



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/44
15 de marzo de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre un protocolo
facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y
Culturales en su primer período de sesiones**

(Ginebra, 23 de febrero a 5 de marzo de 2004)

Presidenta-Relatora: Sra. Catarina DE ALBUQUERQUE (Portugal)

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	3
I. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES	5 - 16	3
A. Apertura del período de sesiones y elección del Presidente-Relator.....	5 - 6	3
B. Participación	7 - 13	4
C. Documentación y organización de los trabajos	14 - 16	5
II. DECLARACIONES INICIALES	17 - 27	6
III. DIÁLOGO INTERACTIVO CON LOS RELADORES ESPECIALES.....	28 - 38	9
IV. DIÁLOGO INTERACTIVO CON LOS EXPERTOS DE COMITÉS	39 - 51	12
V. EXAMEN DEL CARÁCTER Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES A TENOR DEL PACTO	52 - 57	15
VI. EXAMEN DE JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....	58 - 66	17
VII. EXAMEN SOBRE LAS VENTAJAS Y VIABILIDAD DE UN PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS MECANISMOS	67 - 74	19
VIII. RECOMENDACIONES DE LA PRESIDENTA-RELATORA	75 - 77	22

INTRODUCCIÓN

1. En el párrafo 75 de su Declaración y Programa de Acción, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, alentó a la Comisión de Derechos Humanos a que, en colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siguiera examinando la elaboración de protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. En 2003, la Comisión de Derechos Humanos recordó, en el párrafo 12 de su resolución 2003/18, la decisión 2002/254 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 2002, en la que el Consejo había hecho suya la decisión de la Comisión de establecer un grupo de trabajo de composición abierta con miras a estudiar las opciones relativas a la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
3. En el párrafo 13 de la misma resolución, la Comisión pidió al Grupo de Trabajo que se reuniera durante un período de diez días hábiles, antes del 60º período de sesiones de la Comisión, con miras a estudiar las opciones relativas a la elaboración de un protocolo facultativo, en particular a la luz del informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Comisión concerniente a un proyecto de protocolo facultativo con disposiciones para el examen de las comunicaciones relacionadas con el Pacto (E/CN.4/1997/105, anexo), las observaciones y opiniones presentadas por los Estados, las organizaciones intergubernamentales, incluidos los organismos especializados de las Naciones Unidas, y las organizaciones no gubernamentales, y los informes del experto independiente (E/CN.4/2002/57 y E/CN.4/2003/53 y Corr.1 y 2). En el párrafo 16 de la resolución, la Comisión pidió al Grupo de Trabajo que informara a la Comisión de Derechos Humanos en su 60º período de sesiones y que formulara recomendaciones concretas sobre las medidas que hubiere adoptado en relación con la cuestión de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
4. La Presidenta-Relatora presenta este informe a la Comisión. El resumen de las deliberaciones que figura en las secciones I a VII fue aprobado por consenso (*ad referendum*) por el Grupo de Trabajo en su última sesión, celebrada el 5 de marzo. Las recomendaciones que figuran en la sección VIII son responsabilidad exclusiva de la Presidenta-Relatora.

I. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES

A. Apertura del período de sesiones y elección del Presidente-Relator

5. El período de sesiones del Grupo de Trabajo de composición abierta fue inaugurado por un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que acogió con satisfacción la convocación del Grupo de Trabajo y suministró una sinopsis sucinta de sus antecedentes y de los acontecimientos recientes pertinentes a las deliberaciones del Grupo de Trabajo, en particular dos seminarios de expertos sobre un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se celebraron en 2003 en Berlín y Dubrovnik. El representante del ACNUDH informó al Grupo de Trabajo de que, sobre la base del calendario propuesto para el período de

sesiones que las delegaciones de los Estados habían debatido en una sesión consultiva oficiosa celebrada el 22 de enero de 2004, el ACNUDH había organizado, en el contexto del Grupo de Trabajo, dos grupos de expertos con miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, y con Relatores Especiales y expresó su reconocimiento a esos expertos por haber colaborado con el Grupo de Trabajo.

6. En su primera sesión, el Grupo de Trabajo eligió Presidenta-Relatora a la Sra. Catarina de Albuquerque (Portugal) por aclamación.

B. Participación

7. Asistieron a las sesiones del Grupo de Trabajo, que estaban abiertas a todos los miembros de la Comisión de Derechos Humanos, representantes de los siguientes Estados miembros: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Australia, Brasil, Burkina Faso, Chile, China, Congo, Costa Rica, Croacia, Cuba, Egipto, Estados Unidos de América, Etiopía, Federación de Rusia, Francia, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, México, Nepal, Nigeria, Países Bajos, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia y Togo.

8. También estuvieron representados los siguientes Estados, que no eran miembros de la Comisión: Albania, Andorra, Angola, Argelia, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Haití, Irán (República Islámica del), Israel, Jamahiriya Árabe Libia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malta, Mauricio, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, República Árabe Siria, República Checa, República Popular Democrática de Corea, Rumania, Senegal, Serbia y Montenegro, Suiza, Túnez, Turquía, Uruguay y Venezuela.

9. Los siguientes Estados, que no son miembros de las Naciones Unidas, estuvieron representados por observadores: la Santa Sede.

10. Estuvieron representados los siguientes órganos, organizaciones, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

11. Estuvo representada la siguiente organización intergubernamental: la Liga de los Estados Árabes.

12. Estuvieron representadas las siguientes organizaciones no gubernamentales, reconocidas como entidades de carácter consultivo general, especial y en la lista del Consejo Económico y Social: Amnistía Internacional, la Asociación de Ciudadanos del Mundo, Center for Economic and Social Rights, el Centro de Derecho de Vivienda y Desahucios, el Centro Europa-Tercer Mundo, la Comisión Internacional de Juristas, el Comité de acción internacional para la promoción de los derechos de la mujer, FIAN—por el Derecho a Alimentarse, Humanidad Nueva,

la Organización Internacional para Promover la Libertad de Enseñanza, la Organización Mundial contra la Tortura y Tupaj Amaru.

13. El 24 de febrero de 2004, Paul Hunt, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (Relator Especial sobre el derecho a la salud), y Miloon Kothari, Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (Relator Especial sobre una vivienda adecuada), hicieron uso de la palabra en el Grupo de Trabajo y entablaron un diálogo interactivo con él. Eibe Riedel, miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Martin Scheinin, miembro del Comité de Derechos Humanos, y Régis de Gouttes, miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, participaron también en un diálogo interactivo con el Grupo de Trabajo el 25 de febrero de 2004.

C. Documentación y organización de los trabajos

14. El Grupo de Trabajo tuvo ante sí los siguientes documentos:

E/CN.4/2004/WG.23/1	Programa provisional
E/CN.4/2004/WG.23/2	Informe preparado por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 2003/18 de la Comisión
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.1	Documento de antecedentes preparado por la secretaría: selección de precedentes en materia de derechos económicos, sociales y culturales
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.2	Información suministrada por el Gobierno de Croacia: informe de la Conferencia Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrada en Cavtat-Dubrovnik (Croacia) del 2 al 4 de septiembre de 2003
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.3	Presentación conjunta de organizaciones no gubernamentales, instituciones de derechos humanos y grupos de la sociedad civil
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.4	Información suministrada por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.5	Presentación por escrito del Centro Europa-Tercer Mundo y la Asociación Americana de Juristas
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.6	Presentación conjunta por escrito del Centro Europa-Tercer Mundo y la Asociación Americana de Juristas
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.7	Información suministrada por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

E/CN.4/2003/53	Informe del experto independiente encargado de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
E/CN.4/2002/57	Informe del experto independiente encargado de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
E/CN.4/1997/105	Proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

15. En su primera sesión, el Grupo de Trabajo aprobó su programa en la forma que figura en el documento E/CN.4/2004/WG.23/1.

