



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1996/SR.47  
9 de diciembre de 1996

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

15ª período de sesiones

ACTA RESUMIDA DE LA 47ª SESIÓN

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,  
el lunes 2 de diciembre de 1996, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. ALSTON

SUMARIO

CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (continuación)

DEBATE GENERAL: "PROYECTO DE PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES"

---

La presente acta podrá ser objeto de correcciones.

Las correcciones deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo. Dichas correcciones deberán presentarse en forma de memorando y además incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse, dentro del plazo de una semana a partir de la fecha del presente documento, a la Sección de Edición de los Documentos Oficiales, oficina E.4108, Palacio de las Naciones, Ginebra.

Las correcciones que se introduzcan en las actas se reunirán en un documento único que se publicará poco después de la clausura del período de sesiones.

GE.96-19389(EXT)

Se declara abierta la sesión a las 10.15 horas.

CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (tema 3 del programa)  
(continuación)

DEBATE GENERAL: "PROYECTO DE PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES" (tema 6 del programa)  
(E/C.12/1996/CRP.2/Add.1)

1. El PRESIDENTE invita a los representantes de las organizaciones no gubernamentales a que hagan uso de la palabra en el debate general sobre el proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional, de conformidad con la decisión tomada por el Comité en su 14<sup>a</sup> período de sesiones.
2. El Sr. TEITELBAUM (Asociación Americana de Juristas) dice que para que el proyecto de protocolo facultativo sea aprobado por un gran número de Estados, es necesario hacer prueba de un gran realismo político que tenga debidamente en cuenta el fenómeno de la mundialización. Obviamente, la tarea de los expertos juristas no es elaborar documentos revolucionarios. No obstante, mientras que la experiencia de la Asociación Americana de Juristas en las Naciones Unidas indica que los llamamientos a un supuesto realismo político podrían reflejar una tendencia al statu quo, el caso es que posiciones consideradas por algunos como demasiado audaces han producido resultados positivos.
3. La Asociación opina que el proyecto de protocolo facultativo debe cubrir todos los derechos reconocidos en los artículos 1 a 15 del Pacto. Exigir que el autor de la comunicación sea la víctima podría tener el efecto de dejar fuera del ámbito del protocolo a los grupos más vulnerables. De hecho, tal exigencia no existe en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ni en el procedimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ni en los procedimientos establecidos en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ni en el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea.
4. La posibilidad de permitir a las organizaciones no gubernamentales que presenten denuncias no abriría la puerta a la irresponsabilidad, puesto que sólo las organizaciones que disfrutaran de un cierto grado de reconocimiento nacional o internacional estarían autorizadas a presentar casos, de forma similar a lo previsto en el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, en los procedimientos de la OIT y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así pues, debería autorizarse a esas organizaciones a que presenten denuncias aun en los casos en los que no actúan en representación de las víctimas.
5. El informe revisado del Presidente no hace mención al requisito de que el denunciante esté bajo la jurisdicción del Estado Parte denunciado. A este respecto, hay que tener presente que con la naciente mundialización, las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales dependen con frecuencia de una gran cantidad de factores transnacionales y no pueden seguir resolviéndose exclusivamente dentro de las fronteras nacionales. El Comité de Derechos Humanos ha llegado ya a esta misma conclusión con respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el caso de Lilian Celiberti de Casariego, en el que dictaminó que los Estados Partes podían ser responsables de

las acciones de sus nacionales incluso fuera de su territorio. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado admisible una denuncia presentada por ciudadanos de Panamá contra el Gobierno de los Estados Unidos de América por haber sido bombardeados, y esto fue posible gracias a que el instrumento jurídico pertinente no contenía ningún requisito de jurisdicción.

6. Además, el precepto anacrónico de que la persona jurídica sólo puede reconocerse sobre la base de la pertenencia de un individuo a un territorio concreto ya ha sido eliminado en varios instrumentos internacionales, entre ellos la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. No debería incluirse en el proyecto de protocolo facultativo ningún requisito relativo a la jurisdicción que deje fuera las violaciones transnacionales de los derechos económicos, sociales y culturales.

7. Asimismo, a diferencia de la mayoría de los instrumentos internacionales, el proyecto de protocolo facultativo del Comité no parece prever ningún procedimiento de denuncias entre Estados. El argumento de que tal procedimiento no se utiliza mucho, especialmente en la OIT, no es en absoluto convincente, puesto que en virtud del procedimiento de la OIT los representantes de los Estados participan regularmente en el análisis de los informes de otros Estados y en la redacción de recomendaciones dirigidas a Estados que no cumplen las normas en vigor. Esa es la razón por la cual los demás procedimientos previstos en la Constitución de la OIT no se utilizan. Además, en ocasiones los activos financieros de las empresas transnacionales son mayores que el producto interior bruto de algunos países en los cuales operan. Negar a estos últimos el derecho a presentar denuncias contra los Estados en los que las multinacionales de que se trate tengan su sede principal equivaldría a propiciar la ley de la selva en las relaciones internacionales. Además, los conflictos entre Estados causados por cuestiones como el uso de los recursos hídricos deben tenerse en cuenta.

