



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/85/D/1036/2001
23 de noviembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
85º período de sesiones
17 de octubre a 3 de noviembre de 2005

DICTAMEN

Comunicación N° 1036/2001

Presentada por: Bernadette Faure (representada por su padre, Leonard Faure)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Australia

Fecha de la comunicación: 19 de junio de 2001 (fecha de la presentación inicial)

Referencias: Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 91 del reglamento, transmitida al Estado Parte el 6 de diciembre de 2001 (no se publicó como documento)

Fecha de aprobación del dictamen: 31 de octubre de 2005

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Asunto: Cobro de prestaciones por desempleo a cambio de trabajo obligatorio.

Cuestiones de procedimiento: Agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna; fundamentación a efectos de la admisibilidad; ámbito de aplicación del Pacto.

Artículos del Pacto: Artículos 2 y 8.

Artículos del Protocolo Facultativo: Apartado b) del párrafo 2 del artículo 5.

El 31 de octubre de 2005, el Comité de Derechos Humanos aprobó el proyecto adjunto como su dictamen, emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación N° 1036/2001. El texto del dictamen figura en el anexo del presente documento.

[Anexo]

Anexo

**DICTAMEN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EMITIDO A TENOR
DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 5 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
-85º PERÍODO DE SESIONES-**

respecto de la

Comunicación N° 1036/2001*

Presentada por: Bernadette Faure (representada por su padre, Leonard Faure)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Australia

Fecha de la comunicación: 19 de junio de 2001 (fecha de la presentación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 31 de octubre de 2005,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1036/2001, presentada al Comité de Derechos Humanos en nombre de Bernadette Faure con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito por la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

* Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Nisuke Ando, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sr. Alfredo Castillero Hoyos, Sr. Edwin Johnson, Sr. Walter Kälin, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Michael O'Flaherty, Sra. Elisabeth Palm, Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, Sr. Hipólito Solari-Yrigoyen, Sra. Ruth Wedgwood y Sr. Roman Wieruszewski.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 90 del reglamento del Comité, el Sr. Ivan Shearer, miembro del Comité, no participó en la adopción de la presente decisión.

Se adjunta al presente documento el texto del voto particular firmado por la Sra. Ruth Wedgwood, miembro del Comité.

Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. La autora de la comunicación, presentada inicialmente el 19 de junio de 2001, es Bernadette Faure, ciudadana de Australia y de Malta, nacida el 22 de abril de 1980. Alega ser víctima de la violación por Australia de sus derechos reconocidos en el párrafo 2 y los apartados a) a c) del párrafo 3 del artículo 2, y en el párrafo 3 del artículo 8. Está representada por su padre, Leonard Faure, a quien ha dado el poder de hacerlo.

Recordatorio de los hechos

2.1. Desde que salió de la escuela secundaria a los 16 años, en 1996, la autora no dejó de cobrar la prestación de desempleo. La Ley de enmienda de la legislación sobre la seguridad social (Trabaja por la prestación de desempleo) de 1997 (la "Ley de 1997") entró en vigor el 7 de julio de 1997.

2.2. El 3 de noviembre de 2000, tras haber sido remitida a un "programa de asistencia intensiva" en IPA Personnel Ltd (una agencia de empleo privada reconocida por el Gobierno) y haberlo seguido, la autora dejó de cumplir su "acuerdo de prepararse para trabajar" (primer incumplimiento de la "prueba de actividad" en dos años). En consecuencia, el 13 de noviembre de 2000 se redujo temporalmente su prestación de desempleo¹.

2.3. Al terminar el programa de "asistencia intensiva" la autora fue enviada tres veces a un empleador, Mission Australia, para que participara en el programa Trabaja por la prestación de desempleo, y en cada ocasión había de ser entrevistada. Nunca se presentó a una entrevista. Entre tanto, el 12 de junio de 2001 la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades también se negó a investigar una denuncia presentada en nombre de la autora en el sentido de que el programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo constituía trabajo forzoso u obligatorio, aduciendo que la presunta violación se debió al ministerio de la ley en vez de a las facultades discrecionales de quien tomara la decisión y, por tanto, no era de su competencia. La Comisión señaló además que "cercenar o suprimir la asistencia por paro porque alguien se niega a participar en el programa de trabajo a cambio del subsidio de desempleo no constituye trabajo forzoso u obligatorio, puesto que el carácter de la sanción y el carácter involuntario de la desocupación no llegan al mínimo necesario para violar el apartado a) del párrafo 3 del artículo 8 del [Pacto]".

2.4. El 9 de julio de 2001, la autora comenzó el programa de trabajo a cambio de la prestación y terminó su primer contrato el 7 de octubre de 2001. Tras comenzar un nuevo trabajo el 24 de octubre de 2001, se ausentó el 30 de octubre y nuevamente los días 5 y 6 de noviembre. El 22 de noviembre de 2001 se redujo temporalmente la prestación de desempleo por su ausencia injustificada el 30 de octubre (segunda vez que no demostró actividad en dos años)².

¹ El Estado Parte explica que la primera vez que no se demuestra actividad en dos años se reduce en un 18% la tasa básica máxima percibida por un período de 26 semanas.