16. La Presidenta-Relatora subrayó la importancia de la tarea encomendada al Grupo de Trabajo de composición abierta y alentó a todos los participantes, en particular las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, a que participaran activamente en las deliberaciones. A continuación expuso el proyecto de plan y calendario de trabajo, que el Grupo de Trabajo hizo suyo.

II. DECLARACIONES INICIALES

17. En su primera sesión, celebrada el 23 de febrero de 2004, las delegaciones de los Estados y los representantes de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales formularon sus declaraciones iniciales, en las que expresaron sus opiniones preliminares sobre las opciones relativas a la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre las cuestiones principales que abordaría el Grupo de Trabajo. Los participantes acogieron con satisfacción la convocación del Grupo de Trabajo, que se consideró un paso importante para que se hicieran efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

18. Algunas delegaciones hicieron referencia a la reafirmación formulada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, de que todos los derechos humanos eran universales, indivisibles e interdependientes y estaban relacionados entre sí. Dijeron que ese era el punto de partida natural para las deliberaciones del Grupo de Trabajo. No obstante, otras delegaciones expresaron opiniones diferentes en cuanto a las consecuencias de esos principios. Algunas delegaciones lamentaron el hecho de que la comunidad internacional, pese a mostrar consenso respecto de la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos, seguía sin dar a los derechos económicos, sociales y culturales la misma prioridad que otorgaba a los derechos civiles y políticos. Según ese punto de vista, la elaboración de un protocolo facultativo ayudaría a rectificar ese desequilibrio. Se destacó el hecho de que, a excepción de la Convención sobre los Derechos del Niño, se habían establecido procedimientos facultativos de presentación de denuncias en relación con todos los demás tratados internacionales importantes de derechos humanos. Asimismo, se opinó que los derechos civiles y políticos se quedaban solos y sin sentido si no se hacían efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

19. Otras delegaciones mantuvieron que el principio de indivisibilidad y de vinculación de todos los derechos humanos no significaba que todos ellos se hicieran efectivos por igual. En particular, algunas delegaciones afirmaron que los derechos que figuraban en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no estaban definidos tan claramente como los derechos que figuraban en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De igual modo, algunas delegaciones sugirieron que la mayoría de los derechos que figuraban en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no eran absolutos y no eran lo suficientemente precisos para establecer obligaciones definidas, por lo que sería imposible establecer un procedimiento de presentación de denuncias. Algunas delegaciones observaron que era difícil que un órgano judicial determinara que se había violado un derecho económico, social y cultural, ya que los Estados Partes contaban con un amplio margen de discreción para determinar sus políticas. Varias delegaciones subrayaron que era necesario seguir estudiando y analizando minuciosamente la cuestión, en particular en relación con el carácter de las obligaciones de los Estados Partes y con los criterios que se emplearían para determinar que había ocurrido una violación.

20. Algunas delegaciones opinaron que las disposiciones del Pacto no eran lo suficientemente claras para prestarse a un procedimiento de presentación de denuncias o para ser exigibles. Otras delegaciones hicieron referencia a la legislación nacional y regional y a la jurisprudencia, y sostuvieron que la experiencia mostraba que la vaguedad de las disposiciones jurídicas del Pacto podía ser aclarada por los tribunales. Algunas delegaciones afirmaron que en ocasiones era necesario que el poder legislativo adoptara medidas para aclarar el alcance de las obligaciones. Varias delegaciones subrayaron que los Estados Partes tenían la obligación inmediata de adoptar medidas oportunas y eficaces para que se hicieran efectivos los derechos recogidos en el Pacto.

21. Varias delegaciones hicieron referencia a la dimensión internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y a la necesidad de la cooperación internacional y la asistencia técnica. Se sugirió que un protocolo facultativo podría propiciar la presentación de denuncias contra los países pobres, que no son capaces de hacer plenamente efectivos todos los derechos económicos, sociales y culturales debido a su carencia de medios económicos. Se opinó que la carencia de recursos podría ser un obstáculo para que se hicieran efectivos los derechos económicos, sociales y culturales y que sólo los Estados más prósperos estaban en condiciones de cumplir las obligaciones vinculantes en ese terreno. Una delegación afirmó que esa cuestión debería estudiarse en el contexto del derecho al desarrollo. Otros participantes subrayaron el hecho de que el principio de efectividad progresiva, que figuraba en el artículo 2 del Pacto, garantizaba que se tuvieran en cuenta las realidades y la situación económica de cada país. Algunas delegaciones destacaron también el hecho de que tanto los tribunales de los países ricos como los de los países pobres se ocupaban de los derechos económicos, sociales y culturales.

22. Se expresó la inquietud de que un procedimiento de presentación de denuncias podría interferir indebidamente en el proceso democrático y en la determinación de políticas nacionales en relación con las prioridades políticas, económicas y presupuestarias. En respuesta a esa inquietud, una delegación observó que las recomendaciones del Comité dejarían a los gobiernos un amplio margen de decisión. Se opinó también que los derechos humanos no eran una mera cuestión nacional y que las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados internacionales no constituían una injerencia indebida aunque tuvieran consecuencias internas.

23. Algunas delegaciones hicieron referencia en sus declaraciones inaugurales a las ventajas de establecer un protocolo facultativo y observaron que un mecanismo de presentación de denuncias alentaría a los Estados Partes a velar por recursos locales más eficaces, a promover el desarrollo de la jurisprudencia internacional, que a su vez promovería el desarrollo de la jurisprudencia nacional respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, a fortalecer la rendición de cuentas internacional, a permitir que el órgano judicial estudiara casos concretos y, así pues, a permitirle crear una jurisprudencia más concisa. Una delegación destacó el hecho de que un mecanismo que permitiera, en virtud de un protocolo facultativo, la presentación de denuncias por terceros ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales permitiría que se potenciara el papel de los grupos vulnerables y marginales.

24. En cuanto a la cuestión de los derechos que el protocolo facultativo debería abarcar, algunas delegaciones sostuvieron que cada Estado debía tener la posibilidad de determinar las disposiciones del Pacto a las que se aplicaría el procedimiento de presentación de denuncias (enfoque "a la carta"). Otras delegaciones sostuvieron que sería mejor adoptar un enfoque global para que el procedimiento de presentación de denuncias abarcara todos los derechos sustantivos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

25. Una delegación hizo hincapié en que un enfoque global debería abarcar el derecho a la libre determinación. Otra delegación indicó que, adoptando el enfoque global, sólo algunos aspectos de cada derecho podrían constituir la base de una denuncia (por ejemplo, el trabajo forzoso con respecto al derecho al trabajo).

26. Algunas delegaciones preguntaron si el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sería competente para tramitar denuncias en virtud de un protocolo facultativo sin que se enmendara el Pacto. Se observó que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales era oficialmente un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social y que, por lo tanto, no tenía la misma condición jurídica que los demás órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados. Algunas delegaciones observaron que existían diversos mecanismos para vigilar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que se corría el riesgo de que se produjeran incoherencias entre las decisiones de los diferentes órganos y, principalmente, el riesgo de que disminuyera la protección de esos derechos.