8. La Sra BRAUTIGAM (División para el Adelanto de la Mujer) observa que en la Declaración y Programa de Acción de Viena se hace un llamamiento para que se elabore un protocolo facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer relativo al derecho de petición. En 1995, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer respondieron a ese llamamiento formulando algunas propuestas para el protocolo facultativo. El Comité, en lugar de presentar a la Comisión un proyecto de protocolo facultativo, prefirió presentar una serie de elementos que deberían incluirse en un instrumento de este tipo, elementos que sirvieron de base para el trabajo realizado en el primer período de sesiones de un grupo de trabajo de composición abierta de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en marzo de 1996. Asimismo, el Secretario General preparó un informe que contenía los comentarios enviados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales sobre el protocolo facultativo y su viabilidad.

9. Uno de esos elementos apuntaba a la posibilidad de establecer dos procedimientos: el de comunicaciones y el de investigación. El procedimiento de comunicaciones se ha configurado en esencia tomando como modelo el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los procedimientos previstos en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; por su parte, el procedimiento de investigación es similar al que se establece en el artículo 20 de esta última Convención. En

esos elementos se hace también referencia a cuestiones como la capacidad jurídica para presentar comunicaciones, los criterios de admisibilidad, el examen en cuanto al fondo, los dictámenes y el seguimiento. Debe resaltarse que se ha enfocado con un criterio amplio la cuestión de la capacidad para presentar comunicaciones, de modo de reconocer este derecho a particulares, grupos y organizaciones que aleguen ser víctimas de una violación de la Convención o verse afectados por el incumplimiento por un Estado Parte de sus obligaciones con arreglo a ese instrumento. Se ha previsto también la posibilidad de que una persona u organización que tenga interés suficiente en la cuestión pueda presentar una demanda. Los criterios de admisibilidad no difieren sustancialmente de los previstos en otros procedimientos internacionales de este tipo, salvo en lo que respecta a dos elementos: la prolongación indebida del procedimiento seguido ante otro órgano y el efecto continuado de las violaciones. En los elementos se hace referencia también a posibles medidas provisionales que otros procedimientos no establecen explícitamente pero que han pasado a ser medidas habituales con arreglo al reglamento y la práctica de otros mecanismos.

10. Con respecto al examen de las comunicaciones en cuanto al fondo, los elementos se basan también ampliamente en los procedimientos existentes. Al mismo tiempo, se han explicitado ciertas cuestiones que si bien se reflejan en la práctica y la jurisprudencia actuales no dimanar de las disposiciones de los propios instrumentos. A modo de ejemplo cabe citar la disposición en virtud de la cual los Estados Partes que hayan violado la Convención deben adoptar medidas de reparación, y el proceso institucionalizado de seguimiento continuo en el marco de la presentación de informes en virtud del artículo 18. Especial importancia revisten la mediación y el logro de un arreglo antes de adoptar un dictamen sobre un caso.

11. El Comité pondría en marcha el procedimiento de investigación en el caso de recibir información fiable acerca de violaciones graves o sistemáticas de la Convención en un Estado Parte. Las investigaciones estarían a cargo de miembros del Comité y podrían incluir una visita al territorio del Estado Parte con el consentimiento de éste. Los miembros presentarían un informe al Comité en pleno, y éste incluiría el resultado de su examen confidencial en su informe anual.

12. En su primer período de sesiones, el Grupo de Trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer realizó un debate general sobre estos temas, seguido de un examen detallado del contenido de cada uno de los elementos propuestos para su inclusión en el proyecto de protocolo facultativo. Al principio del período de sesiones, un experto del Comité de Derechos Humanos había informado acerca de la experiencia de este Comité en la aplicación de un protocolo facultativo. A esta información siguió un debate muy fructífero sobre las prácticas y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Posteriormente se intercambiaron opiniones sobre la posibilidad de invocar los derechos ante los tribunales. La Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, también habló ante el Grupo de Trabajo, al igual que el representante del Centro de Derechos Humanos. Las organizaciones no gubernamentales participaron también plenamente en los trabajos. En el primer período de sesiones del Grupo de Trabajo el objetivo no ha sido redactar las disposiciones específicas de un protocolo facultativo, sino identificar los puntos de vista comunes y determinar los temas que requieren un trabajo posterior y un examen más profundo; el adelanto logrado es muy importante.

13. Con fecha 20 de noviembre de 1996 la Asamblea General ha autorizado la reunión de un Grupo de Trabajo que coincida con el próximo período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, pero esa reunión puede no celebrarse por problemas presupuestarios. Se ha pedido ya al Secretario General que prepare dos informes: un resumen comparativo de los procedimientos de denuncia y de investigación existentes en virtud de tratados y de cartas y un informe que refleje los puntos de vista de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales sobre el protocolo facultativo. A primera vista se observa que muchas respuestas subrayan la influencia positiva que un protocolo semejante podría tener en la consecución de los derechos humanos de la mujer. Además, como parte de los preparativos para el próximo período de sesiones del Grupo de Trabajo, su Presidente ha convocado a reuniones de orientación a las delegaciones y organizaciones no gubernamentales interesadas, que se celebrarán hasta marzo de 1997.