² El Estado Parte explica que la segunda vez que no se demuestra actividad en dos años se reduce en un 24% la tasa básica máxima percibida por un período de 26 semanas.

2.5. El 6 de diciembre de 2001 se suprimió la prestación de desempleo de la autora en razón de su ausencia injustificada los días 5 y 6 de noviembre de 2001 (tercera vez en dos años), y ella abandonó el programa. Antes de suspenderse la prestación fue contactada, y dijo que se había sentido demasiado indispuesta para ir a trabajar. No pudo presentar un certificado médico para justificar la ausencia y afirmó que había perdido el original, y no pudo aportar una copia que le facilitara el médico. Como resultado de la suspensión no percibió la prestación durante dos meses.

2.6. El 10 de diciembre de 2001, un funcionario que hizo una revisión administrativa del caso confirmó la decisión de suspender la prestación. El 26 de febrero de 2002 se reanudó el cobro de la prestación a raíz de una nueva solicitud para percibirla.

La denuncia

3.1. La autora afirma que se le exigió que realizara un trabajo forzoso u obligatorio en violación del apartado a) del párrafo 3 del artículo 8 del Pacto, en particular porque se le exigió que participara en el programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo. Si no lo hacía, se reduciría o suspendería la prestación.

3.2. También afirma que no tiene recursos de apelación, lo que contraviene el párrafo 2 y los apartados a), b) y c) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, puesto que su demanda a la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades fue desestimada. Arguye en particular que ésta estaba facultada para informar al Fiscal General o hacerle recomendaciones que hubieran podido ser útiles en el presente caso.

Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1. En sus observaciones de 17 de junio de 2002, el Estado Parte impugna tanto la admisibilidad como el fondo de la comunicación. El Estado Parte explica con detalle el funcionamiento de su programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo, que impone a personas como la autora la obligación de realizar determinados servicios comunitarios bajo pena de que se reduzca su prestación. El programa se describe con gran detalle en el anexo de la comunicación.

4.2. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, el Estado Parte argumenta que la principal reclamación con arreglo al artículo 8 es inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, ya que la participación de la autora en el programa Trabaja por la prestación de desempleo se habría podido impugnar en el contexto de un amplio sistema nacional legislado de revisión y apelación en materia de seguridad social. Es posible hacer una revisión administrativa de toda decisión adoptada con respecto a prestaciones de la seguridad social, de modo que la decisión de que alguien participe en un programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo como parte del acuerdo de prepararse para trabajar está sujeta a revisión, al igual que la decisión de que participe en el programa como parte de la prueba de actividad general. Esta revisión objetiva está a cargo de un funcionario especializado que no ha de ser quien tomó la decisión en primer lugar. Posteriormente, se puede recurrir al Tribunal de Apelación de Asuntos de Seguridad Social o al Tribunal de Recursos Administrativos. De ahí es posible recurrir a los tribunales federales o al Tribunal Supremo de Australia.

4.3. En el presente caso, la autora no solicitó una revisión administrativa interna hasta el 10 de diciembre de 2001, sin hacer uso de las otras vías de apelación disponibles. La comunicación fue presentada mucho antes de esa fecha, a pesar de que se le habían notificado muchas veces sus derechos de recurso. Así, se puede suponer que ella sabía que tenía derecho a apelar, y las dudas que pueda tener de su efectividad no la eximen de su deber de ejercerlo.

4.4. La autora tampoco pidió que se hiciera una revisión judicial de la decisión de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de que no tenía competencia para entender en su queja, ya que ésta se refería a la aplicación directa de la legislación relativa a la seguridad social y no a las facultades discrecionales de quien tomó la decisión. Por otro lado, el Estado Parte argumenta que ella pudo haber pedido directamente al Tribunal Federal que revisara la decisión de que participara en el programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo.

4.5. En cuanto a la reclamación subsidiaria en virtud del artículo 2, el Estado Parte sostiene que es incompatible con el Pacto y no se aplica a los hechos alegados. Se remite a la jurisprudencia del Comité en el sentido de que el artículo 2 es de carácter accesorio a los artículos sustantivos del Pacto, de modo que, si no se viola el artículo 8, no se puede plantear nada con arreglo al artículo 2. Por añadidura, la comunicación no contiene ninguna reclamación que pueda constituir violación del artículo 2, ni se expone en ella el carácter de la violación denunciada.

4.6. El Estado Parte añade que esta reclamación es inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, basándose en los argumentos ya expuestos a este respecto en relación con el artículo 8. Por último, sostiene que no se ha fundamentado esta reclamación a efectos de admisibilidad: no es más que una aseveración, y no se han presentado pruebas de que se haya denegado un recurso efectivo a la autora.