27. Los representantes de la UNESCO, la OMS y la OIT, así como de las organizaciones no gubernamentales, acogieron con satisfacción la convocación del Grupo de Trabajo y expresaron su voluntad de contribuir a sus deliberaciones, especialmente durante el debate sobre la complementariedad del proyecto de protocolo facultativo con los mecanismos de presentación de denuncias existentes. Todos los representantes de organizaciones intergubernamentales destacaron la cooperación estrecha y de larga data entre sus organizaciones y el Comité. A ese respecto, se mencionó específicamente la reciente creación de un grupo mixto de expertos de la UNESCO y el Comité sobre el derecho a la educación, la cooperación en curso entre la OMS y el Comité para determinar los indicadores del derecho a la salud y los informes que la OIT presentaba al Comité en todos los períodos de sesiones en que éste examinaba informes de los Estados.

III. DIÁLOGO INTERACTIVO CON LOS RELADORES ESPECIALES

28. Durante su segunda sesión, celebrada el 24 de febrero de 2004, el Grupo de Trabajo entabló un diálogo interactivo con los Relatores Especiales de la Comisión cuyos mandatos abarcan los derechos económicos, sociales y culturales. Tras la invitación cursada por la Comisión a sus Relatores Especiales con mandatos pertinentes para que expusieran sus opiniones acerca de un protocolo facultativo al Pacto, Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, y Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, presentaron contribuciones por escrito al Grupo de Trabajo. Paul Hunt, Relator Especial sobre el derecho a la salud, y Miloon Kotari, Relator Especial sobre una vivienda adecuada, presentaron contribuciones verbales.

29. Al abordar la cuestión de la justiciabilidad, el Relator Especial sobre el derecho a la salud señaló a la atención el estudio sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales preparado por Danilo Türk para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías entre 1989 y 1992. Observó que la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales había sido confirmada y aclarada por el estudio de la Subcomisión, mediante decisiones de tribunales nacionales y por los sistemas regionales de derechos humanos de Europa, las Américas y África, así como por la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El carácter y alcance de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en virtud del Pacto se definen en el párrafo 1 del artículo 2 del mismo, que pedían a los Estados que "adopten medidas" para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2, el Relator Especial afirmó que el Pacto no imponía a los Estados Partes una carga pesada: simplemente les pedía que demostrasen que habían adoptado algunas medidas razonables para lograr la efectividad de los derechos consagrados en él. Además, el Sr. Hunt señaló el hecho de que las normas de derechos civiles y políticos también podían describirse como imprecisas -por ejemplo, el derecho a no ser sometido a torturas, el derecho a la intimidad y la libertad de expresión-, pero ello no impedía que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tuviera un mecanismo para presentar denuncias individuales.

30. El Relator Especial insistió en que un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sería un importante instrumento de asistencia a los Estados para que cumplieren mejor las obligaciones derivadas del Pacto. Como la experiencia a nivel nacional, regional e internacional sugería que ya se había resuelto la cuestión jurídica general de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instó al Grupo de Trabajo a que centrarse su labor en cuestiones jurídicas específicas que seguían requiriendo atención, como por ejemplo la de quien podría presentar denuncias y la de si un protocolo facultativo debía incluir tanto un procedimiento de denuncias como uno de investigación.

31. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada habló sobre su experiencia en las misiones a los países y señaló la importancia que tenían las jurisprudencias nacionales para ayudar a aclarar los contornos y el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales. Sugirió que la normativa internacional de derechos humanos tenía un papel clave que desempeñar a la hora de proporcionar orientación a los tribunales nacionales. Un protocolo

facultativo al Pacto constituiría un importante elemento en el proceso de fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. El Relator Especial subrayó la importancia de la aplicación del derecho a una vivienda adecuada y de los demás derechos económicos, sociales y culturales en general, y señaló la necesidad de cerrar la brecha entre el reconocimiento y la aplicación de estos derechos, sobre todo para las mujeres. Afirmó que algunos elementos fundamentales -como la no discriminación y el derecho a la protección contra los desalojos forzosos- demostraban la justiciabilidad inherente al derecho a una vivienda adecuada. Subrayó la necesidad de coherencia en la política de los derechos económicos y humanos y sugirió que las cuestiones relativas al presupuesto eran cuestiones legítimas que habían de examinarse a la luz de las obligaciones mínimas centrales de los Estados Partes en el Pacto.

32. En conclusión, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada afirmó que un protocolo facultativo al Pacto contribuiría al proceso de definición del derecho a una vivienda adecuada y de los demás derechos económicos, sociales y culturales; reafirmaría la imposibilidad de separar estos derechos de los demás derechos humanos, tales como la libertad de circulación y la seguridad de la persona; y ayudaría a resolver las violaciones sistemáticas de los derechos a la vivienda y a la tierra, así como de otros derechos económicos, sociales y culturales.

33. En respuesta a las preocupaciones que se habían expresado en relación con el costo de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, los Relatores Especiales observaron que las obligaciones de respetar, proteger y cumplir se aplicaban a todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Algunos elementos de todos los derechos humanos tenían repercusiones financieras y la protección de otros elementos de las normas de derechos humanos no suponían ningún gasto.

34. En respuesta a una pregunta sobre los tipos de reparación apropiados para las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, se propusieron diversos ejemplos. El Relator Especial sobre el derecho a la salud sugirió que, por ejemplo, se podía pedir a un Estado que dejase de realizar determinadas actividades o que se abstuviese de hacer algo (como por ejemplo de llevar a cabo desalojos forzosos); que reformulase una política para satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables y marginadas; o que pagase indemnizaciones. Era posible que la solución de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales requiriese una reorientación (más que una asignación adicional) de los recursos financieros y de otro tipo.

35. Se plantearon preguntas sobre el significado de los diversos elementos reflejados en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto. Con respecto a la definición de "el máximo de los recursos de que disponga", se sugirió que un órgano jurisdiccional podía examinar factores tales como si se había producido un incremento en la desigualdad de los ingresos y si los recursos se estaban utilizando de manera juiciosa. Se hizo referencia a la jurisprudencia reciente de un país en la que se definió la obligación de cumplir como la obligación "de facilitar el acceso y de proveer" mediante la adopción de una serie de medidas. El tribunal utilizó el concepto de "razonabilidad" para evaluar si un Estado había cumplido su obligación de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales progresivamente y señaló, por ejemplo, que un programa que excluía a un sector de la sociedad no podía considerarse razonable y que por tanto debían realizarse ajustes de política.

36. Se tomó nota de la experiencia de los países en que el Pacto se había hecho justiciable mediante su traducción directa en la legislación nacional. Con respecto a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel internacional, se sugirió que los casos nacionales y regionales podían ser utilizados por un órgano internacional para orientar la interpretación de los derechos consagrados en el Pacto. A la luz de la experiencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de otros órganos de vigilancia de tratados, era razonable esperar que el órgano jurisdiccional internacional que se crease en virtud del protocolo facultativo dejase a los Estados un margen de discreción amplio. Con respecto a si era legítimo encomendar el examen de las cuestiones relativas al presupuesto a un órgano de vigilancia de tratados que tuviese en cuenta la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, se sugirió que los órganos de vigilancia de tratados tenían un papel que desempeñar en la garantía de que las políticas nacionales fueran conformes a las obligaciones internacionales de los Estados.