14. Los principales factores señalados como motivos de preocupación son la duplicación y la superposición, la posibilidad de invocar los derechos ante los tribunales, la capacidad para presentar comunicaciones y las reservas. El problema de la duplicación y la superposición se ha planteado en gran medida como una cuestión de racionalización de los mecanismos de derechos humanos. Se espera que un mecanismo que presta particular atención a las violaciones de los derechos humanos de la mujer en el marco de las detalladas disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer favorecerá también una evolución general. Cabe esperar que el desarrollo de una jurisprudencia específica en materia de discriminación sexual, y el logro de una mayor claridad conceptual acerca de la dimensión de los derechos humanos que guarda relación con la diferenciación por sexo y de las obligaciones de los Estados Partes en instrumentos de derechos humanos, produzca beneficios potenciales muy superiores a las medidas de reparación en casos específicos. La complementariedad de una serie de procedimientos existentes se ve como algo positivo más que como advertencia contra la duplicación. El resumen comparativo preparado por la División para el Adelanto de la Mujer también proporcionará al Grupo de Trabajo un panorama más completo de la forma en que funcionan diferentes mecanismos y de los medios de que se dispone para evitar que órganos distintos examinen cada uno el mismo caso. Por supuesto, los criterios de admisibilidad son una herramienta fundamental para hacer frente a este problema. Las disposiciones y prácticas de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, así como las de los mecanismos regionales tales como el sistema europeo son de gran ayuda a este respecto. Por su parte, el Centro de Derechos Humanos mantiene un registro que permite localizar todas las denuncias recibidas.

15. La cuestión de si estos derechos pueden ser invocados ante los tribunales también se ha planteado en el Grupo de Trabajo. En opinión de algunos participantes la naturaleza de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es demasiado "programática" para prestarse al examen de un órgano internacional de supervisión. Pero muchos han hecho valer el argumento convincente de que las normas sobre igualdad y no discriminación que constituyen el núcleo de la Convención pueden invocarse ante los tribunales a nivel internacional, regional y nacional. Muchos, entre otros los expertos del Comité de Derechos Humanos, han señalado que es imposible trazar una línea de separación neta entre las disposiciones que se pueden invocar ante los tribunales y las que no se pueden invocar, y que los derechos civiles y políticos tradicionales no sólo requieren que los Estados Partes los

respeten, sino también que adopten las medidas necesarias para garantizar su disfrute. Si bien los Estados Partes deben tener una cierta latitud para determinar tales medidas, ello no impide que éstas puedan ser evaluadas por un órgano internacional creado en virtud de un tratado a la luz de las normas establecidas por éste. También se ha hecho hincapié en la importancia de que no se establezcan jerarquías de derechos basadas en su posibilidad de ser o no invocados ante los tribunales, a fin de preservar la integridad tanto de la Convención como de los derechos humanos en general. Una sugerencia hecha es la de que los órganos creados en virtud de tratados decidan en cada caso concreto si una disposición o denuncia puede ser invocada ante los tribunales. Dicho enfoque tendría una serie de ventajas, entre ellas el desarrollo de un cuerpo de jurisprudencia que ayude a clarificar las obligaciones de los Estados Partes en virtud del tratado. Se espera que en su segundo período de sesiones el Grupo de Trabajo emprenda un examen detallado de cada disposición de la Convención a fin de resolver este problema.

16. En los elementos se proponen criterios amplios con respecto a la capacidad para presentar comunicaciones, los cuales van más allá de los procedimientos existentes. Es necesario clarificar aún más las implicaciones de un enfoque tan amplio. Si bien la representación de la víctima por un tercero parece estar en concordancia con el tenor y la práctica de los procedimientos existentes, el derecho de una persona u organización "que tenga suficiente interés" en presentar una denuncia requiere un debate ulterior. Una disposición así podría ser una respuesta al carácter casi siempre sistemático de la discriminación contra la mujer, dadas las características de frecuencia y sistematicidad que ésta tiene. A este respecto, una denuncia podría beneficiar a muchas mujeres, o a un grupo específico de mujeres, sin que sea necesario que cada demandante se identifique por su nombre.

17. La cuestión de las reservas se ha planteado repetidas veces, quizás porque la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer está sujeta a un gran número de ellas. En esencia, los motivos de preocupación son tres: en primer lugar, si se pueden formular reservas al propio protocolo facultativo; en segundo lugar, si la respuesta a la primera cuestión es afirmativa, debe quedar claro que no se pueden formular reservas a la propia Convención a través del protocolo facultativo; y en tercer lugar, si el Comité puede examinar una comunicación relativa a una disposición de la Convención con respecto a la cual el Estado Parte interesado ha formulado una reserva.

