

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/62/Add.5
26 de marzo de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Comité Preparatorio
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 19 a 30 de abril de 1993
Tema 5 del programa provisional

ESTADO DE PREPARACION DE LAS PUBLICACIONES, LOS ESTUDIOS
Y LOS DOCUMENTOS DESTINADOS A LA CONFERENCIA MUNDIAL

Nota de la Secretaría

Adición

Contribución del Comité de Derechos Económicos,
Sociales y Culturales

Se señala a la atención del Comité Preparatorio la contribución adjunta presentada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta contribución consta de dos textos: el primero (anexo I), titulado "Declaración que se pronunciará ante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en nombre del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", fue aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 7 de diciembre de 1992; el segundo (anexo II) es un documento analítico aprobado por el Comité el 11 de diciembre de 1992 titulado "Posible protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales".

Anexo I

DECLARACIÓN QUE SE PRONUNCIARÁ ANTE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE
DERECHOS HUMANOS EN NOMBRE DEL COMITE DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

(aprobada por el Comité el 7 de diciembre de 1992)

1. En el preámbulo de cada uno de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se reconoce que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. En los 45 años transcurridos desde que se aprobó la Declaración Universal, se han utilizado distintas expresiones para describir la relación entre los dos conjuntos de derechos. Se ha dicho que estaban interrelacionados, que eran interdependientes o que eran indivisibles. Aunque a veces se ha manifestado una preferencia por una u otra de esas expresiones, el Comité considera que esos debates no deben distraer la atención del hecho de que el respeto de ambos conjuntos de derechos debe ir junto.

2. Este principio constituye una de las bases fundamentales del consenso internacional sobre las normas de derechos humanos y ha sido respaldado en numerosas ocasiones por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos, y se ha incluido en una amplia variedad de tratados tanto a nivel universal como regional. Con todo, en la práctica ha sido más frecuente que se violara que no que se cumpliera. En 1993, al celebrar las Naciones Unidas el 45° aniversario de la aprobación de la Declaración Universal y al celebrarse la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, es indispensable que se examinen cabal y cuidadosamente los diversos medios de aplicar el principio de la indivisibilidad y de mejorar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales.

3. El Comité desea poner de relieve que la plena realización de los derechos humanos no se logrará jamás como simple efecto secundario o consecuencia inesperada de algún otro acontecimiento, por positivo que sea. Por ello, la sugerencia de que el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales deriva directa o inevitablemente del disfrute de los derechos civiles y políticos está fuera de lugar. Ese optimismo no es compatible con los principios básicos de los derechos humanos y las pruebas empíricas no lo corroboran. Lo cierto es que cada sociedad debe esforzarse en forma deliberada y cuidadosamente estructurada por garantizar que todos sus miembros disfruten de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el respeto de los derechos civiles y políticos es condición indispensable para la plena realización del conjunto de derechos humanos, no hay ningún motivo para suponer que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales acompañará forzosamente la realización de los derechos civiles y políticos o se producirá como resultado de ella.

4. Así como hacen falta políticas cuidadosamente concebidas y una vigilancia constante para garantizar que el respeto de los derechos civiles y políticos se logre gracias, por ejemplo, a la celebración de elecciones libres e imparciales o a la introducción o el restablecimiento de un sistema de gobierno esencialmente democrático, también es indispensable que todo gobierno que quiera asegurar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos y de otros de quienes sea responsable conciba políticas y programas específicos.

5. La triste realidad, en la que es preciso situar ese reto, es que los gobiernos y la comunidad internacional entera siguen tolerando con excesiva frecuencia grados de violaciones de los derechos económicos y sociales que, si se aplicaran a los derechos civiles y políticos, provocarían expresiones de horror y ultraje y harían que se hicieran llamamientos concertados para que se tomaran inmediatamente medidas correctivas. En efecto, pese a toda la retórica, las violaciones de los derechos civiles y políticos se siguen tratando como si fueran mucho más graves y evidentemente más intolerables que las denegaciones masivas y directas de los derechos económicos y sociales.