4.7. En cuanto al fondo de la reclamación en virtud del artículo 8, el Estado Parte señala que, si no ha hecho un examen sustantivo de la cuestión del trabajo forzoso, el Comité ha de atenerse al criterio utilizado por otras organizaciones internacionales³. Con todo y que, a causa de las dificultades que plantean las definiciones hechas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el Pacto deliberadamente no se remite a su Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso, de 1930, ni a su Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957, se sugiere que aún así las conclusiones de la Comisión de Expertos de la OIT pueden servir de base para determinar el trabajo forzoso u obligatorio que se puede exigir. El comentario de una figura académica sostiene que los Estados han de respetar ciertas normas jurídicas mínimas de trabajo y

³ El Estado Parte se remite a sólo dos ocasiones en que siquiera se abordó la cuestión: *Timmerman c. los Países Bajos*, comunicación N° 871/1999, decisión adoptada el 29 de octubre de 1999, y *Wolf c. Panamá*, comunicación N° 289/1988, dictamen aprobado el 26 de marzo de 1992. [Nota para el Comité: En el primer caso, el Comité declaró inadmisibles la reclamación de que hacer un trabajo a cambio de una remuneración controvertida constituía trabajo forzoso mientras que, en el segundo, dictaminó que no se había fundamentado la reclamación de que una persona en detención preventiva tenía que hacer un trabajo forzoso mientras no se celebrara el proceso.]

bienestar social que disponen los dos Convenios de la OIT para satisfacer las excepciones establecidas en el párrafo 3 del artículo 8 del Pacto⁴.

4.8. El Estado Parte admite que la Comisión de Expertos de la OIT, al supervisar el cumplimiento de la legislación chilena sobre prestaciones de desempleo, consideró que su pérdida si se niegan a realizar un servicio a la comunidad "equivale a una pena en el sentido del Convenio". No obstante, hace una distinción entre los planes de seguro sobre la base de que en Chile el derecho al subsidio está supeditado al pago de las cotizaciones durante 52 semanas los 2 años anteriores, mientras que en Australia no están supeditadas a ninguna cotización. Además, el subsidio de desempleo en Chile expira, mientras que en Australia no. Así pues, a juicio del Estado Parte, las observaciones de la Comisión de Expertos sobre Chile no se aplican en este caso.

4.9. Tratándose de la relativamente escasa jurisprudencia existente en virtud de las disposiciones análogas del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Estado Parte se remite al caso *Van der Musselle c. Bélgica*⁵. El Tribunal Europeo sostuvo que no se podía afirmar que un estudiante de derecho que había escogido voluntariamente la profesión jurídica hubiera sido sometido a trabajo forzoso si se le exigía que hiciera una cierta cantidad de trabajo no remunerado durante su pasantía para colegiarse. A juicio del Tribunal, el servicio no constituía una carga demasiado pesada ni desproporcionada con las ventajas que tendría el futuro ejercicio de la profesión para que se pudiera considerar que no había sido aceptado voluntariamente de antemano. Dado que las ideas que rigen las excepciones al artículo 4 son el interés general, la solidaridad social y lo que surja en el curso regular o normal de las cosas, el servicio exigido no era exagerado ni desproporcionado.

4.10. En *X c. los Países Bajos*⁶, la Comisión Europea de Derechos Humanos dictaminó que no constituía trabajo forzoso u obligatorio la suspensión del pago de la prestación de desempleo de un obrero de la construcción durante 26 semanas debido a que, por considerarse demasiado calificado, no aceptó un empleo propuesto. La Comisión estimó que ninguna sanción obligaba a aceptar una propuesta de empleo de las autoridades competentes del Estado. Antes bien, la aceptación de la propuesta no es más que una condición para percibir prestaciones de desempleo, y el rechazo sólo se sanciona con la pérdida provisional de las prestaciones.

4.11. El Estado Parte observa que la excepción dispuesta en el Pacto del "trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales" no se define en términos específicos, sino que hay que interpretarla a la luz de las normas mínimas consignadas en el Convenio N° 29 de la OIT. En el apartado e) del párrafo 2 del artículo 2 de este Convenio se excluyen:

⁴ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, N. P. Engel, Kehl am Rhein, 1993, pág. 157.

⁵ Serie A, 70 (1983).

⁶ N° 7602/76, 7 DR 161 (1976).

"... los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan el derecho de pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos."

4.12. También es pertinente que en el artículo 11 se dispone la edad mínima de 18 años y el reconocimiento médico previo para poder ser sometido a trabajo obligatorio, mientras que en el artículo 12 se dispone que el período máximo de trabajo no podrá exceder de 60 días por cada 12 meses. En el artículo 13 se dispone que las horas normales de trabajo deberán ser las mismas que prevalezcan en el trabajo libre, y en el artículo 14, que deberá ser remunerado en metálico y con arreglo a tasas que, para el mismo género de trabajo, no deberán ser inferiores a las vigentes en la región. El artículo 15 se refiere a la legislación que prevea la indemnización o invalidez de las personas sujetas al trabajo forzoso u obligatorio. El Estado Parte arguye que el programa Trabaja por la prestación de desempleo por lo general cumple las normas mínimas dispuestas en el Convenio. Está muy bien, como se reconoce en los instrumentos de la OIT mencionados, que se impongan condiciones razonables para el cobro de la seguridad social. Al participar en el programa Trabaja por la prestación de desempleo, los desocupados a largo plazo mejoran sus aptitudes, sus posibilidades de empleo y así su futura autonomía. Las prestaciones de desempleo en Australia no están sujetas a cotización previa ni vencen. Nadie está obligado a aceptarlas, pero para quien las acepte la participación en el citado programa es una condición razonable.