18. El Sr. FERNÁNDEZ (Organización Internacional para Promover la Libertad de Enseñanza) dice que su organización considera que la adopción de un protocolo facultativo sobre comunicaciones es un asunto de máxima prioridad para el adelanto de los derechos económicos, sociales y culturales, y que muchas organizaciones no gubernamentales esperan su aprobación con impaciencia.

19. En los últimos años, varios miembros del Comité han percibido una clara falta de voluntad política de parte de algunos países occidentales. Es cierto que las perspectivas de los derechos sociales en Europa no son muy prometedoras. Se ha adoptado el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, pero aun en este caso la sensación es de insatisfacción, o incluso de fracaso. De hecho, los principales argumentos contra los derechos económicos, sociales y culturales, basados fundamentalmente en su imposibilidad de ser invocados ante los tribunales, son reflejo de la falta de voluntad política más que de

dificultades concretas. Por consiguiente, el debate debería centrarse en las razones reales más que en falsos planteamientos teóricos.

20. No obstante, existen muestras de una voluntad política positiva de parte de algunos otros gobiernos así como de organizaciones no gubernamentales y expertos que podrían favorecer la adopción de un protocolo facultativo. Debería hacerse un trabajo serio y, en particular, un esfuerzo para convencer a aquellos Estados que todavía tienen recelos. El protocolo facultativo podrá convertirse en una realidad si el principal obstáculo para ello -la ignorancia- llega a superarse. La organización que representa está dispuesta a participar en una campaña de sensibilización de la opinión pública y a colaborar estrechamente con el Comité y con la Secretaría para conseguir este objetivo. En 1997, los temas centrales del curso universitario de verano de la Organización Internacional para Promover la Libertad de Enseñanza serán los efectos de la mundialización y el alcance del protocolo facultativo.

21. Con respecto al texto propuesto para el protocolo facultativo, su organización considera que es necesario un procedimiento de denuncias entre Estados, que el protocolo debe cubrir todos los derechos, y que los particulares y los grupos que tengan "suficiente interés" deben tener derecho a presentar comunicaciones, tal como sucede en la OIT. En todo caso, las disposiciones del protocolo facultativo no deberían tener un alcance menor al de los convenios de la OIT, la Carta Social Europea y el Protocolo de San Salvador.

22. El Sr. WIMER ZAMBRANO agradece al Sr. Teitelbaum su contribución y le pide que aclare la cuestión de la dualidad de las obligaciones.

23. El Sr. TEITELBAUM (Asociación Americana de Juristas) dice que los Estados tienen la obligación, en virtud del párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, de abstenerse de violar los derechos económicos de otros Estados, en particular de sus vecinos menos favorecidos. También tienen la obligación de adoptar medidas positivas para fomentar el disfrute de todos los derechos.

24. El Sr. ÁLVAREZ VITA acoje con satisfacción la contribución de las organizaciones no gubernamentales. Desearía que el Sr. Teitelbaum hiciera algunos comentarios sobre las cuestiones de la jurisdicción universal y de las denuncias entre Estados, y le pregunta si podría proporcionar al Comité un documento de estudio específico sobre el tema.

25. El Sr. RATTRAY observa que todas las organizaciones no gubernamentales comparten la preocupación por el impacto de la mundialización y la necesidad de que el Comité otorgue un mayor grado de universalidad a sus disposiciones. Pregunta qué piensa el Sr. Teitelbaum a propósito de la efectividad que puede tener el proyecto de protocolo para ayudar a examinar las denuncias entre Estados sobre cuestiones relacionadas con las finanzas internacionales y otro tipo de asistencia a los miembros menos favorecidos de la comunidad internacional. Después de todo, esa ayuda es vital para hacer realidad ciertos derechos. Al mismo tiempo, la posibilidad de una acción ejecutiva en el caso de reclamaciones contra los Estados por no haber prestado ayuda podría disuadir a muchos de ellos de adherirse al protocolo facultativo.

26. El Sr. SIMMA observa que un orador representante de una organización no gubernamental ha dado por supuesto que el debate sobre el protocolo facultativo estaba todavía en sus comienzos. En realidad, el Comité ya ha debatido detenidamente los temas clave, en especial el procedimiento entre Estados, y el

proyecto de protocolo se enviará en breve a la Comisión de Derechos Humanos. Ahora debe centrarse la atención en temas como la capacidad para presentar comunicaciones, el acceso de las organizaciones no gubernamentales, las relaciones entre los grupos y las víctimas directas de violaciones y la cuestión de si debe permitirse a los Estados la opción de rechazar ciertas disposiciones en la forma sugerida por el Sr. Ceausu.

27. El Sr. TEITELBAUM (Asociación Americana de Juristas), respondiendo al Sr. Álvarez Vita, dice que cuando el proyecto de protocolo estaba en su primera fase de redacción, el Comité centró su atención en la cuestión de la responsabilidad de los Estados de asegurar el respeto de los derechos humanos dentro de su propio territorio. Sin embargo, se prestó menos atención a la obligación universal de los Estados de respetar los derechos humanos en todos los territorios, y a las violaciones de los derechos perpetrados por los Estados fuera de sus fronteras. El derecho internacional está basado en las relaciones entre los Estados, y estas relaciones no son siempre armoniosas. La Comisión de Derecho Internacional y otros órganos similares han establecido normas internacionales para algunas cuestiones transnacionales como la contaminación de los cursos de agua internacionales o de la atmósfera.