37. Con respecto a la cuestión del "valor añadido" de un nuevo mecanismo de vigilancia de los derechos económicos, sociales y culturales a la luz del procedimiento ya existente de presentación de informes por los Estados en el marco del Pacto, se sugirió que ambos procedimientos podían ser complementarios. El proceso de examen de los informes periódicos de los Estados, que suponía el examen de un amplio número de cuestiones durante un período de algunas horas cada cinco años, únicamente podía ocuparse de generalidades. Tomando como base la experiencia a nivel nacional, se señaló que el examen de los casos individuales podía ayudar a los Estados a comprender mejor el carácter y el alcance de sus obligaciones al centrarse en una situación o problemas específicos, y no de en una amplia gama de cuestiones. Los casos individuales también tenían su utilidad como prueba y podían contribuir a dar más relieve a los derechos económicos, sociales y culturales.

38. También se examinó el riesgo de conflicto entre las decisiones adoptadas por el Comité y las adoptadas por otros órganos que también aplicasen los derechos económicos, sociales y culturales. Se señaló que el Comité había tratado de garantizar, durante el desempeño de su labor, la coherencia con la jurisprudencia adoptada en otros foros. Por ejemplo, al aprobar su Observación general N° 13 sobre el derecho a la educación, el Comité había procurado que hubiera coherencia con las decisiones, observaciones finales y observaciones generales pertinentes del Comité de Derechos Humanos y del Comité de los Derechos del Niño. En respuesta a las preocupaciones planteadas en relación con la posible doble función del Comité (examen de informes periódicos y examen de denuncias), se recordó la experiencia de otros órganos de vigilancia de tratados que desempeñaban una función tanto con respecto a los informes periódicos como con respecto a las denuncias. En relación con una sugerencia sobre la influencia de la jurisprudencia en los Estados que no habían ratificado el protocolo, se sugirió que esas opiniones y recomendaciones ayudarían a todos los Estados a comprender mejor las obligaciones que les imponía el Pacto. Los Relatores Especiales destacaron que el Comité no era un mecanismo judicial sino un órgano de expertos internacionales que formulaba recomendaciones para ayudar a los Estados a cumplir mejor las obligaciones impuestas por el Pacto. Afirmaron también que un protocolo facultativo era un instrumento de procedimiento que no generaría nuevas obligaciones sustantivas para los Estados.

IV. DIÁLOGO INTERACTIVO CON LOS EXPERTOS DE COMITÉS

39. La tercera sesión del Grupo de Trabajo, celebrada el 25 de febrero de 2004, se dedicó a un diálogo interactivo con un grupo de expertos de tres comités: Eibe Riedel, miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Martin Scheinin, miembro del Comité de Derechos Humanos; y Régis de Gouttes, miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

40. En su discurso, el Sr. Riedel abordó la cuestión de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y subrayó que el protocolo facultativo propuesto era distinto de los procedimientos que se llevaban a cabo en los tribunales nacionales. Destacó que el Comité no pronunciaría sentencias, sino opiniones similares a las recomendaciones adoptadas en el procedimiento de examen de los informes de los Estados. Este procedimiento no introduciría nuevas obligaciones, sino únicamente un nuevo mecanismo de supervisión para las denuncias individuales y colectivas. Defendió la idea de un enfoque amplio, que permitiese la presentación de denuncias sobre todos los derechos sustantivos, y recomendó firmemente al Grupo de Trabajo que no se aventurase en un debate artículo por artículo sobre qué derechos debían someterse a un procedimiento de denuncia. A este respecto aconsejó al Grupo de Trabajo que siguiera el ejemplo establecido por otros procedimientos de examen de denuncias creados por tratados, como los protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

41. El Sr. Riedel rechazó la opinión de que los derechos económicos, sociales y culturales eran simples aspiraciones y orientaciones normativas. Subrayó que el Pacto era un instrumento legalmente vinculante en virtud del derecho internacional y destacó el hecho de que la ausencia de remedios podía debilitar el disfrute real de esos derechos, pero no les restaba calidad como tales. Rechazó el argumento de que los derechos económicos, sociales y culturales eran diferentes en esencia de los derechos civiles y políticos. Ambos conjuntos de derechos contribuían de igual modo a la protección de la dignidad humana. También habló en contra de la opinión de que los derechos económicos, sociales y culturales suponían unos costos financieros mucho más elevados que los derechos civiles y políticos. Subrayó que el principio de la efectividad progresiva, estipulado en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, no reducía la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que simplemente permitía una visión flexible para cada país. También discutió la percepción de que las disposiciones del Pacto eran imprecisas y señaló que las disposiciones de otros tratados de derechos humanos no lo eran menos, y que las disposiciones de derechos humanos estaban formuladas en términos generales para permitir su interpretación y aclaración a la luz de la experiencia y de la solución de los casos concretos.

42. El Sr. Scheinin describió la experiencia de más de 25 años del Comité de Derechos Humanos como procedimiento de examen de denuncias individuales, que hasta la fecha había sido aceptado por más de dos tercios de los Estados Partes. Señaló que este procedimiento no había provocado la presentación de una avalancha de denuncias, debido a los estrictos requisitos de admisión, y que las denuncias se presentaban tanto contra países desarrollados como contra países en desarrollo. En respuesta al comentario de que a menudo se presentaban denuncias contra países que respetaban en gran medida los derechos humanos, el Sr. Scheinin respondió que, aunque se habían presentado muchas denuncias contra países desarrollados, únicamente un pequeño porcentaje de esas denuncias había tenido como consecuencia un veredicto de

violación. El Sr. Scheinin definió las opiniones adoptadas en el marco del protocolo facultativo como "interpretaciones jurídicas autorizadas del Pacto" y señaló que en general los Estados acataban esas opiniones.

43. Tomando como base la experiencia del Comité de Derechos Humanos, el Sr. Scheinin recomendó que el protocolo facultativo propuesto incluyese una disposición sobre medidas provisionales y defendió la adopción de un enfoque amplio, aunque señaló que el artículo 1 (el derecho de libre determinación) podía omitirse si se quería que el protocolo facultativo permitiese la presentación de denuncias por parte de grupos. En cuanto a la cuestión de la justiciabilidad, señaló a la atención el hecho de que el Comité de Derechos Humanos había definido diversos elementos justiciables de los derechos económicos, sociales y culturales. Al describir la manera en que se tramitaban las denuncias, señaló como defecto el hecho de que el Comité de Derechos Humanos tenía que limitarse a examinar la información presentada por escrito por ambas partes y no se le permitía buscar información adicional.

44. El Sr. de Gouttes habló de su experiencia en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y destacó que tres importantes beneficios de un procedimiento de denuncias eran que proporcionaba una vía adicional para obtener una solución jurídica, que ayudaba a los Estados a aplicar la Convención y que ayudaba al Comité a ampliar la jurisprudencia. Señaló que, de 169 Estados Partes, hasta la fecha 43 habían aceptado la competencia del Comité para examinar denuncias individuales, de los cuales la mayoría eran miembros del Consejo de Europa. En línea con los demás expertos de comités, subrayó que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial no pronunciaba sentencias, sino que adoptaba opiniones. Observó que el procedimiento no había dado lugar a la presentación de un gran número de denuncias, ya que hasta ahora el Comité únicamente había recibido 33 comunicaciones, y que muchos de los casos examinados estaban relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, como por ejemplo la discriminación en el acceso a la vivienda, en el empleo y en el acceso a los espacios públicos. Señaló que, incluso cuando no se llegaba a la conclusión de que se había producido violación o cuando un caso se declaraba inadmisibles, muchas veces el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aprovechaba el proceso de presentación de comunicaciones para hacer recomendaciones y sugerencias generales a los Estados.