4.13. El Estado Parte argumenta que en la presente comunicación se plantean cuestiones relativas al trabajo obligatorio pero no al trabajo forzoso, dado que no hay condicionamientos físicos o psíquicos. Al aplicar el razonamiento del Tribunal Europeo en *Van der Musselle*, la participación de la autora en el programa ni siquiera llega al mínimo grado de trabajo obligatorio, pues no se trata ni de la intensidad punitiva necesaria ni del carácter involuntario de la desocupación. El Estado Parte señala que verificó minuciosamente la compatibilidad del programa con sus obligaciones internacionales, como lo indican las declaraciones hechas durante la segunda lectura del proyecto de ley en el Parlamento:

"El Gobierno está al tanto de sus obligaciones internacionales. La Fiscalía General le ha indicado que la iniciativa de trabajar a cambio de la prestación de desempleo no debe incumplir nuestras obligaciones internacionales, siempre y cuando el trabajo que se proponga sea "conveniente" y "razonable" para el individuo. El hecho de que el subsidio de desempleo no se base en la obligación de haber cotizado anteriormente, junto con las ventajas definitivas de trabajar a cambio de las prestaciones para quienes participan en el programa, quiere decir que se ha de considerar razonable pedir a éstos que presten un servicio a la comunidad."

4.14. Para determinar los dos aspectos de pena y carácter involuntario, el Estado Parte señala que el incumplimiento de los requisitos del programa, sin una excusa legítima, al principio sólo ocasiona la reducción de la tasa de prestaciones pagadera, y el repetido incumplimiento -nuevamente, sin excusa legítima- lleva a la supresión del pago por dos meses únicamente. No existe un derecho absoluto a la seguridad social y las normas de la OIT relativas a las prestaciones por desempleo permiten que éstas no se perciban si alguien se niega a aceptar una

propuesta conveniente y razonable de empleo⁷. Así pues, no hay ningún elemento punitivo por incumplimiento de las condiciones del programa que llegaría al mínimo grado de trabajo obligatorio.

4.15. En cuanto al carácter involuntario del desempleo, el Estado Parte sostiene que las condiciones del programa cumplen los requisitos de razón y proporción. No es preciso que los parados acepten las prestaciones, pero si lo hacen se les podrá exigir que antes participen en el programa Trabaja a cambio de la prestación. El desempleo de larga duración entre los jóvenes es un grave problema en Australia, y este programa es una de las respuestas innovadoras a él. Está basado en el concepto de obligaciones recíprocas de los hombres y mujeres parados y de la comunidad que les presta apoyo. Los proyectos pertinentes ofrecen verdaderos beneficios tangibles a la comunidad en la forma de servicios, infraestructura, atención y asistencia. El propósito concreto del programa es mejorar las aptitudes, las posibilidades de empleo, la autoestima y la experiencia de los jóvenes desempleados. Los jóvenes de 18 a 20 años sólo trabajan 12 horas cada semana, mientras que los mayores trabajan 15 horas y su horario laboral corresponde al del resto del mercado de trabajo.

4.16. Además, sólo se puede trabajar en el contexto del programa durante seis meses cada vez, y por seis meses en un período de un año. Se exige que los participantes en el programa se pongan en contacto con sólo dos posibles empleadores cada dos semanas mientras buscan empleo. Los contrapesos y los procesos de revisión garantizan que el trabajo sea conveniente y razonable y, en caso contrario, los participantes pueden quejarse. El erario público les proporciona un seguro contra accidentes y por daños a terceros. Por último, se cobra un suplemento cada dos semanas por gastos adicionales. En vista de estos elementos, la carga que el programa impone a los jóvenes como condición para percibir las prestaciones de desempleo no es exagerada ni desproporcionada cuando se sopesan los verdaderos beneficios para ellos y la comunidad.

4.17. La autora había percibido prestaciones de desempleo durante cuatro años antes de participar en el programa a los 21 años de edad. Antes había realizado diversas actividades para tener mejores oportunidades de empleo, como pasar un año en el programa de asistencia intensiva. Se suspendieron las prestaciones porque no aportó justificantes de una presunta enfermedad, y por lo tanto no tenía una buena excusa para ausentarse. Esta decisión fue confirmada durante la revisión. En la revisión ella también sostuvo que no podía trabajar con hormigón como se había previsto en el proyecto. Así y todo, el coordinador del servicio comunitario en el proyecto indicó que ese trabajo era mínimo, había otras jóvenes haciéndolo y no se pedía a nadie que hiciera nada que físicamente no pudiera hacer. El parecer del Estado Parte es que estas medidas demuestran cómo funcionan los contrapesos para que se proponga a los participantes un trabajo razonable y conveniente en el marco del programa Trabaja por la prestación de desempleo.

4.18. Para concluir, el Estado Parte insta al Comité a dictaminar que la autora no tenía que hacer un trabajo obligatorio en el sentido del artículo 8 del Pacto o que, de ser así, el trabajo se

⁷ El Convenio N° 44 por el que se garantizan indemnizaciones o subsidios a los desempleados involuntarios, de 1934, y el Convenio N° 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, de 1988.

justificaba en virtud de la excepción por "obligaciones cívicas normales" dispuesta en el inciso iv) del apartado c) del párrafo 3 del artículo 8, de modo que no se contravino el Pacto.