28. En respuesta al Sr. Rattray, el orador dice que está de acuerdo en que hay una contradicción entre las obligaciones de los Estados de respetar los derechos y la situación de las relaciones internacionales. En los casos en que un Estado es materialmente incapaz de asegurar unos derechos determinados, se debería alentarlos a que planteen la cuestión ante el Comité a la luz de la responsabilidad común de los Estados, o corresponsabilidad, dimanante del Pacto y de su consiguiente deber de asistencia. Si una institución financiera o una potencia importante se niegan a cooperar, ello entraña una violación de las disposiciones del Pacto.

29. El Sr. FERNÁNDEZ (Organización Internacional para Promover la Libertad de Enseñanza) dice que presentará algunos documentos realizados por estudiantes sobre el trabajo del Comité y sobre el proyecto de protocolo facultativo. En un curso de verano celebrado recientemente, los estudiantes expresaron su preocupación por la universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la mundialización, y resaltaron la necesidad de que los procedimientos del Comité fuesen más accesibles. La Organización Internacional del Trabajo y varias organizaciones no gubernamentales han sentado importantes precedentes en este campo.

30. El PRESIDENTE da las gracias a los representantes de las organizaciones no gubernamentales por sus intervenciones, que son indispensables para el trabajo del Comité, e invita a los miembros a continuar el debate general sobre el informe revisado que ha preparado en relación con el proyecto de protocolo facultativo (E/C.12/1996/CRP.2/Add.1). Informa además que, en aras del consenso, el Sr. Grissa no estará presente durante el debate, pues está en desacuerdo con el proyecto en su conjunto.

31. El Sr. WIMER ZAMBRANO pregunta si la Sra. Taya sigue estando absolutamente en contra del proyecto de protocolo.

32. La Sra. TAYA confirma que su posición no ha cambiado y que comparte el punto de vista del Sr. Grissa.

33. El Sr. AHMED dice que no podrá aceptar el texto si no se autoriza a las organizaciones no gubernamentales a que representen a las víctimas.

34. El PRESIDENTE sugiere que el Comité vuelva a tratar esta cuestión en una etapa posterior. Éste es tal vez uno de los temas que exigen reflejar en el informe final las divergencias de enfoques.

35. El Sr. SIMMA desea formular una pregunta concreta sobre el texto del artículo 1 (párrafo 38 del documento E/C.12/1996/CRP.2/Add.1). Las palabras "que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado", ¿van a suprimirse o van a mantenerse?

36. El PRESIDENTE dice que, según entiende, el Comité acordó trasladar esas palabras a otra parte del texto. No obstante, piensa que esa solución crea también dificultades de redacción y, por tanto, propone que se mantengan donde están, de forma que el texto del artículo 1 finalice así: "... individuos o grupos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado, de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo".

37. Así queda acordado.

38. El PRESIDENTE al invitar a los miembros a que hagan comentarios sobre si debe adoptarse del protocolo facultativo un enfoque flexible o global, recuerda que algunos han expresado la opinión de que el Comité debería transmitir al Consejo Económico y Social su firme convicción de que los derechos son indivisibles y señalar el peligro que entrañaría una aplicación de los mismos por los Estados. El punto de vista opuesto es el de que si bien los Estados tal vez no acepten un protocolo que cubra todos los derechos, esa aceptación podría facilitarse si se enunciaran algunos derechos concretos, con sus correspondientes obligaciones. Este enfoque podría ayudar a los Estados a aceptar gradualmente una gama todavía mayor de derechos.

39. El Sr. SIMMA dice que los recelos de los que están a favor de un enfoque flexible serían comprensibles si el Comité estuviera redactando el texto de un tratado. Sin embargo, no habría que tratar de anticiparse a todos los problemas que pudieran surgir; ello sería como si un restaurante ofreciera un menú haciendo a los clientes en cada plato la advertencia de que "no se debe comer". En cualquier caso, el efecto que pueda tener el protocolo es impredecible. Conviene mencionar que el Comité ha conseguido algunos de sus mejores resultados en el marco del artículo 11, que en apariencia contiene uno de los derechos menos susceptibles de ser invocado ante los tribunales. El Comité debería adoptar un enfoque global, y dejar que sean los gobiernos y otros organismos quienes presenten objeciones.

