen por finalidad promover los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, Burkina Faso ha promulgado una ley (Nº 23/94/ADP, de 19 de mayo de 1994, relativa al Código de Salud Pública) que trata de aclarar el contenido del derecho a la salud, y una ley (Nº 13/96/ADP, de 9 de mayo de 1996) que establece el marco jurídico para el acceso a la educación. Sin embargo, todavía no hay ninguna disposición legislativa sobre todos los derechos económicos, sociales y culturales, ni ninguna disposición por la que se puedan enjuiciar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto podría ser difícil en el caso de países como Burkina Faso, particularmente habida cuenta de las dificultades financieras que el país no está en condiciones de resolver.

7. El Gobierno de Cuba subraya que, al igual que en el caso de los derechos civiles y políticos, los Estados tienen la obligación de promover y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. La obligación de proteger y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales exige que los Estados se abstengan de realizar actos que entorpezcan u obstruyan el disfrute de los derechos de las personas y de los grupos. La obligación de proteger presupone que los Estados tomen todas las medidas necesarias para impedir que los terceros, sean personas naturales o personas jurídicas, violen los derechos económicos, sociales y culturales o para poner fin a tales violaciones. La obligación de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales exige que los Estados adopten todas las medidas y políticas pertinentes para promover y asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, bien prestando directamente los servicios públicos esenciales, bien creando las condiciones necesarias para asegurar el acceso universal a unos servicios de calidad. La negligencia en el cumplimiento de cualquiera de estas obligaciones constituye una violación de los derechos humanos. Las personas, los pueblos, los grupos, las comunidades y las naciones pueden, todos ellos, sufrir violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

8. El Gobierno de la República Checa considera que el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es de capital importancia para comprender el carácter y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales. Del artículo 2 se desprende que esos derechos entrañan obligaciones de conducta y obligaciones de resultado, y ese artículo dispone la efectividad progresiva de esos derechos. Con todo, aparte de los derechos que tienen carácter

progresivo, los derechos económicos, sociales y culturales son también derechos de carácter inmediato. Ejemplo de la naturaleza inmediata de tales obligaciones es la obligación de tomar medidas para dar efectividad a esos derechos. Análogamente, no obstante la naturaleza progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados han de tomar medidas para asegurar su aplicación dentro de un plazo razonable. Otro ejemplo de las obligaciones inmediatas que impone el Pacto es la obligación de hacer que no se produzcan discriminaciones en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista del alcance, los Estados han de adoptar no sólo disposiciones jurídicas sino también medidas administrativas, políticas, educacionales y de otra índole (incluyendo recursos legales). Pese a la diferente magnitud de los recursos de que se disponga, Estados han de comprometerse por lo menos a tomar unas medidas mínimas de bajo costo. Si las obligaciones fundamentales que impone el Pacto no se cumplen a causa de la limitación de los recursos, se deben prestar asistencia y cooperación internacionales, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas y con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto.

9. El Gobierno de la República Islámica del Irán indica que el carácter y el alcance de sus obligaciones en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales están señalados explícitamente en el capítulo 3 de la Constitución nacional. Entre los derechos que se reconocen en el capítulo 3 figuran el derecho al trabajo, la protección de las madres y de la familia, el derecho a la seguridad social, el derecho a la educación gratuita hasta la escuela secundaria y el derecho a una vivienda adecuada. La Constitución también garantiza la satisfacción de las necesidades básicas de todos los ciudadanos: vivienda, alimentación, ropa, higiene, tratamiento médico, educación, los servicios necesarios para la creación de una familia y la utilización de la ciencia y la tecnología, así como la formación de personal especializado en función de las necesidades de desarrollo de la economía del país. Las disposiciones protegen expresamente a toda la población.

10. El Gobierno de Italia cree que hay una distinción fundamental entre la naturaleza de las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la naturaleza de las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las obligaciones relativas a los derechos civiles y políticos son de naturaleza vinculante, mientras que las obligaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales son sólo declaraciones de intención que tienen un peso moral y político pero no imponen obligaciones jurídicas directas al Estado Parte. No obstante, la legislación nacional ha traducido, en gran parte, las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en disposiciones legislativas internas vinculantes.