4.19. En cuanto al fondo de las reclamaciones en virtud del artículo 2, el Estado Parte plantea que, como la reclamación sustantiva con arreglo al artículo 8 es o inadmisibles o infundada, también se ha de estimar que toda reclamación en virtud del artículo 2 es infundada. En todo caso, la autora no ha producido pruebas suficientes para que se examinen estas reclamaciones como es debido. Aun cuando se pudiera afirmar que la comunicación contiene pruebas fundadas, el Estado Parte sostiene, ante las exposiciones relativas a la admisibilidad en virtud del artículo 2, que protege cabalmente los derechos reconocidos en el Pacto con arreglo al *common law* y la legislación federal, estatal y territorial. En el presente caso, había numerosas instancias de apelación y revisión que no fueron utilizadas. El hecho de que la autora no agotara los recursos de la jurisdicción interna apoya también el dictamen de que no hubo violación.

4.20. En cuanto a la reclamación concreta de que la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades no informó al Fiscal General ni le formuló ninguna recomendación, el Estado Parte señala que ello se debió a que la Comisión desestimó la queja de la autora, de modo que no puede servir de base para ninguna reclamación en virtud del artículo 2.

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado Parte

5.1. En una carta de 1º de septiembre de 2002, la autora objeta las observaciones del Estado Parte. Rechaza que en el presente caso se aplique el razonamiento del Tribunal Europeo en el caso *Van der Mussele*, ya que no era aprendiz ni se preparaba para un trabajo obligatorio en un oficio particular. En todo caso, este precedente no se aplica puesto que nunca se le ofreció, y por lo tanto no pudo negarse a aceptar, un empleo *conveniente*, como se dispone en los instrumentos de la OIT. En lugar de eso, participó en el programa de trabajo a cambio del subsidio de desempleo y luego se suspendieron sus prestaciones de desempleo porque no se le propuso un empleo conveniente. Subraya que en el programa iba a prestar servicios a la comunidad. La autora objeta la argumentación de la Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso *X* de que la suspensión de las prestaciones de desempleo no se puede equiparar a los pagos suspendidos posteriormente sin que se haya propuesto un empleo conveniente.

5.2. La autora aduce que se debe entender que la amenaza, real o aparente, de total suspensión de las prestaciones si no participa en el programa causa una enorme angustia, y afirma que "no hay otra manera razonable de entender la posibilidad de pasar hambre".

5.3. La autora no acepta que no se agotaron los recursos internos y aduce que ni la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades ni la correspondencia administrativa del programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo le informaron explícitamente de la existencia de un derecho de revisión. En todo caso, la amenaza de suspender las prestaciones de desempleo formulada en la correspondencia daba la impresión de que no existía ningún derecho de revisión. La autora cita la decisión del Comité en *Landry c. el Canadá*⁸ en apoyo del argumento de que en estas circunstancias el Estado Parte no puede afirmar que no se hayan agotado los recursos internos.

⁸ Comunicación N° 112/1981, decisión adoptada el 8 de abril de 1986.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1. De conformidad con el artículo 93 de su reglamento, antes de examinar la reclamación que figura en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir si ésta es admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2. Por lo que respecta al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, el Comité observa que no se discute que el caso de la autora corresponde al ámbito de aplicación de la legislación impugnada ni que la supuesta violación se debe a que se le aplicó directamente la ley. Como el Comité observó en un contexto similar, sería inútil pretender que el autor de una comunicación entable actuaciones judiciales que simplemente confirmarían el hecho indiscutible de que la legislación primordial en cuestión, en este caso la Ley de 1997 y la condición de participar en el programa Trabaja por la prestación de desempleo, impuesta en cumplimiento de la ley, sí se le aplica en realidad, cuando lo que se objeta ante el Comité es el cumplimiento del fondo de esa ley, cuyo contenido no se puede impugnar ante los tribunales nacionales⁹. Dado que el Estado Parte no ha indicado la manera en que se puede impugnar ante los tribunales nacionales la esencia del régimen del programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo establecido en la Ley de 1997 que se aplica a la autora, el Comité estima que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no impide que se examine el caso.

6.3. En cuanto a la afirmación de que las reclamaciones en virtud de los artículos 2 y 8 no pertenecen *ratione materiae* al ámbito de aplicación del Pacto y no se han fundamentado debidamente, el Comité considera que la autora ha presentado argumentos de peso suficiente para justificar, a efectos de la admisibilidad, sus reclamaciones con arreglo a esos artículos del Pacto.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información facilitada por las partes, como se dispone en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.2. Por lo que respecta en primer lugar a la reclamación en virtud del artículo 2 del Pacto, el Comité recuerda que en este artículo se exige que el Estado Parte proporcione un recurso efectivo en caso de violación de los derechos reconocidos en el Pacto. En su decisión en el asunto *Kazantzis c. Chipre*¹⁰, el Comité afirmó lo siguiente: "En el párrafo 3 del artículo 2 se

⁹ Véase el rechazo del Comité del mismo argumento con respecto a las disposiciones de detención obligatoria de la Ley de migración en *A. c. Australia*, caso N° 560/1993, dictamen aprobado el 4 de marzo de 1997; *C. c. Australia*, caso N° 900/1999, dictamen aprobado el 28 de octubre de 2002; *Baban y otros c. Australia*, comunicación N° 1014/2001, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2003; y *Bakhtiyari c. Australia*, caso N° 1069/2002, dictamen aprobado el 29 de octubre de 2003.