40. El Sr. RATTRAY dice que se trata de un problema difícil. Las obligaciones dimanarían del propio Pacto y no del protocolo facultativo, que es un simple mecanismo que proporciona a los particulares el derecho de acceso al Comité. Por lo tanto, no tiene relación directa con la indivisibilidad de los derechos o la posibilidad de invocarlos ante los tribunales. La verdadera cuestión que debe plantearse es cuál es el mejor medio para dar acceso a los demandantes. Cuando los Estados comenzaron a tratar con el Comité, se sintieron amenazados y pretendieron defender lo indefendible. Finalmente, el Comité consiguió persuadirlos de que su objetivo era un diálogo constructivo. Los resultados han sido alentadores y la jurisprudencia de algunos Estados ha evolucionado en este sentido. Lo que debe establecerse es si esos Estados se sienten suficientemente

seguros como para permitir que los particulares tengan derecho de acceso al Comité. El corazón le dice que sí, pero la razón que no. Por tanto, aunque teóricamente estaría a favor del enfoque global, existe el peligro de que los Estados ignoren por completo al Comité, considerándolo poco realista. Por ello, el orador prefiere el enfoque progresivo, y que se deje entregada a los Estados la responsabilidad de especificar los derechos con respecto a los cuales consideran inadmisibles las denuncias de particulares, en vez de pedirles que presenten su propia lista de derechos aprobados ("excluir" más que "incluir" derechos en la lista). Confía en que un enfoque progresivo de este tipo, aunque no llegue a ser global, lleve a una aceptación amplia -y, en definitiva, universal- del protocolo facultativo.

41. El Sr. TEXIER, tras disculparse por no haber asistido a las reuniones precedentes en las que se tomaron decisiones con las que no está de acuerdo, dice que está a favor del enfoque global porque si se deja a los Estados que escojan y elijan no podrá impedirseles más tarde que cuestionen, por ejemplo, la admisibilidad del derecho a la vida o a la libertad de información. El Comité está convencido de la universalidad de los derechos humanos y su credibilidad se pondría en tela de juicio si cediera al enfoque progresivo.

42. El proyecto de texto puede mejorarse de dos formas. En primer lugar, debería parecerse lo más posible al primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En segundo lugar, en el preámbulo debería hacerse mención explícita de la interdependencia, la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos. Según la experiencia de otros órganos de derechos humanos, es de esperar que la mayoría de los Estados traten de restringir los criterios de admisibilidad de las denuncias, por lo cual el Comité debería dar al Protocolo la mayor amplitud posible. Una vez aprobado el texto, los miembros deberían defenderlo con todo su entusiasmo y, además, promoverlo activamente.

43. El Sr. KOUZNETSOV, aunque reconoce que pueden plantearse problemas, considera que debe adoptarse el enfoque global. No por ello va a forzarse a los Estados a cumplir con sus obligaciones. En todo caso, el Comité no podrá evitar que se formulen reservas, tal como ocurrió cuando se ratificó el propio Pacto. La India, por ejemplo, formuló una reserva respecto de la totalidad del artículo 1 del Pacto y no hay razón para pensar que no vaya a adoptar una actitud similar con respecto al protocolo facultativo. Todo Gobierno conoce sus propios límites de tolerancia en materia de derechos humanos y precisamente por eso el Protocolo debe ser lo más completo posible.

44. El Sr. MARCHÁN ROMERO dice que los argumentos de los oradores que lo han precedido le refuerzan aún más su apoyo al enfoque global. Las obligaciones de los Estados Partes están claramente expresadas en el Pacto, por lo que no habría razones valederas para que los Estados que lo han firmado se opongan a que los particulares tengan acceso al Comité. De la misma forma, si formularan reservas al protocolo facultativo, su compromiso inicial en virtud del Pacto podría ponerse en duda. La universalidad de los derechos humanos se vería amenazada tanto si los Estados optaran por que los particulares no pudieran presentar demandas como si los Estados pudieran escoger unos derechos y rechazar otros.

45. El Sr. ADEKUOYE da lectura a un párrafo del acta resumida de la sesión que el Comité celebró el 30 de mayo de 1996 (E/C.12/1996/SR.19), en que el Sr. Simma se mostró partidario de un enfoque más modesto de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales debido a sus importantes implicaciones

financieras. También se mostró partidario de que se permitiera a los Estados dar preferencia a ciertos derechos con respecto a otros, de acuerdo con sus posibilidades. ¿Cómo puede conciliar el Sr. Simma estas opiniones con su posición actual?

46. El Sr. SIMMA dice que cambió de opinión. Lo que dijo anteriormente estaba basado en el supuesto errado de que el protocolo facultativo tendría fuerza jurídica oficial. No niega la importancia de las objeciones que hizo anteriormente, pero ha llegado a la conclusión de que compete a los altos funcionarios de los gobiernos -y no al Comité- resolver las dificultades que se planteen. En todo caso, espera que el Comité pueda tomar una decisión, sea la que sea. El protocolo podría hacer referencia a la posibilidad de un procedimiento de inclusión o de exclusión de derechos, aun cuando personalmente esté en contra; no existe ninguna disposición semejante en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

47. La Sra. BONOAN-DANDAN declara que sigue estando a favor del enfoque global. Su sentido del realismo difiere del que tiene el Sr. Rattray: el protocolo facultativo será conflictivo sea cual sea la forma que revista, porque los gobiernos lo consideran alarmante. No obstante, es importante enviarles un mensaje claro, a ellos y a otros, aunque, lamentablemente, el Comité no tiene todo el peso que debería. Una vez que se haya aprobado el proyecto de texto, los miembros deben defender el Protocolo y convencer a los Estados de que lo ratifiquen. Si mantienen su firme convicción sobre la indivisibilidad de los derechos humanos, el Protocolo podrá alcanzar el efecto deseado, a pesar de todas las dificultades. La oradora añade que los derechos humanos no son asunto de la razón sino del corazón, que tiene sus propias razones.