11. El Gobierno de México señala que la obligación de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales obliga a los Estados a tomar medidas inmediatas hasta el máximo de los recursos de que dispongan. La obligación de dar progresivamente efectividad a esos derechos no puede en ninguna circunstancia justificar el hecho de que el Estado no tome medidas rápidas, constantes y eficientes. Las limitaciones de los recursos no liberan al Estado de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de esos derechos. Así, México señala que la adopción de medidas regresivas es una violación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a menos que esté justificada por la existencia de circunstancias excepcionales. Hecho importante, México pone de relieve la necesidad de aclarar el contenido de cada derecho económico, social y cultural y de las obligaciones respectivas que se imponen al Estado, teniendo en cuenta que algunas

obligaciones de los Estados son de efecto inmediato. Entre los ejemplos de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales figuran el hecho de que el Estado no adopte disposiciones políticas y legislativas, la discriminación en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el hecho de que no se alcance el nivel mínimo de aplicación del Pacto indicado por el Comité y la adopción de medidas que lleven a regresiones en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

12. El Gobierno de los Países Bajos reconoce la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que entiende que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interconexos. En consecuencia, cree que el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, que exige que los Estados logren progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, no resta valor a esos derechos. La efectividad progresiva de los derechos significa que los Estados Partes están obligados a demostrar que han tomado medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Hay que hacer una distinción entre, por una parte, los derechos absolutos y, por otra, los derechos que exigen que los gobiernos adopten nuevas disposiciones legislativas o nuevas medidas y que frecuentemente dependen de la situación económica existente. En general, los derechos relativos al principio de la no discriminación son absolutos, en tanto que la mayoría de los demás derechos están relacionados en mayor medida con la disponibilidad de recursos.

13. El Gobierno de Portugal afirma que el artículo 2 del Pacto establece la naturaleza de las obligaciones jurídicas generales de los Estados Partes en el Pacto. Portugal señala que hay dos formas de interpretar esas obligaciones. La primera consiste en hacer una distinción entre las obligaciones de conducta y las obligaciones de resultado, y la segunda consiste en considerar las obligaciones del Estado como deberes de respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales.

14. Siguiendo el primer método, algunos han entendido que el Pacto impone solamente obligaciones de resultado; ahora bien, Portugal afirma que tal interpretación priva al Pacto de todo contenido serio. Si los Estados tuvieran plena libertad de acción sobre los medios de dar efectividad progresivamente a los derechos económicos, sociales y culturales, a los jueces les sería imposible determinar si el Gobierno estaba actuando de buena fe. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que el párrafo 1 del artículo 2 establece tanto obligaciones de conducta como obligaciones de resultado.

15. Con arreglo al segundo método, los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que todos los derechos humanos, entrañan obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de realizar actos que priven a las personas de los derechos que les confiere el Pacto; la obligación de proteger se refiere al deber de los Estados de asegurar el reconocimiento del efecto horizontal de los derechos enunciados en el Pacto, y la obligación de cumplir exige que los Estados adopten disposiciones para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto entraña una obligación de conducta o una obligación de resultado, según las circunstancias.

16. El Gobierno de Portugal comparte la opinión expresada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 3, en el sentido de que los Estados han de tomar medidas para la plena realización de los derechos pertinentes dentro de un

plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para el Estado interesado. La falta de recursos no autoriza a los Estados a demorar indefinidamente la adopción de las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les impone el Pacto. Portugal también está de acuerdo con la opinión expresada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 3, en el sentido de que se debe dar su pleno significado a la expresión "por todos los medios apropiados". Aunque incumbe a cada Estado decidir por sí mismo si son "apropiadas" las medidas que se adopten, esto no será evidente, y los Estados, al informar al Comité, deben indicar en qué se basan para considerar que las medidas son las más "apropiadas".

17. El Gobierno de Suecia indica que el Pacto contiene varios conceptos que no están claros, tales como las cuestiones dimanantes del principio de la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el sentido de las palabras "hasta el máximo de los recursos de que disponga". El Gobierno de Suecia cree que la claridad sería un importante requisito previo para el examen de un mecanismo de denuncia al que pudieran recurrir los particulares.