45. En respuesta a las preguntas y comentarios de las delegaciones, los miembros de comités especificaron que, con respecto a la cuestión de las violaciones históricas, se aplicaría el principio de la *ratione temporis*, en virtud del cual únicamente serían admisibles las denuncias relativas a violaciones que siguieran teniendo efectos en el presente. Con respecto a la cuestión de si un protocolo facultativo debía abarcar la dimensión internacional de las obligaciones de los Estados, incluida la cuestión de la cooperación internacional, los expertos de los comités señalaron que en teoría esos casos podían plantearse. En relación con el derecho de libre determinación, se aclaró que el Comité en su práctica sólo tenía indirectamente en cuenta este derecho al examinar de qué manera había afectado la denegación de este derecho al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales específicos, como por ejemplo, en relación con la situación de un grupo indígena que había sido expulsado de sus tierras y privado de sus medios de vida. De manera similar, el Comité se ocupaba de la cuestión de la pobreza mediante el examen de sus efectos adversos sobre la realización de derechos específicos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la vulnerabilidad de grupos específicos.

46. En respuesta a un comentario sobre el costo de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales y la posible interferencia indebida con la formulación de políticas por parte de los Estados, se aclaró que no todas las políticas de servicios sociales planteaban cuestiones de derechos humanos. Se señaló también que un procedimiento de denuncia resolvería los casos en que no se cumplían los requisitos mínimos fundamentales para vivir con dignidad, y que los Estados seguían teniendo la última palabra con respecto a las medidas que fueran a adoptar en respuesta a las opiniones adoptadas por el Comité.

47. Con respecto a la cuestión de si un protocolo facultativo debía incluir un enfoque amplio o "a la carta", el Sr. Riedel subrayó que el Comité era unánime en su opinión de que todos los derechos económicos, sociales y culturales tenían elementos justiciables. Señaló que, aunque un enfoque "a la carta" podía facilitar la ratificación, ello sería a expensas de elegir un procedimiento menor que podía afectar negativamente a la sinergia del protocolo con el Pacto en su conjunto.

48. En respuesta a una preocupación planteada sobre la posible superposición y la falta de coherencia entre los distintos procedimientos de órganos de tratados, se destacó la importancia clave de la secretaría que prestaba servicios a los comités para garantizar que se tuvieran en cuenta todas las preocupaciones de derechos humanos y la jurisprudencia establecida por otros órganos de vigilancia de tratados. El representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señaló en este sentido que la estrecha cooperación entre la OIT y el Comité facilitaba la coherencia. Los miembros de comités también destacaron la función coordinadora de las reuniones ordinarias entre comités y de las reuniones de los presidentes de estos órganos.

49. En respuesta a una pregunta sobre el valor añadido de un protocolo facultativo, se afirmó que el protocolo facultativo había sido fundamental para el Comité de Derechos Humanos, al permitirle definir su posición con respecto a diversas cuestiones jurídicas. De manera similar, un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales permitiría al Comité establecer una jurisprudencia más concisa, mediante un análisis en profundidad de los casos individuales, que resultaría más fácil de seguir para los tribunales nacionales. Se señaló que, si bien no cabía esperar de manera realista que un procedimiento de denuncias proporcionara justicia a todos, la jurisprudencia que generase ayudaría a los tribunales nacionales a aplicar los derechos consagrados en el Pacto.

50. En respuesta a algunos comentarios, los miembros de comités señalaron que un protocolo facultativo complementaría las medidas que ya había adoptado el Comité para mejorar el sistema de vigilancia. Se señaló también que un procedimiento de denuncias concienciaría más al público con respecto al Pacto, ya que los casos individuales eran más atractivos para los medios de comunicación.

51. En cuanto a la cuestión de si el Comité sería competente para examinar denuncias en el marco de un protocolo facultativo dada su condición de órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, los expertos del Comité señalaron que, a su juicio, sería posible que el Consejo asignara esta nueva tarea al presente Comité. Se indicó que el protocolo facultativo ofrecía la oportunidad de que el Comité se basara en un tratado y de darle la misma condición jurídica que a los demás órganos de tratados de derechos humanos. En respuesta a las delegaciones que habían expresado reservas sobre los beneficios de un protocolo facultativo, los expertos insistieron en su carácter facultativo.

V. EXAMEN DEL CARÁCTER Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES A TENOR DEL PACTO

52. En su cuarto día de debates, el Grupo de Trabajo se centró en un examen de las cuestiones relacionadas con el carácter y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes a tenor del Pacto. La secretaría informó al Grupo de Trabajo del proceso que culminó con la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La presentación se centró en el contenido del Protocolo Facultativo, que contempla tanto un procedimiento de examen de denuncias como uno de investigación, y sobre las cuestiones examinadas durante las negociaciones que desembocaron en su aprobación en 2000. Entre esas cuestiones destacan: la capacidad para interponer una denuncia, la conveniencia o no de un procedimiento de investigación, además del procedimiento de examen de denuncias, la conveniencia o no de que en el Protocolo Facultativo figurase una prohibición sobre formulación de reservas, el posible solapamiento o duplicación de procedimientos y compromisos entrañados por el Protocolo al integrar los derechos de la mujer y la perspectiva de género en las actividades de derechos humanos; la posibilidad de invocar ante los tribunales las disposiciones de la Convención, las repercusiones para la carga de trabajo del Comité y las repercusiones financieras. A la postre se resolvieron esas cuestiones y se aprobó un texto consensuado.

53. El Grupo de Trabajo seguidamente entró a examinar el carácter y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes a tenor del Pacto. Algunas delegaciones recordaron que en la Declaración y el Programa de Acción de Viena se confirmaba la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos y observaron que el Pacto es un instrumento jurídico internacional que entraña obligaciones vinculantes para todos los Estados Partes. En relación con el carácter de los derechos enunciados en el Pacto, algunas delegaciones señalaron que ciertas disposiciones del Pacto estaban redactadas en términos imprecisos y observaron que algunos dictámenes e interpretaciones del Comité no podían ser previsibles. Sin embargo, otras delegaciones observaron al respecto que fundamentalmente el Pacto no era distinto de los tratados de derechos civiles y políticos. Afirmaron que incumbía a los intérpretes del Tratado aplicar determinadas disposiciones del Pacto a situaciones concretas, como era la práctica del Comité al examinar los informes periódicos de los Estados Partes. Otras delegaciones pusieron en tela de juicio esa opinión. Algunas delegaciones observaron que los derechos civiles y políticos podían beneficiarse de los años de labor interpretativa realizada en los planos internacional, regional y nacional y recalcaron la importancia de los procedimientos de denuncia individual en ese proceso. Un protocolo facultativo sobre los derechos económicos, sociales y culturales propiciaría un proceso similar de esclarecimiento del carácter y el alcance de esos derechos.