¹⁰ Asunto N° 972/2001, decisión adoptada el 7 de agosto de 2003, párr. 6.6.

exige que, además de proteger efectivamente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Partes garanticen que todas las personas dispongan de recursos accesibles, efectivos y ejecutorios para reivindicarlos... Según una interpretación literal de esta disposición, parece ser necesario que se haya determinado formalmente que en efecto se violó una de las garantías del Pacto para poder obtener rectificaciones como reparación o rehabilitación. No obstante, el apartado b) del párrafo 3 del artículo 2 obliga a los Estados Partes a garantizar que una autoridad judicial, administrativa o legislativa competente determine el derecho a tal recurso, garantía que no tendría valor alguno si no existiera en los casos en que aún no se haya demostrado la violación. Aunque no sería razonable exigir a un Estado Parte, sobre la base del apartado b) del párrafo 3 del artículo 2, que ofrezca la posibilidad de acudir a esos procedimientos en todos los casos por injustificados que sean, el párrafo 3 del artículo 2 protege a las presuntas víctimas si las alegaciones están suficientemente fundadas como para que pueda invocarse el Pacto". (Se han omitido las notas a pie de página.)

7.3. Aplicando este razonamiento en el presente caso, el Comité observa, con referencia a sus anteriores consideraciones sobre la admisibilidad en el contexto del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, que en el ordenamiento jurídico del Estado Parte era y sigue siendo imposible que alguien como la autora impugne los elementos sustantivos del programa Trabaja por la prestación de desempleo, es decir, la obligación impuesta por ley a personas como la autora, que reúnen las condiciones para participar en el programa, de prestar servicios a cambio de las prestaciones. El Comité recuerda que los recursos propuestos por el Estado Parte abordan la cuestión de si un individuo de hecho cumple o no los requisitos del programa, pero quienes están sujetos por ley al programa no tienen ningún medio para objetar su esencia.

7.4. Como muestra el examen por el Comité (*infra*) del fondo del sustantivo artículo 8, lo expuesto sin duda plantea una cuestión que, citando el texto de la decisión del Comité en el asunto *Kazantzis*, estaba "suficientemente fundada como para que pueda invocarse el Pacto". Por lo tanto, se deduce que la falta de un recurso para presentar una reclamación como la de este caso, que permite invocar el artículo 8 del Pacto, constituye violación del párrafo 3 del artículo 2, interpretado junto con el artículo 8 del Pacto.

7.5. Por lo que respecta a la reclamación principal en virtud del párrafo 3 del artículo 8 del Pacto, el Comité observa que en el Pacto no se explica con más detalle el significado del término "trabajo forzoso u obligatorio". Aunque las definiciones hechas en los instrumentos pertinentes de la OIT podrían ayudar a elucidar su significado, en última instancia le corresponde al Comité determinar si se cometieron actos prohibidos. En opinión del Comité, el término "trabajo forzoso u obligatorio" comprende toda una gama de conductas que abarcan desde el trabajo impuesto a una persona por sanción penal, particularmente en condiciones especiales de coacción o explotación o inaceptables por otro motivo, hasta trabajos menos importantes en circunstancias en las que se amenaza con un castigo como sanción comparable en caso de no efectuarse el trabajo exigido. El Comité señala además que el inciso iv) del apartado c) del párrafo 3 del artículo 8 del Pacto excluye del "trabajo forzoso u obligatorio" el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales. En opinión del Comité, para que pueda calificarse de obligación cívica normal, el trabajo en cuestión no debe ser, como mínimo, una medida excepcional; no debe tener un propósito o efecto punitivo; y ha de estar prevista por la ley para que tenga un fin legítimo con arreglo al Pacto. A la luz de estas consideraciones, el Comité considera que, en relación con los hechos expuestos y en particular ante la ausencia de un aspecto degradante o deshumanizador del trabajo concreto que se realizó, la documentación

que tiene ante sí el Comité no indica que el trabajo en cuestión quede abarcado en el ámbito de los extremos prohibidos en virtud del artículo 8. De ello se desprende que no se ha observado ninguna violación independiente del artículo 8.

8. El Comité de Derechos Humanos, actuando de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considera que los hechos expuestos ponen de manifiesto una violación del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, interpretado junto con el artículo 8 del Pacto.

9. Si bien es cierto, a tenor de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, que el Estado Parte tiene la obligación de garantizar al autor un recurso efectivo, el Comité considera que, en el presente caso, su dictamen sobre el fondo de la reclamación constituye recurso suficiente para la violación dictaminada. El Estado Parte tiene la obligación de garantizar que no se vuelvan a producir en el futuro violaciones similares del Pacto.