18. En la declaración conjunta de las ONG se señala que los Estados tienen unas obligaciones fundamentales mínimas de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas en relación con todos los derechos económicos, sociales y culturales, repitiendo la opinión del Comité de que el hecho de no reconocer que los derechos enunciados en el Pacto tienen un núcleo mínimo privaría en gran parte al Pacto de su razón de ser. El respeto del principio de la no discriminación en relación con los derechos económicos, sociales y culturales es un ejemplo de obligación de efecto inmediato. Los Estados también tiene la obligación de "adoptar medidas" para "lograr progresivamente... la plena efectividad" de los derechos económicos, sociales y culturales. En la declaración de las ONG se señala que la obligación de "adoptar medidas" es de aplicación inmediata, y que la noción de la efectividad progresiva de los derechos no debe en forma alguna autorizar a un Estado a demorar indefinidamente la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En la declaración se señala asimismo que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales.

19. La obligación de respetar exige que el Estado "se abstenga de cualquier acto que viole la integridad del individuo o interfiera con su libertad, incluida la libertad de utilizar los recursos de que disponga ese individuo del modo que considere más adecuado para satisfacer sus necesidades básicas".

20. La obligación de proteger exige que los Estados "adopten las medidas necesarias para prevenir que otros individuos o grupos violen la integridad, libertad de acción u otros derechos humanos del individuo, inclusive la prevención del uso indebido de sus recursos materiales".

21. La obligación de cumplir exige que el Estado "tome las medidas necesarias para garantizar a cada persona que se encuentre bajo su jurisdicción oportunidades de satisfacer aquellas necesidades, reconocidas en los instrumentos de derechos humanos, que no puede satisfacer por su esfuerzo personal".

22. Finalmente, en la declaración se señala que el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto parece contener una obligación implícita de que los Estados que estén en condiciones de hacerlo presten asistencia internacional a otros Estados para ayudarlos a dar efectividad progresivamente a los

derechos económicos, sociales y culturales, y se indica que la Asamblea General ha identificado la asignación de un 0,7% del producto interno bruto a la ayuda al desarrollo de otros países como objetivo que, según se señala en la declaración, podría guardar relación con la aplicación de ese artículo.

II. POSIBILIDAD DE INVOCAR ANTE LOS TRIBUNALES LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

23. El Gobierno de la Argentina observa que su Constitución garantiza la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y que no existen problemas en lo tocante a la posibilidad de invocar esos derechos ante los tribunales argentinos. Sin embargo, el Gobierno también observa que sigue resultando difícil determinar el contenido exacto de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo a la vista de la terminología que se utiliza en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular las frases "hasta el máximo de los recursos de que disponga" y "para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos". La cuestión que hay que tener en cuenta es cómo determinar el significado del término "máximo" de los recursos de que disponga, habida cuenta de que existen muchos sistemas políticos diferentes, cada uno de los cuales con sus propios mecanismos para asignar recursos, lo que dificulta la adopción de un criterio común para su interpretación.

24. El Gobierno de Burkina Faso observa que no tiene experiencia en lo que se refiere a la posibilidad de hacer valer ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales. En principio, la Constitución nacional reconoce que, una vez que se ha ratificado y promulgado un tratado, éste prevalece sobre la legislación interna. En otras palabras, se podría decir que la Constitución ofrece la posibilidad de interponer una demanda ante un juez en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, las normas del Pacto son en general, demasiado vagas para ser invocadas ante un tribunal. En consecuencia, se precisa un instrumento jurídico interno que enuncie el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, así como sus modalidades de aplicación.

25. El Gobierno de Cuba destaca que, en contra de algunas teorías sobre las dificultades prácticas con que se tropieza para hacer valer ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales, las normas y los principios consagrados en el Pacto están claramente definidos, sin ambigüedad. Efectivamente, varios Estados y organizaciones internacionales han elaborado y empleado durante decenios indicadores estadísticos en esa esfera. En Cuba, los derechos económicos, sociales y culturales, su contenido, los medios de darles efectividad y las obligaciones del Estado de respetarlos, protegerlos y hacerlos cumplir están garantizados constitucionalmente en el capítulo VII de la Constitución y mediante algunas de sus leyes de desarrollo como el Código Penal, el Código Civil, la Ley de procedimiento penal y la Ley de organización del sistema judicial. Esas leyes no sólo reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, sino que además permiten presentar denuncias por la violación de esos derechos y obtener un remedio apropiado. El fiscal, los tribunales y los tribunales administrativos del Estado tienen todos ellos un mandato claro a ese respecto.