54. El Grupo de Trabajo examinó la necesidad de mejorar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales y consideró la cuestión de si la elaboración de un protocolo facultativo sería o no el medio más eficaz para lograr ese objetivo. Algunas delegaciones se preguntaron si un protocolo facultativo entrañaría una reinterpretación inadecuada del Pacto, dado que en el Pacto se preveían procedimientos de modificación específicos. Si bien algunas delegaciones destacaron que el protocolo facultativo sería un procedimiento cuasi judicial y que el Comité, al igual que el resto de órganos de supervisión creados de tratados de derechos humanos, únicamente formularía recomendaciones, algunas delegaciones pusieron en tela de juicio el carácter de las decisiones del Comité en relación con asuntos planteados por particulares

y sugirieron que las recomendaciones cuasi judiciales formuladas por un órgano creado en virtud de tratados podrían ser interpretadas en la práctica como una decisión judicial. Otras delegaciones hicieron hincapié en el hecho de que un protocolo facultativo sería un instrumento de procedimiento que permitiría a un particular o grupo interponer una denuncia sobre la base de las disposiciones vigentes del Pacto. En cuanto instrumento de procedimiento no entrañaría nuevas obligaciones para los Estados Partes, ni modificaría el carácter de las obligaciones actuales.

55. El Grupo de Trabajo examinó las obligaciones de los Estados Partes de hacer respetar, proteger y hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales. La obligación de respetar dichos derechos supone para los Estados Partes abstenerse de determinadas prácticas, mientras que la obligación de protegerlos les exige tomar las medidas para proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la persona de cualquier injerencia de terceras partes. Algunas delegaciones observaron que las obligaciones de respetar y proteger esos derechos eran, por lo general, de aplicación inmediata y requerían pocos o ningún recurso. Otras delegaciones destacaron que la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales exigía recursos importantes. La obligación de hacer efectivos esos derechos exige de los Estados Partes una actitud dinámica para lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Algunas delegaciones hicieron hincapié en que había dificultades en la interpretación del alcance de la obligación de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

56. Varias delegaciones observaron que el concepto de efectividad progresiva enunciado en el artículo 2 del Pacto era fundamental para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular a la vista de las limitaciones de recursos. Sin embargo, algunas delegaciones observaron que este concepto a veces había sido entendido erróneamente e interpretado en el sentido de que el Pacto no era estrictamente vinculante, por lo que los Estados podían decidir la manera y el momento de aplicar las obligaciones contraídas. Al respecto, se señaló que en última instancia el objetivo de la efectividad progresiva era el cabal cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Algunas delegaciones destacaron el hecho de que ciertos elementos de esos derechos eran de aplicación inmediata. Entre las medidas inmediatas podían destacarse la adecuación de la legislación nacional al Pacto, el derecho a un remedio eficaz en el caso de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y los recursos que garantizasen un grado de aplicación mínimo y fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, algunas delegaciones observaron que los Estados Partes estaban obligados a dar prioridad a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales al decidir cómo emplear los recursos disponibles y a abstenerse deliberadamente de adoptar cualesquiera medidas regresivas. Al respecto, algunas delegaciones se preguntaron si el Pacto prohibía o no todas las medidas regresivas.

57. Varias delegaciones examinaron los posibles costos que entrañaría la aplicación de las disposiciones del Pacto. En particular, se hizo referencia a la obligación enunciada en el artículo 2 de que cada Estado Parte tome medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga". Varias delegaciones se preguntaron si la asignación de recursos era o no una cuestión que legítimamente pudiese examinar un órgano creado en virtud de un tratado al amparo de un mecanismo de denuncia individual y, en caso afirmativo, qué criterios deberían observarse al decidir la adecuada asignación de recursos. Algunas delegaciones sugirieron que en toda valoración sobre el cumplimiento por parte de un Estado Parte de sus obligaciones mínimas básicas debía tenerse en cuenta la cantidad de recursos de los que disponía. Una delegación

preguntó cuál era el umbral para interpretar el significado de la frase "hasta el máximo de los recursos de que disponga".

VI. EXAMEN DE JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

58. En su quinta sesión, celebrada el 27 de febrero de 2004, el Grupo de Trabajo examinó en mayor detalle la cuestión de la posibilidad de invocar ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales. Las deliberaciones se centraron en la cuestión de determinar hasta qué punto resultaba posible resolver asuntos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales en un procedimiento de examen de denuncias del Pacto, y si el protocolo facultativo propuesto mejoraría la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Varias delegaciones hicieron referencia a la jurisprudencia de tribunales nacionales y regionales y sostuvieron que el hecho de que algunos tribunales ya estuviesen resolviendo asuntos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales venía a demostrar que en principio esos derechos podían estar sujetos a un procedimiento de examen de denuncias al amparo del Pacto. Por el contrario, otras delegaciones sostuvieron que un procedimiento de examen de denuncias sería inadecuado debido al carácter singular de los derechos económicos, sociales y culturales.

59. El Grupo de Trabajo examinó el carácter de las disposiciones del Pacto. Varias delegaciones sostuvieron que las disposiciones del Pacto eran imprecisas, por lo que no permitían por sí mismas resolver asuntos mediante un procedimiento de examen de denuncias. Otras delegaciones opinaron que las disposiciones eran lo suficientemente precisas para que pudiese incoarse un procedimiento de examen de denuncias, aduciendo que las disposiciones del Pacto no podían detallarse más pormenorizadamente, toda vez que dependen del contexto en el que se inscriban y están sujetas a la interpretación que imponga cada situación concreta. Algunas delegaciones citaron varios ejemplos para demostrar que las disposiciones del Pacto también eran imprecisas y que esos derechos únicamente adquirirían un significado concreto al ser invocados en determinados contextos. Varias delegaciones sostuvieron que el Comité ya había explicado suficientemente los derechos del Pacto. Otras delegaciones observaron que algunos Estados debían participar en la definición de los derechos a fin de alcanzar un consenso al respecto antes de pasar a elaborar el articulado del protocolo facultativo. Una delegación expresó su opinión de que de hecho, mediante la interpretación de esos derechos, el Comité podía ampliar los derechos garantizados en el Pacto.

60. Varias delegaciones se remitieron a la jurisprudencia de tribunales nacionales y regionales en relación con distintos derechos económicos, sociales y culturales. Un ejemplo se refería a la resolución de un asunto en el que había que dilucidar si el Estado había o no realizado progresivamente un determinado derecho económico, social y cultural consagrado en la Constitución (el derecho de acceso a una vivienda adecuada). Otro ejemplo era un asunto en el que el Estado tenía la obligación de garantizar un mecanismo eficaz para la aplicación por los empleadores de los regímenes de seguridad social con arreglo al derecho a la seguridad social. La secretaría presentó un documento de antecedentes en el que se recogía una antología de jurisprudencia sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

61. También se examinó la cuestión de la manera en que el Comité ejercería su mandato de conformidad con el protocolo facultativo. En particular, se señaló que sería útil tener un mejor conocimiento de los criterios que se emplearían al determinar cuándo se había cometido una violación. Algunas delegaciones observaron que el dictamen emitido por el Comité con arreglo al protocolo facultativo podría entrañar una división entre Estados, por cuanto algunos podrían no aceptar las interpretaciones del Comité e impugnar su autoridad en materia de interpretación. Varias delegaciones expresaron su preocupación por que los dictámenes del Comité relativos a las políticas sociales de los Estados y las asignaciones de recursos pudiesen constituir una injerencia indebida en las competencias normativas del poder legislativo.