48. La Sra. JIMÉNEZ BUTRAGUEÑO agradece a las organizaciones no gubernamentales su presencia y sus intervenciones en la reunión, en particular la de la representante de la División para el Adelanto de la Mujer. Acoge con satisfacción el cambio de opinión del Sr. Simma sobre el tema del protocolo facultativo con respecto al último periodo de sesiones. Personalmente, está a favor de que este instrumento tenga el mayor alcance posible.

49. El Sr. RATTRAY dice que sigue habiendo un problema que merece reflexión, pero para el cual no tiene respuesta. Si los miembros están tan convencidos de la necesidad de un protocolo de alcance universal, ¿por qué se lo llama "facultativo"?

50. El Sr. AHMED observa que, aunque el Sr. Simma haya cambiado de opinión, el Sr. Rattray, el Sr. Adekuoye, el Sr. Ceausu y él mismo siguen convencidos de que un enfoque global alarmaría a los Estados Partes que ya se muestran dubitativos respecto del protocolo facultativo. A diferencia de lo que ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la aplicación de los derechos económicos sociales y culturales implica un desembolso económico. En virtud del Pacto, los Estados Partes disfrutaban actualmente de cierto margen en el sentido de que se los exhorta a lograr la plena efectividad de tales derechos no de inmediato sino más bien progresivamente, en función de los recursos de que dispongan. Además, el plazo de cinco años establecido para la presentación de informes por los Estados Partes significa que éstos y, en particular, los países en desarrollo, tienen tiempo suficiente entre un informe periódico y otro para ejecutar sus planes económicos quinquenales y poder defender mejor su posición durante el debate subsiguiente con el Comité. Sin embargo, el proyecto de protocolo facultativo se basa en un mecanismo de presentación de denuncias

conforme al cual el Comité podría pedir a los Estados Partes en cualquier momento, incluso más de una vez al año, que aclaren las presuntas violaciones. Se supone que el protocolo facultativo debe complementar los procedimientos existentes de presentación de informes, pero si se adopta un enfoque global que abarque todos los derechos humanos terminará por sustituir al mecanismo existente de una forma muy manifiesta.

51. El orador está seguro de que el mecanismo de denuncias va a resultar muy poco popular entre los Estados Partes y, por tanto, no garantizará la universalidad del protocolo. Para ganar credibilidad, el instrumento debería ser firmado por el mayor número posible de Estados Partes de todas las regiones. El orador opina que si el Comité es demasiado ambicioso no podrá defender su causa ante los órganos de los que depende, y debería ser más modesto en sus exigencias si quiere alcanzar el éxito.

52. El Sr. TEXIER dice que no es pertinente hacer comparaciones entre el mecanismo de presentación de informes y el procedimiento de denuncias. Tampoco hay razones para temer que el Comité se vea inundado de comunicaciones; no es ésa la experiencia del Comité de Derechos Humanos. No comparte la opinión de que el protocolo facultativo vaya a alarmar a los Estados Partes indecisos. Han pasado 30 años desde la adopción del Pacto, y ya es hora de que el Comité muestre que los derechos económicos, sociales y culturales deben ser tratados en pie de igualdad con los derechos civiles y políticos; toda restricción podría resultar contraproducente.

53. El orador no cree que el protocolo facultativo sea una propuesta demasiado ambiciosa, ni que pueda tener un efecto negativo en los métodos de trabajo actuales del Comité. En cambio, podría colmar un vacío patente en el procedimiento actual habilitando al Comité a hacer frente a flagrantes violaciones del Pacto, como la expropiación masiva de tierras de campesinos que tuvo lugar recientemente en Colombia. En ese caso, el único recurso disponible que tenía el Comité era enviar cartas a las autoridades colombianas en el marco del seguimiento de los informes periódicos, sin garantía de recibir respuesta. Evidentemente, ésta no es una solución satisfactoria. El orador está a favor del enfoque global, pero el Comité sigue dividido y no parece haber muchas posibilidades de reconciliar a los dos campos en el poco tiempo de que se dispone. Por tanto, el problema que se plantea es cómo presentar los puntos de vista del Comité en su informe a la Comisión.

54. El Sr. ÁLVAREZ VITA dice que el Comité debe presentar un informe a la Comisión que contenga ideas innovadoras. De nada serviría elaborar un proyecto de protocolo facultativo si no contiene un procedimiento que difiera del que ha utilizado el Comité hasta el momento.