26. El Gobierno de la República Checa observa que, sobre la base de su experiencia nacional en la labor de hacer valer ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales, cabe considerar que pueden invocarse ante los tribunales nacionales las siguientes disposiciones del

Pacto, entre otras: artículos 2 2), 3, 4, 6, 7 a) i), 7 b) y 7 d), 8, 9, 10 1), 2) y 3), 12 2) c) y d), 13 2) a), 2) b), 2) c) y 2 d), 3) y 4); y 15 1) c) y 3). La posibilidad de invocar ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales se basa en la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales, y hay ciertas disposiciones legales que específicamente reconocen a los ciudadanos el derecho de incoar un proceso en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. La República Checa se remite al Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, que contempla una denuncia colectiva, aunque no de un particular, en relación con la violación de los derechos económicos, sociales y culturales. Ese sistema, a juicio del Gobierno, permite dar mayor efectividad a la aplicación coercitiva de los derechos, y el número de denuncias presentadas hasta la fecha indica que no va a dar lugar a abusos de ese procedimiento ni va a acarrear un gran volumen de trabajo. La República Checa es Parte en instrumentos internacionales que prevén un mecanismo de examen de denuncias, a saber, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La República Checa acoge favorablemente el proceso de adaptación de los diferentes textos que sobre los procedimientos de comunicación figuran en el Protocolo Facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a fin de adoptar la redacción más amplia, que abarca las denuncias presentadas por particulares o por grupos representativos, o en nombre de ellos.

27. El Gobierno de la República Islámica del Irán señala que los artículos 173 y 174 de su Constitución disponen la creación del Tribunal Contencioso Administrativo y la Inspección General del Estado. El Tribunal Contencioso Administrativo está facultado para investigar las denuncias, quejas y reclamaciones formuladas por los ciudadanos. La Inspección General del Estado supervisa la buena gestión de los asuntos públicos y la correcta aplicación de las leyes.

28. El Gobierno de Italia, dado que a su juicio los derechos económicos, sociales y culturales no entrañan directamente obligaciones jurídicas directas, observa que esto le impide llevar a cabo una evaluación exhaustiva de los distintos aspectos de la posibilidad de invocar ante los tribunales italianos los derechos económicos, sociales y culturales.

29. El Gobierno de México subraya la importancia de garantizar la posibilidad de juzgar las denuncias presentadas en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Así, es importante destacar que los derechos económicos, sociales y culturales deben ser aplicados de buena fe por el Estado Parte en el Pacto, que es un instrumento internacional jurídicamente vinculante.

30. El Gobierno de los Países Bajos observa que sus tribunales no consideran que la mayoría de los derechos económicos y sociales sean de aplicación inmediata en su ordenamiento jurídico interno. Por ello, no puede indicar ningún tipo de jurisprudencia nacional en relación con la posibilidad de invocar esos derechos ante los tribunales. En el plano internacional, los Países Bajos se remiten a la decisión del Comité de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en relación con una denuncia presentada por los sindicatos holandeses para que se derogase la Ley de fomento de las condiciones laborales en el seguro nacional y el sector subvencionado. A la vista de la decisión adoptada por los comités de

la OIT, en que declaraban que esa ley era incompatible con las normas de la OIT sobre la libertad de asociación, el Gobierno derogó la ley.

31. El Gobierno de Portugal señala que, al igual que los derechos civiles y políticos, tanto las personas como los grupos pueden ser víctimas de violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales, por lo general imputadas al Estado en cuya jurisdicción tienen lugar. En consecuencia, el Estado responsable debe establecer mecanismos para reparar esas violaciones. En particular, parece que los artículos 3, 7 a) i), 8, 10 3), 13 2) a), 3) y 4), y 15 3) del Pacto pueden ser aplicados directamente por los órganos judiciales y otros órganos en muchos ordenamientos jurídicos nacionales. Sería difícil sostener que las disposiciones indicadas no son intrínsecamente de aplicación automática. En la Carta Social Europea del Consejo de Europa se enuncian los derechos y libertades económicos, sociales y culturales y se establece un mecanismo de supervisión que garantiza su respeto por los Estados Partes, entre ellos Portugal. Al amparo de ese mecanismo, se pueden presentar denuncias ante el Comité Europeo de Derechos Sociales. Pueden presentar denuncias distintas las organizaciones, como las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo, las organizaciones de empleadores y los sindicatos. El Comité hace una declaración sobre la admisibilidad de la demanda, las Partes presentan sus alegaciones y el Comité puede decidir celebrar una vista pública. El Comité se pronuncia después sobre el fondo de la denuncia, decisión que remite a las Partes y al Comité de Ministros y que se da a conocer al público a los cuatro meses de haber sido remitida. Por último, el Comité de Ministros adopta una resolución en la que, si se considera procedente, se puede recomendar al Estado que adopte medidas concretas para remediar la situación. La primera denuncia contra Portugal fue presentada por la Comisión Internacional de Juristas, y en ella se afirmaba que se había violado el artículo 7 de la Carta (prohibición de emplear a menores de 15 años). El Comité Europeo llegó a la conclusión de que había habido una violación, y el Comité de Ministros adoptó la resolución ChS(99)4, el 15 de diciembre de 1999.