10. Teniendo presente que, por ser Parte en el Protocolo Facultativo, el Estado reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación, el Comité le pide que, en un plazo de 90 días, le presente información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto inglés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Anexo

**DESCRIPCIÓN POR EL ESTADO PARTE DEL PROGRAMA
TRABAJA POR LA PRESTACIÓN DE DESEMPLEO**

El programa Trabaja por la prestación de desempleo fue instituido en virtud de la Ley de 1997. Su propósito, según se dispone en la Ley, es reforzar el principio de obligaciones recíprocas aplicable a [subsídios de desempleo], reconociendo que es justo y razonable que quien perciba un subsidio participe a cambio en programas de trabajo sancionados, y disponer los medios para que puedan o deban realizar ese trabajo.

4.3. El Estado Parte señala que en el marco del programa no se puede exigir un trabajo por más de 24 ó 30 horas (antes de cumplir 21 años o después, respectivamente) cada dos semanas, y que se puede participar en el programa por un máximo de seis meses en un período de un año. Para poder percibir prestaciones de desempleo:

- a) Se debe estar desocupado;
- b) Hay que pasar la "prueba de actividad" o quedar eximido de ella, por ejemplo por ser estudiante a tiempo completo, encontrarse en una zona apartada o haber dado a luz. La demostración de actividad supone que se está buscando un trabajo remunerado conveniente y se está dispuesto a realizarlo y a participar en los programas, como Trabaja por la prestación de desempleo, y en los cursos de formación que se indiquen;
- c) Hay que estar dispuesto a concertar y cumplir un acuerdo de prepararse para trabajar, que puede incluir un programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo; y
- d) Se deben cumplir algunos otros criterios formales de edad, domicilio y demás.

4.4. Después de percibir una prestación de desempleo durante seis meses, el desocupado ha de comenzar, si se le somete a una "prueba de actividad", el programa o actividad que prefiera, entre ellos Trabaja por la prestación, para que tenga mejores posibilidades de encontrar empleo. Si no escoge un programa ni una actividad, se procede a la medida administrativa de exigir que trabaje a cambio de la prestación de desempleo durante seis meses en los casos siguientes:

- a) Si percibe la tasa completa de la prestación de desempleo;
- b) Si tiene la calificación y experiencia necesarias para realizar el trabajo;
- c) Si el trabajo que se le asigne no supone peligros para la salud ni afecta la higiene o seguridad profesionales; y
- d) Si reúne algunas otras condiciones.

4.5. Una vez comenzado el programa, se incrementa la prestación semanal por desempleo en 21 dólares australianos como resultado del aumento del costo de participar en el programa. Los coordinadores del servicio comunitario ayudan a conseguir trabajo y, en condiciones estrictas, presentan informes sobre el rendimiento de los asistidos a fin de que participen en el programa como es debido.

4.6. En caso de que no se comience o termine el programa Trabaja por la prestación de desempleo, incluso cuando ello forme parte del acuerdo de prepararse para trabajar, o de que se incumplan sus condiciones sin una buena excusa, no se pasará la "prueba de actividad" y se incurrirá en sanciones financieras como la reducción de las prestaciones de desempleo. En caso de que esa prueba no se pase una tercera vez en un plazo de dos años, dejará de percibirse la prestación durante dos meses.

Apéndice

Voto particular de la Sra. Ruth Wedgwood, miembro del Comité

En un mundo que sigue repleto de problemas de casta, de sistemas tradicionales de servidumbre por deudas y trabajo en virtud de contratos de cumplimiento forzoso, de la obligación de trabajar, en zonas remotas, bajo condiciones que a menudo imitan la esclavitud y de la vergüenza de la trata sexual de personas, disminuye la trascendencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos suponer que el requisito razonable de trabajar y recibir capacitación para participar en el régimen nacional de prestaciones de desempleo de un Estado del bienestar moderno pudiera constituir "trabajo forzoso u obligatorio" en el sentido del apartado a) del párrafo 3 del artículo 8.

Australia cuenta con un programa de prestaciones de desempleo que presta asistencia a las personas que buscan trabajo durante un período de seis meses, siempre y cuando estén dispuestas a aceptar un empleo remunerado. Al cabo de seis meses, la posibilidad de seguir cobrando la prestación puede depender de la voluntad del participante de ampliar sus calificaciones laborales y prestar algún servicio a la comunidad, mediante el programa "Trabaja por la prestación de desempleo". Éste se limita a 12 horas semanales (para los menores de 21 años) y a 15 horas semanales (para los mayores de 21 años).

La autora de la presente comunicación, la Sra. Bernadette Faure, empezó a cobrar la prestación de desempleo inmediatamente después de salir de la escuela secundaria, en 1996. En noviembre de 2000, después de seguir un programa de "asistencia intensiva" en una agencia de empleo privada reconocida por el Estado, la autora dejó de cumplir su "acuerdo de prepararse para trabajar", y se recortó su prestación de desempleo. Posteriormente, no acudió a tres entrevistas concertadas con un empleador, Mission Australia, en el marco del programa de trabajo a cambio de la prestación. Finalmente, en julio de 2001 participó satisfactoriamente en ese programa y permaneció en una colocación hasta el 7 de octubre de 2001. Empezó un nuevo trabajo el 24 de octubre de 2001, pero dejó de acudir los días 30 de octubre y 5 y 6 de noviembre de 2001 y no corroboró su supuesta enfermedad con un certificado médico. La ausencia injustificada del 30 de octubre conllevó una reducción del 24% de la prestación, y la segunda ausencia tuvo como resultado su supresión. El cobro de la prestación se reanudó el 26 de febrero de 2002.