62. En relación con los criterios que aplicaría el Comité, varias delegaciones señalaron que las denuncias estarían sujetas a estrictos criterios de admisibilidad, similares a los adoptados en otros procedimientos de denuncias. También se señaló que el Comité no sería competente para elaborar normas como habían señalado los expertos del Comité y que los Estados siempre disfrutarían de un margen de discrecionalidad al decidir los medios para hacer efectivas sus obligaciones. Una delegación observó que el equilibrado planteamiento adoptado por el Comité para formular observaciones generales y recomendaciones de conformidad con el procedimiento de presentación de informes por los Estados debía ayudar a despejar las preocupaciones sobre la forma en que el Comité desempeñaría su mandato con arreglo al Protocolo Facultativo propuesto. También se señaló que los Estados ya habían aceptado procedimientos de examen de denuncias en los cinco otros órganos de supervisión en materia de derechos humanos sin haber cuestionado la manera en que tenían que desempeñar sus respectivos mandatos.

63. Varias delegaciones sugirieron que los derechos económicos, sociales y culturales son menos absolutos que los derechos civiles y políticos, dado que los criterios para establecer vulneraciones del Pacto eran diferentes en función de los recursos de los que disponía un Estado. Se señaló que los derechos económicos, sociales y culturales eran complejos y tenían que ser examinados a la luz del contexto nacional, por lo que era mejor dejar al criterio de los tribunales nacionales la aplicación y la determinación de esos derechos. Como se señaló, sería difícil para uno de los organismos de supervisión de los tratados poder comprender plena y adecuadamente el contexto local desde Ginebra.

64. Otras delegaciones creían que los derechos del Pacto no eran menos absolutos que los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El hecho de que la supervisión de la aplicación del Pacto exigiese un planteamiento específico para cada país y de que la principal responsabilidad de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales recayese en los tribunales nacionales y las autoridades locales, no fue considerado como un argumento válido para descartar la supervisión prevista en un tratado internacional. Varias delegaciones señalaron que los Estados Partes en el Pacto ya habían aceptado la supervisión internacional de derechos económicos, sociales y culturales en el marco del procedimiento de presentación de informes por los Estados y que las denuncias formuladas al amparo del protocolo facultativo únicamente serían admisibles una vez agotados todos los recursos internos. Además, con respecto al argumento de que el Comité no podría comprender adecuadamente el contexto local, se señaló que el Comité se basaría en la información proporcionada por los Estados y que éstos serían responsables de velar por que la información fuera adecuada.

65. En el intercambio de puntos de vista sobre la cuestión de la justiciabilidad, se expresaron distintas opiniones sobre si el protocolo facultativo propuesto debía abarcar o no todos los artículos sustantivos del Pacto o solamente un grupo de ellos. Algunas delegaciones expresaron sus dudas sobre si todos los derechos económicos, sociales y culturales eran igualmente justiciables. Otros se preguntaban si todas las disposiciones podían o no ser objeto de un procedimiento de denuncia individual, y observaron que era preciso seguir estudiando esa cuestión. Otra delegación sostuvo que la principal cuestión no era tanto si los derechos económicos, sociales y culturales eran justiciables, sino si un comité de derechos humanos era el órgano adecuado para resolver los asuntos relacionados con esos derechos o si era en el plano nacional donde debía establecerse la interpretación. Varias delegaciones se remitieron a la triple tipología de obligaciones, según la cual los Estados Partes tenían la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales. Algunas delegaciones expresaron dudas sobre si era razonable pensar que el no hacer efectivos los derechos y no adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles debía constituir una violación. Varias delegaciones sugirieron que tal vez pudiese resultar conveniente adoptar un planteamiento "a la carta", puesto que podría permitir a cada Estado seleccionar únicamente los derechos que ya podían ser invocados ante los tribunales en virtud de su legislación interna. Otras delegaciones se mostraron partidarias de un planteamiento limitado por el que únicamente un grupo de disposiciones del Pacto pudiesen recogerse en el protocolo facultativo.

66. Otras delegaciones se mostraron partidarias de un planteamiento general con el argumento de que un protocolo facultativo debía regular todos los derechos sustantivos enunciados en el Pacto. Al respecto, varias delegaciones destacaron que un protocolo facultativo sería únicamente un mecanismo adicional de supervisión, que complementaría el procedimiento de presentación de informes vigente, por lo que había que adoptar el mismo enfoque general que en ese procedimiento. También se señaló que sería difícil establecer distinciones en las disposiciones del Pacto entre los derechos justiciables y los no justiciables, dada su relación e interdependencia.

VII. EXAMEN SOBRE LAS VENTAJAS Y VIABILIDAD DE UN PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS MECANISMOS

67. La sexta sesión del Grupo de Trabajo se dedicó al examen de las ventajas de un protocolo facultativo del Pacto y de su complementariedad con otros mecanismos.

68. El representante de la UNESCO observó la necesidad de realzar la condición jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, y celebró la oportunidad de examinar las distintas alternativas para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto. El representante explicó los procedimientos de presentación de informes y comunicaciones en el marco de las competencias de la UNESCO, así como las diferencias entre éstos y los procedimientos de examen de denuncias previstos en un protocolo facultativo. En particular, señaló que el procedimiento de comunicaciones de la UNESCO no era un procedimiento judicial ni cuasi judicial, sino más bien un procedimiento confidencial encaminado a solucionar de manera amistosa determinados asuntos concretos. Además, señaló que el Comité de Convenciones y Recomendaciones, que recibía y examinaba las comunicaciones, no era un órgano de expertos independientes, sino que estaba constituido por representantes de los Estados. Señaló que un

protocolo facultativo del Pacto complementaría los procedimientos de la UNESCO y que la cooperación de larga data establecida entre la UNESCO y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se había visto recientemente fortalecida por la creación de un grupo de expertos del Comité de Convenciones y Recomendaciones y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los derechos a la educación.

69. El representante de la Oficina Internacional del Trabajo observó la complementariedad que desde hacía tiempo existía entre la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los órganos de supervisión de la OIT. El representante observó que el Pacto se basaba en normas preexistentes de la OIT y que los ulteriores instrumentos de la OIT habían tomado como referencia las disposiciones enunciadas en el Pacto. La OIT también se remitía al mecanismo de examen de denuncias previsto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT y el Comité de Libertad Sindical de esa organización. Con arreglo al artículo 26, los Estados, los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración de la OIT podían interponer una queja contra otro Estado que no hubiera adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio de la OIT. El Comité de Libertad Sindical recibía las quejas presentadas por organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores. Esas asociaciones también podían dirigir, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, reclamaciones sobre la no observancia de un convenio ratificado. En el marco de la OIT no existe un mecanismo de queja individual. El representante de la OIT destacó que ésta presentaba periódicamente información al Comité y establecía un diálogo con éste, y que los órganos de supervisión se remitían a las observaciones generales y las observaciones finales del Comité en el desempeño de su labor. En cuanto a las normas empleadas al dilucidar si un Estado cumplía con las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, el representante observó que los mecanismos de supervisión de la OIT determinaban si el país tenía buena fe y adoptaba medidas para cumplir con los tratados de la OIT. Respondiendo a una pregunta de una delegación, el representante de la OIT observó que no había habido discrepancias entre los convenios de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

70. En cuanto a las ventajas de un protocolo facultativo, varias delegaciones recordaron que en la Declaración y el Programa de Acción de Viena se reafirmaba la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos y señalaron que no había necesidad de corregir la asimetría histórica existente, por una parte, entre los derechos civiles y políticos y, por otra, entre los económicos, sociales y culturales. Un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales permitiría avanzar en la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. También permitiría esclarecer el carácter de las obligaciones de los Estados Partes y definir con mayor precisión los derechos económicos, sociales y culturales en referencia a las situaciones concretas que afectasen a un particular, y ayudaría a mejorar el conocimiento de esos derechos. Algunas delegaciones observaron que un protocolo facultativo esclarecería los derechos económicos, sociales y culturales, refutaría los argumentos contra la posibilidad de invocar dichos derechos ante los tribunales y proporcionaría un recurso a las víctimas de violaciones de esos derechos. Además, un protocolo facultativo compensaría la falta de información ante el Comité. Dado que otros instrumentos internacionales de derechos humanos tienen mecanismos de examen de denuncias, una delegación observó que recaería sobre los Estados una mayor carga de la prueba para demostrar que la adopción de un protocolo facultativo del Pacto no representaría ninguna ventaja.