32. En la declaración conjunta de las ONG se señalan motivos jurídicos, pragmáticos y filosóficos para demostrar que se pueden invocar ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista jurídico, la determinación de las manifiestas obligaciones del Estado de respetar, garantizar y satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales indica que el Pacto entraña unas obligaciones que son vinculantes. Desde un punto de vista pragmático, la declaración se remite a la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, la India, el Comité de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sudáfrica y Bangladesh, para ilustrar cómo los tribunales han motivado su decisión de examinar las denuncias presentadas por particulares en relación con cuestiones sociales y económicas, así como cada una de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, desde un punto de vista filosófico, en la declaración se observa que la cuestión no estriba tanto en si los derechos económicos, sociales y culturales *pueden* ser invocados ante los tribunales cuanto en si *deberían* ser invocados, a veces por miedo de que los tribunales adopten decisiones sobre cuestiones de carácter político y presupuestario. Sin embargo, en la declaración se destaca, en primer lugar, que la formulación de las obligaciones jurídicas da a los gobiernos un considerable margen de maniobra en lo que respecta al cumplimiento de esas obligaciones; en segundo lugar, que los tribunales ya están juzgando asuntos que incluyen cuestiones de política; en tercer lugar, que cada vez se reconoce que la protección judicial de los derechos humanos es importante porque las democracias

basadas en mayorías no siempre están bien adaptadas para proteger los derechos humanos de los ciudadanos; en cuarto lugar, que los jueces y los miembros del Comité son nombrados por los Estados, por lo que es difícil de sostener el argumento del déficit democrático de los tribunales, y, por último, que los gobiernos han apoyado la posibilidad de invocar ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales en otros contextos, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el procedimiento de denuncia colectiva previsto en la Carta Social Europea y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador").

III. CONVENIENCIA, POSIBILIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD DE UN MECANISMO DE EXAMEN DE LAS DENUNCIAS

33. El Gobierno de la Argentina considera que los siguientes mecanismos, ya existentes, permiten recibir denuncias relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales: el procedimiento 1503, los mecanismos de la OIT para la supervisión y la aplicación de los tratados, aunque los procedimientos de la OIT no permiten que los particulares presenten comunicaciones; el mecanismo de la UNESCO creado para examinar las violaciones del derecho a la educación; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que autoriza tanto a los particulares como a los grupos a presentar comunicaciones; el mecanismo de denuncias colectivas de la Carta Social Europea, que permite únicamente a determinadas organizaciones presentar comunicaciones; y el mecanismo de examen de denuncias creado por el Protocolo de San Salvador, que permite la presentación de comunicaciones relacionadas con el derecho a la educación y el derecho al trabajo. La Argentina hace referencia a la doctrina de la indivisibilidad de los derechos humanos y considera que es oportuna la propuesta de crear un mecanismo de examen de denuncias análogo al mecanismo de examen de las denuncias presentadas por particulares establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales entrañen obligaciones de medios no significa que no puedan ser invocados ante los tribunales. Sin embargo, sigue habiendo dificultades en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. En particular, no está claro su contenido; muchos gobiernos son ambivalentes en lo que se refiere a esos derechos; existen prejuicios ideológicos contra los derechos económicos, sociales y culturales; a menudo faltan instituciones nacionales dedicadas a los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos exigen una información compleja y detallada para lograr su supervisión efectiva; algunos aspectos de esos derechos son programáticos; faltan textos legales y decisiones acerca de los derechos económicos, sociales y culturales; y las ONG que trabajan en este ámbito son escasas. Es importante que la creación de un mecanismo de ese tipo en forma de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podría paliar algunas de esas dificultades y contribuiría a esclarecer más el contenido y el significado de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, dadas las dificultades existentes en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, sería aconsejable que el mecanismo de examen de las denuncias se circunscribiese a determinados derechos enunciados en el Pacto y que posteriormente se ampliase el alcance de los mecanismos. La Argentina concluye destacando la necesidad de proseguir las deliberaciones sobre estas cuestiones con miras a proponer un protocolo facultativo que sea eficaz y adecuado.