55. El Sr. SIMMA, refiriéndose a las observaciones del Sr. Rattray, dice que el término "facultativo" resulta redundante en el contexto y no tiene mucho sentido, ya que el protocolo no será obligatorio para ningún Estado Parte. Rechaza el argumento del Sr. Ahmed de que el Protocolo Facultativo sustituiría al actual procedimiento del Comité de vigilancia de la aplicación del Pacto. Ratifiquen o no los Estados Partes el nuevo instrumento, sus obligaciones de presentación de informes no cambian. Con respecto a la posibilidad de que los Estados Partes se vean incomodados frecuentemente al ser llamados por el Comité para dar respuesta a las alegaciones, es útil señalar que el Centro de Derechos Humanos ha registrado un total de 800 comunicaciones de particulares en los últimos 20 años en relación con el Comité de Derechos Humanos. El orador

recuerda que uno de los defensores del "enfoque a la carta" sugirió la posibilidad de incluir en el proyecto de protocolo facultativo una disposición en virtud de la cual los Estados Partes puedan eximirse de sus obligaciones con respecto a ciertos artículos del Pacto. Pregunta si esos miembros, que se oponen ahora totalmente a la idea de un enfoque global, podrían considerar dicha posibilidad como un medio de llegar a una solución de avenencia.

56. La Sra. AHODIKPE cree firmemente en el principio de la indivisibilidad de los derechos humanos y desea asimismo que se ponga al Pacto en un pie de igualdad con otros tratados similares. Un problema que no se ha discutido es qué hará el Comité en el caso de que algunos derechos se superpongan. ¿Considerará exclusivamente los aspectos económicos, sociales y culturales o intentará conciliar su posición con la del otro Comité interesado?

57. El PRESIDENTE pregunta si los miembros que se oponen a la idea de un enfoque global podrían considerar la posibilidad de incluir una cláusula de exclusión que siga las orientaciones propuestas originalmente por el Sr. Rattray y el Sr. Ceausu, tal como sugirió el Sr. Simma. De acuerdo con esta solución, cualquier Estado Parte podría señalar derechos específicos respecto de los cuales no aceptaría los procedimientos establecidos en el protocolo. Ello tendría exactamente el mismo efecto que formular reservas con respecto a ciertos artículos, como ha señalado el Sr. Kouznetsov.

58. El Sr. ADEKUOYE se pregunta qué pasaría si un Estado Parte que ha aprobado el procedimiento establecido en el protocolo con respecto a un derecho determinado fuese después incapaz de cumplir sus obligaciones debido a una recesión imprevista en algún sector de la economía. Se pregunta también cuál debería ser la reacción del Comité si las recomendaciones hechas a los representantes del Gobierno de un Estado Parte que no ha respetado ciertos derechos no tienen después aplicación alguna por no haber sido aprobadas por el Parlamento.

59. El PRESIDENTE asegura al Sr. Adekuoye que el Comité tendrá debidamente en cuenta cualquier reducción drástica de los recursos disponibles, como garantía de lo cual se incluirá en el preámbulo al protocolo facultativo esta misma reserva recogida ya en el Pacto. Con respecto a la segunda preocupación expresada por el Sr. Adekuoye, siguiendo el modelo del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud del nuevo instrumento el Comité sólo estaría facultado para emitir su dictamen definitivo sobre tales cuestiones, que el Parlamento del Estado Parte en cuestión podrá seguir o no. En caso negativo, el Comité no podría sino indicar que tal acción constituye una violación del Pacto.

60. El Sr. ÁLVAREZ VITA dice que establecer distinciones entre los diferentes derechos en un determinado tratado no está en consonancia con la doctrina de los derechos humanos. Además, dado que el Comité ha invitado algunas veces a los países que presentan informes a considerar la posibilidad de retirar sus reservas con respecto al Pacto, la inclusión de una cláusula de exclusión de derechos en el protocolo menoscabaría sin duda alguna los logros del Comité en los últimos años. Asimismo, iría en contra del espíritu del propio protocolo y del conjunto de los derechos humanos reconocidos en virtud de otros instrumentos similares. Tal propuesta plantea también una serie de problemas legales y éticos difíciles de resolver. El orador opina que, en principio, los tratados de derechos humanos no deberían estar sujetos a reservas. Sugiere que el Comité se centre no tanto en su informe a la Comisión de Derechos Humanos y otros

órganos pertinentes sino más en las cuestiones de derechos humanos de su competencia.

61. El PRESIDENTE invita a los miembros a que reflexionen sobre tres puntos antes de la próxima reunión, con miras a que el debate progrese y se pueda lograr el mayor grado de consenso posible. En primer lugar, debe resaltarse que el proyecto de protocolo facultativo no afecta en modo alguno a las obligaciones que tienen los Estados Partes en virtud del Pacto. En segundo lugar, dado que los Estados Partes tendrán la opción de rechazar el Protocolo, éste es por definición "facultativo". Además, no se trata de un instrumento que no pueda estar sujeto a reservas. En tercer lugar, hay muchos precedentes de enfoques todavía más limitados a nivel regional, entre ellos la Carta Social Europea, que prevé un sistema de denuncias colectivas, y el Protocolo de San Salvador, cuyo alcance se restringe a dos derechos, el derecho a la educación y el derecho a fundar sindicatos.

Se levanta la sesión a las 13.00 horas.