71. Sin embargo, algunas delegaciones expresaron su preocupación por el costo de un procedimiento adicional de derechos humanos habida cuenta de que los recursos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas no daban mucho más de sí, pero creían que las ventajas de un protocolo facultativo justificarían el costo adicional. Algunas delegaciones hicieron referencia a los distintos mecanismos de denuncia individual existentes para determinados aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales (Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer). Otra delegación señaló que las denuncias individuales principalmente se interpondrían contra países que eran sumamente respetuosos de los derechos humanos. Una delegación indicó que la inclusión de un mecanismo de examen de denuncias podría repercutir negativamente en la capacidad del Comité para llevar adelante las funciones que ya desempeñaba. Otra delegación observó que destinar recursos a los litigios no sería la mejor manera de promover esos derechos. Algunas delegaciones sugirieron medidas para mejorar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales mediante los procedimientos existentes, incluida la reforma de procedimientos del Comité, la mejora de los procedimientos de los órganos creados en virtud de tratados y la asignación de recursos adicionales al Comité y a la secretaría del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Otras delegaciones alertaron sobre el peligro de proliferación de mecanismos al amparo de los tratados de derechos humanos.

72. Una delegación destacó la importancia de evaluar las ventajas de un protocolo facultativo, en particular sus posibilidades para ayudar a las víctimas. Algunas delegaciones sugirieron que los esfuerzos debían centrarse en mejorar la aplicación en el plano local y en fortalecer los mecanismos nacionales de supervisión de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en vez de los mecanismos internacionales de supervisión. Otras delegaciones observaron que ambos eran de carácter complementario y que un mecanismo de denuncia individual en el plano internacional ayudaría al desarrollo de la jurisprudencia nacional. También afirmaron que el Comité en sus deliberaciones se basaba por lo general en la jurisprudencia nacional y regional en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Algunas delegaciones señalaron, además, que un protocolo facultativo sería un medio importante para resolver situaciones cuando en el plano nacional no existiese un sistema eficaz de supervisión de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Algunas delegaciones indicaron que persistían interrogantes sobre las ventajas de un protocolo facultativo que aún no tenía capacidad de respuesta, mientras que otras afirmaron que sus ventajas les parecían convincentes.

73. Varias delegaciones vincularon las ventajas de un protocolo facultativo a cuestiones de procedimiento. Por ejemplo, unas delegaciones hicieron hincapié en la importancia de incluir una disposición sobre el agotamiento de los recursos internos como requisito para la admisibilidad. Algunas delegaciones plantearon la posibilidad de que la misma denuncia se interpusiese simultáneamente ante varios mecanismos de examen de denuncias al tiempo, lo que provocaría incoherencias en la interpretación. Otras delegaciones sugirieron que el protocolo facultativo incluyese una disposición sobre la inadmisibilidad de denuncias que ya estuviese examinando otro órgano. Una delegación pidió a la secretaría un informe actualizado sobre el informe proporcionado al Grupo de Trabajo sobre un protocolo adicional de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en que se comparasen los

procedimientos de comunicación e investigación ya existentes al amparo de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

74. Varias delegaciones se preguntaron si un protocolo facultativo se superpondría a los mecanismos de supervisión existentes en el plano internacional, incluidos los de la OIT, la UNESCO, o los mecanismos establecidos por los tratados de derechos humanos, y preguntó si esa superposición menoscabaría las ventajas de un protocolo facultativo. Otras delegaciones observaron que ninguno de los mecanismos existentes abordaba las disposiciones del Pacto de una manera general ya que estaban limitados, o bien por el asunto o el alcance geográfico o bien por los grupos y las personas con capacidad jurídica para interponer una denuncia. Algunas delegaciones observaron la necesidad de previsibilidad en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y expresaron su preocupación por que un protocolo facultativo entrañase interpretaciones contrapuestas de las normas y disposiciones enunciadas en el Pacto. Otras delegaciones sugirieron que el riesgo de ese conflicto ya existía en relación con los derechos civiles y políticos y que ese asunto no debía tener más peso que las ventajas de un protocolo facultativo. Algunas delegaciones sugirieron que era necesario que hubiera mayor comunicación y cooperación entre esos órganos a fin de evitar las discrepancias.

VIII. RECOMENDACIONES DE LA PRESIDENTA-RELATORA

75. La Presidenta-Relatora asume íntegramente la responsabilidad de las siguientes recomendaciones. En sus sesiones finales, el Grupo de Trabajo examinó una gran variedad de alternativas para su futuro mandato. En opinión de la Presidenta-Relatora, las recomendaciones que obtuvieron mayor apoyo en el Grupo de Trabajo fueron las que figuran en el párrafo siguiente. Teniendo presente lo anterior, la Presidenta-Relatora las transmite para su examen por la Comisión.

76. El Grupo de Trabajo se reunió durante dos semanas con la participación de expertos, para examinar las alternativas relativas a la elaboración de un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Grupo de Trabajo no llegó a un consenso sobre la cuestión de iniciar la redacción de un protocolo facultativo. En consecuencia, la Presidenta-Relatora recomienda profundizar el nutrido debate entablado en el primer período de sesiones. Así pues, la Presidenta-Relatora recomienda a la Comisión que:

- a) Renueve el mandato del Grupo de Trabajo de composición abierta por un período de dos años para considerar las distintas alternativas en relación con la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- b) Autorice al Grupo de Trabajo a reunirse durante períodos de diez días hábiles antes de los períodos de sesiones 61º y 62º de la Comisión de Derechos Humanos;
- c) Invite a un representante del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a asistir a esas reuniones en calidad de especialista.

77. La Presidenta-Relatora también recomienda a la Comisión que:

- a) Determine los expertos a los que se puede invitar a futuros períodos de sesiones del Grupo de Trabajo, entre ellos:
 - Representantes de tres comités de derechos humanos con procedimientos de comunicación, en particular un representante del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;
 - Representantes de los mecanismos regionales de derechos humanos;
 - Representantes de la OIT y la UNESCO en relación con los mecanismos de queja previstos en los mandatos de esas organizaciones;
 - Procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos; y
- b) Pide para su próximo período de sesiones como documento de antecedentes un informe del Secretario General en que se proporcione al Grupo de Trabajo, en su segundo período de sesiones, un resumen comparativo de los procedimientos y prácticas de comunicación e investigación vigentes establecidos al amparo de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del sistema de las Naciones Unidas.