34. El Gobierno de Burkina Faso cree que podría ser muy útil un mecanismo de examen de las denuncias relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, aun cuando podría parecer utópico en el caso de un país tan endeudado como Burkina Faso. Ese mecanismo podría utilizarse para permitir que la sociedad pudiese ejercer un control de las opciones y políticas de los gobiernos en el sector social. También serviría para reforzar el estado de derecho, en los aspectos generales relacionados con los derechos humanos. Burkina Faso todavía no tiene un mecanismo para admitir ese tipo de denuncias, pero, con la creación del Ministerio de Promoción de los Derechos Humanos y con la adopción en 2001 del Plan Nacional de Acción en materia de Derechos Humanos, el nuevo Ministerio podría estudiar seriamente los medios de adoptar un mecanismo de ese tipo, particularmente dado que en el Plan Nacional de Acción se prevé un programa especial destinado a reforzar y consolidar los derechos económicos, sociales y culturales.

35. El Gobierno de Cuba observa que sería regresivo para la promoción y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales no aprobar un protocolo facultativo del Pacto. Sería inconcebible limitar la supervisión de la aplicación del Pacto a una lista de recomendaciones carentes de un enfoque normativo. En este contexto, Cuba se remite también al artículo 1 del Pacto, así como el derecho al desarrollo. El Gobierno de Cuba destaca la importancia de definir las responsabilidades en caso de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, por cuanto, en un nuevo mundo en vías de mundialización, los derechos económicos, sociales y culturales entrañan obligaciones para distintas entidades. Aun cuando la responsabilidad primordial de hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales recaiga en los Estados, es imposible pasar por alto la responsabilidad de otras entidades como las instituciones financieras y comerciales multilaterales y las empresas transnacionales. La pertinencia de su responsabilidad se manifiesta de varias maneras. Un ejemplo es la imposición por esas entidades de condiciones y programas que dificultan la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales por los gobiernos. Dada la relativa debilidad de algunos gobiernos en el contexto de la mundialización, así como su situación de dependencia, la mayoría de ellos son incapaces de resistirse a esas condiciones. Asimismo, las medidas coercitivas unilaterales coartan el derecho a la libre determinación y niegan el derecho al desarrollo. Además, ese protocolo facultativo debería incluir un procedimiento de examen de denuncias entre Estados, como sucede en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cuba también subraya la importancia de la cooperación financiera y técnica internacional en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Cuba concluye que el establecimiento de un mecanismo de examen de denuncias en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es no sólo viable sino también necesario para hacer efectivo el pleno goce de todos los derechos humanos. Teniendo en cuenta la estrecha relación, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, la aprobación de un protocolo facultativo contribuirá a la efectividad, no sólo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino también de los derechos civiles y políticos.

36. El Gobierno de la República Checa afirma que la justificación básica de la adopción de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dimana de la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos. La dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana son las bases de la libertad, de la justicia, de la estabilidad social y de la seguridad. Para que se pueda disfrutar plenamente de