La Sra. Faure afirma que Australia ha impuesto una clase de "trabajo forzoso u obligatorio" prohibido por el Pacto al exigirle que participe en un programa de empleo y capacitación como condición para cobrar la prestación pública de desempleo. El Estado Parte sostiene que el programa contribuye a la adquisición de aptitudes laborales, y es una forma de "obligación mutua" que respeta las demandas de la comunidad y de la persona en busca de empleo. Por su parte, la Sra. Faure presenta este requisito en términos que cabría imaginar reservados originalmente a situaciones tan espantosas como el trabajo forzoso exigido por las Potencias coloniales para la construcción de canales y carreteras, y no a las obligaciones mutuas de una sociedad democrática moderna.

En la página 202 de su trabajo sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (*UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2ª edición, 2005), el profesor Manfred Nowak llega a la conclusión de que "la mera interrupción de la asistencia al desempleado cuando el interesado se niega a aceptar un empleo que no corresponde a sus calificaciones no constituye... una violación [del artículo 8]; en este caso, ni la intensidad de la falta de voluntad ni la de la sanción alcanzan el grado requerido para el trabajo forzoso u obligatorio". La lógica valoración del profesor Nowak es fiel a los propósitos del artículo 8. Por lo que se refiere a los hechos no impugnados de este caso, desestimaría la reclamación de "trabajo forzoso u obligatorio" de la autora como inadmisibles por infundada.

La autora tampoco ha agotado los recursos administrativos y judiciales. En su denuncia, la autora impugna el programa "Trabaja por la prestación de desempleo" entre otras cosas porque las tareas que se le encargaban no eran "convenientes" (por ejemplo, se le exigió que aprendiera a aplicar cemento en un proyecto comunitario), y no constituían capacitación para un "oficio particular" (véase el dictamen del Comité, párrafos 4.17 y 5.1 *supra*). Así pues, afirma, sus tareas asignadas no se pueden calificar de aprendizaje o capacitación profesional para un oficio, ajenos al oprobio del "trabajo forzoso".

Sin embargo, la autora no impugnó la "conveniencia" de sus tareas asignadas valiéndose de los recursos administrativos y judiciales de que disponía en Australia un participante en el programa de trabajo a cambio de la prestación de desempleo. Al parecer, los beneficiarios tienen derecho a impugnar unas tareas concretas que se le asignen, o bien a objetar a su utilización como "prueba general de actividad" para seguir cobrando la prestación (véanse los párrafos 4.2 a 4.4 *supra*). La apelación consiste en un examen por un funcionario especializado, así como la presentación de un recurso al Tribunal de Apelación de Asuntos de Seguridad Social, al Tribunal de Recursos Administrativos, a los tribunales federales o al Tribunal Supremo.

Además, después de que las ausencias injustificadas de su puesto de trabajo tuvieran como resultado la pérdida de la prestación, la autora se negó a apelar de la decisión más allá de la primera instancia de revisión, a pesar de que "se le habían notificado muchas veces sus derechos de recurso" (véase el párrafo 4.3 *supra*).

Es cierto que la autora solicitó prontamente la intervención de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia, tras no acudir a las tres entrevistas concertadas con Mission Australia y ver reducida en un 18% su prestación (véanse los párrafos 2.2 y 2.3 *supra*). En su decisión de 12 de junio de 1991, la Comisión de Derechos Humanos de Australia llegó a la conclusión de que su competencia se limitaba a las decisiones discrecionales de funcionarios del Estado, y no abarcaba el examen del ministerio de la ley. Sin embargo, los comisionados de derechos humanos de Australia también observaron, en cuanto al fondo, que "cercenar o suprimir la asistencia por paro porque alguien se niega a participar en el programa de trabajo a cambio del subsidio de desempleo no constituye trabajo forzoso u obligatorio, puesto que el carácter de la sanción y el carácter involuntario de la desocupación no llegan al mínimo necesario para violar el apartado a) del párrafo 3 del artículo 8

del [Pacto]" . La autora no pidió que se hiciera una revisión judicial de la decisión de la Comisión¹¹.

A la luz de estos hechos, resulta difícil llegar a la conclusión de que la autora agotó los recursos de la jurisdicción interna. Tampoco ha demostrado que el Estado Parte no le ofreciera un recurso efectivo, como se exige en el artículo 2, por una violación que permitía invocar sus derechos reconocidos en el Pacto.

(Firmado): Ruth Wedgwood

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto inglés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

¹¹ En *Baban y otros c. Australia*, comunicación N° 1014/2001, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2003, este miembro opinó que el Comité no debía "suponer lo que los tribunales del Estado Parte podrían decidir en un caso determinado. La interpretación judicial de la intención parlamentaria puede inspirarse en las normas del Pacto y en la conclusión permisible de que el Parlamento habría deseado cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado Parte en virtud de un tratado". Véase también *Young c. Australia*, caso N° 941/2000, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2003 (voto particular concurrente de R. Wedgwood).