los derechos humanos, se necesitan mecanismos de supervisión. La combinación de un mecanismo general de supervisión y un procedimiento de examen de las denuncias presentadas por particulares ha resultado ser eficaz. Además, un mecanismo de examen de las denuncias presentadas por particulares contribuirá al desarrollo de la jurisprudencia en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales y ayudará a refinar el contenido de esos derechos, así como a acrecentar la responsabilidad de los Estados Partes y de la comunidad internacional en lo que se refiere a esos derechos. Por otra parte, la falta de un procedimiento de examen de las denuncias limita considerablemente la protección de los derechos humanos. Desde el punto de vista de la forma y del alcance de un protocolo facultativo, la República Checa es partidaria de lo siguiente: un procedimiento cuasi judicial, en el que la decisión definitiva sobre lo que debe hacerse en respuesta a un dictamen aprobado por el Comité debe corresponder al Estado; la sustitución de la referencia a "las violaciones" por "la insatisfactoria aplicación" del Pacto o "el incumplimiento de los derechos" reconocidos en el Pacto; las comunicaciones de particulares y comunicaciones limitadas de grupos, pero no comunicaciones entre Estados; comunicaciones presentadas por terceras partes en nombre de presuntas víctimas, pero solamente con el conocimiento y el consentimiento de la presunta víctima; un protocolo facultativo general que abarque todos los derechos sustantivos reconocidos en el Pacto, aunque es preciso analizar más esta cuestión; en relación con la admisibilidad, el agotamiento de los recursos internos (a menos que la aplicación de los recursos internos se prolongue injustificadamente), e inadmisibilidad de toda comunicación que plantee las mismas cuestiones de hecho y de derecho que estén siendo examinadas en otro procedimiento internacional de investigación.

37. El Gobierno de México apoya la adopción de un mecanismo de examen de las denuncias presentadas por particulares en el marco del Pacto mecanismo, que, a su juicio, es no sólo viable sino también necesario. México está además de acuerdo en general con el proyecto de protocolo facultativo formulado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/CN.4/1997/105, anexo), aunque observa que se trata de un proyecto muy amplio. No obstante, México cree que el proyecto puede constituir un útil punto de partida para las deliberaciones. Específicamente, México cree que el protocolo facultativo debería incluir al menos los aspectos siguientes: un sistema de comunicaciones de particulares que incluyera la posibilidad de que particulares, ONG o grupos presentasen comunicaciones en nombre de presuntas víctimas; la admisibilidad de las comunicaciones colectivas; la admisibilidad de las comunicaciones sobre cualquiera de los derechos sustantivos consagrados en el Pacto, incluida la obligación de tomar medidas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales; la inclusión de excepciones al requisito del agotamiento de los recursos internos; la fijación de fechas y de plazos en el caso de los recursos cautelares; el reconocimiento de la posibilidad de una solución amistosa de las comunicaciones; y la inclusión de disposiciones que permitan supervisar la aplicación del dictamen del Comité sobre una comunicación por medios distintos de su informe anual.

38. El Gobierno de los Países Bajos no ha llegado a ninguna conclusión sobre la conveniencia de un mecanismo de examen de las denuncias en el marco del Pacto. Sin embargo, los Países Bajos son partidarios de que se examinen a fondo las posibles modalidades y el alcance de cualquier mecanismo. En particular, los Países Bajos subrayan la necesidad de ahondar en el conocimiento del protocolo facultativo de las maneras siguientes: determinar qué derechos deben incluirse en el protocolo facultativo; aclarar y definir mejor los elementos de la propuesta del experto independiente en el sentido de que el mecanismo de examen de las denuncias se

limite a las violaciones manifiestas de los derechos consagrados en el Pacto; y determinar los asuntos en que pueden presentar denuncias los particulares y los grupos. En relación con esta última cuestión, los Países Bajos sugieren que se aclaren las ventajas y desventajas relativas de un mecanismo de examen de las denuncias presentadas por particulares y de un mecanismo de examen de denuncias colectivas. Por último, los Países Bajos consideran que es preciso examinar la cuestión de la accesibilidad de los pobres a los mecanismos de examen de las denuncias y plantean la posibilidad de que con un mecanismo de ese tipo se corra el riesgo de que tengan principalmente acceso a él los ciudadanos de los países más ricos, creando así algún tipo de discriminación indirecta.

39. El Gobierno de Portugal observa que un mecanismo de examen de las denuncias en el marco del Pacto permitiría a los particulares y a los grupos presentar comunicaciones al Comité en relación con las acusaciones de que un Estado Parte ha incumplido las obligaciones contraídas en virtud del Pacto. La adopción de tal mecanismo promovería una comprensión más completa y una definición más precisa de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, es indudable que colocaría a esos derechos en el mismo plano que los derechos civiles y políticos. También alentaría a los Estados a promulgar disposiciones legislativas para cumplir las obligaciones dimanantes del Pacto. Daría la oportunidad de refutar los argumentos que con frecuencia aducen sobre la imposibilidad de invocar ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales y sobre la incapacidad de los Estados para hacer efectivos esos derechos sin recursos suficientes.

40. El Gobierno de Suecia no está convencido de que un mecanismo de examen de las denuncias presentadas por particulares al amparo del Pacto aclare suficientemente los problemas o deficiencias existentes en lo que se refiere a las medidas adoptadas por un Estado para hacer efectivo un determinado derecho ni, por ende, de que entrañe una mejora real de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Suecia también opina que la creación de un mecanismo internacional encargado de supervisar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales por los Estados no implica necesariamente la adopción de un procedimiento de examen de las denuncias presentadas por particulares, aun cuando los derechos económicos, sociales y culturales sean derechos de la persona. En este contexto, hay que remitirse al informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387), en el que se hace hincapié en la necesidad de reformar el actual sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y se ponen en tela de juicio las ventajas del sistema actual. Por ello, habría que corregir el sistema actual antes de crear nuevos mecanismos. Además, a Suecia le preocupa profundamente la falta de recursos para el funcionamiento de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, incluida la tramitación de las denuncias presentadas por particulares, que exige que la secretaría disponga de más recursos profesionales. Además, Suecia hace hincapié en la importancia de incluir en la asistencia para el desarrollo un enfoque basado en los derechos humanos, como medio de promover los derechos económicos, sociales y culturales.

41. En la declaración conjunta de las ONG se señalan las siguientes ventajas de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

- a) Una clarificación de los derechos económicos, sociales y culturales, caso por caso, que vaya más allá de la labor ya llevada a cabo por el Comité y por los relatores especiales en la definición de los derechos consagrados en el Pacto;

- b) La aplicación de la Declaración y del Programa de Acción de Viena, en los que en 1993 se confirmó la interrelación y la interdependencia de los derechos humanos garantizando que las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tienen derecho a un recurso en el plano internacional;
- c) La existencia de un mecanismo de examen de denuncias entrañaría un mayor estrechamiento de las relaciones entre el Comité y los Estados;
- d) El mecanismo obligaría al Comité a examinar situaciones más concretas relacionadas con la aplicación del Pacto;
- e) El mecanismo promovería una aplicación más concertada del Pacto en el plano nacional;
- f) La existencia del mecanismo alentaría a los titulares de derechos y a la sociedad civil a formular de manera más concreta y específica sus denuncias relativas a los derechos económicos, sociales y culturales;
- g) La dimensión de "interés humano" de los asuntos propiciará un mayor reconocimiento del Pacto;
- h) El mecanismo daría más legalidad, uniformidad, justicia y estabilidad para equilibrar la volatilidad de las fuerzas económicas y políticas en juego en el plano internacional.

42. Desde el punto de vista de la complementariedad en el marco de los derechos humanos y con respecto a los mecanismos de examen de las denuncias presentadas por particulares, cabe entender el término "complementariedad" desde dos puntos de vista distintos. En primer lugar, la cuestión de la complementariedad podría plantearse cuando un derecho determinado esté regulado por varios instrumentos o mecanismos. A ese respecto, se plantea la cuestión de la superposición de la labor de distintos mecanismos. Sin embargo, en la actualidad no existe ningún órgano internacional especializado en derechos económicos, sociales y culturales que se ocupe de las denuncias sobre la violación de esos derechos. Además, la superposición de los derechos comprendidos en los distintos mecanismos de examen de las denuncias presentadas por particulares en relación con los derechos civiles y políticos (por ejemplo, el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos) no ha suscitado ninguna preocupación, en parte por la inclusión de disposiciones que impiden que se examinen asuntos en vías de solución o de investigación. Una segunda situación en la que podría plantearse la cuestión de la complementariedad entre un protocolo facultativo y otros mecanismos sería el caso de que un particular tuviera acceso a varios mecanismos. Con todo, cada uno de los mecanismos existentes que guardan alguna relación con los derechos económicos, sociales y culturales tiene un alcance diferente (tanto desde el punto de vista de los derechos como desde el punto de vista de los autores de las denuncias) del que tendría un protocolo facultativo del Pacto. Por ejemplo, los mecanismos de la OIT no permiten a los particulares presentar denuncias y únicamente se refieren a los derechos de los trabajadores.