6. Esto se aplica también a las políticas y prácticas discriminatorias. La comunidad internacional condena enérgicamente, y con acierto, la denegación del derecho a votar o del derecho a la libertad de expresión, únicamente por motivos de raza o sexo. En cambio, las formas muy enraizadas de discriminación por lo que hace al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales contra la mujer, los ancianos, los discapacitados y otros grupos vulnerables y desfavorecidos con excesiva frecuencia se toleran como una realidad lamentable. Así, por ejemplo, muchos defensores de los derechos humanos tienen poco que decir ante el hecho de que en muchos países las mujeres "como recompensa [por la carga de trabajo más que proporcional que soportan] suelen recibir menos alimentos, menor atención de salud, menos educación, menos formación, menos tiempo libre, ingresos más bajos, menos derechos y menos protección" a/.

7. Se han citado con tanta frecuencia indicadores estadísticos para demostrar hasta qué punto se deniegan los derechos económicos, sociales y culturales que ya casi no impresionan. La magnitud, la gravedad y la constancia con que se deniegan esos derechos han provocado actitudes de resignación, sentimientos de impotencia y pérdida de sensibilidad. Esa respuesta tan mitigada se ve propiciada por una renuencia a calificar los problemas que existen de denegaciones flagrantes y masivas de los derechos económicos y sociales. Y, sin embargo, es difícil comprender cómo se puede describir en forma realista la situación de alguna otra forma.

8. El hecho de que una quinta parte de la población mundial viva en la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y la inseguridad es motivo suficiente para decir que a esas personas se les niegan en forma masiva sus derechos económicos y sociales. Pese a lo cual sigue habiendo firmes defensores de los derechos humanos -individuos, grupos y gobiernos- que excluyen por completo esos fenómenos de su esfera de interés. Esa forma de enfocar los derechos humanos no sólo es inhumana, distorsionada e incompatible

con las normas internacionales, sino que además, en última instancia, es contraproducente.

9. La democracia, la estabilidad y la paz no pueden sobrevivir mucho tiempo en condiciones de miseria crónica, desposeimiento y abandono. En los últimos años, cada vez más gente ha abrazado con entusiasmo la libertad política, el libre mercado y el pluralismo, en parte porque parecía que ofrecían las mejores posibilidades de lograr los derechos económicos, sociales y culturales. Si esa búsqueda resulta fútil, en muchas sociedades la presión que se ejercerá para que se vuelva a otras alternativas autoritarias será inmensa. Además, esos fracasos generarán renovados movimientos en gran escala de personas, creándose más corrientes de refugiados y de los llamados "refugiados económicos", con todas las tragedias y los problemas que eso trae consigo. Como dijo el Secretario General en la Memoria sobre la labor de la Organización presentada a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones:

"El progreso político y el desarrollo económico son inseparables, ambos son igualmente importantes y deben perseguirse simultáneamente. Si bien para aplicar políticas económicas eficaces se necesita la estabilidad política, cuando las condiciones económicas se deterioran demasiado... el conflicto político y la discordia encuentran terreno propicio." b/

10. La creciente insistencia en las políticas de libre mercado trae consigo una mayor necesidad de garantizar que se tomen medidas apropiadas para salvaguardar y promover los derechos económicos, sociales y culturales. Incluso los más ardientes defensores del libre mercado suelen reconocer que éste por sí solo no puede proteger a muchos de los miembros más vulnerables y más desfavorecidos de la sociedad. Ese es el motivo para que se haya promovido ampliamente el concepto de las redes de seguridad social. Aunque el concepto tiene mucho de bueno, es indispensable que se defina de manera que incluya toda la gama de derechos humanos y que se formule en función de los derechos y no en función de la caridad o la generosidad. Las redes de seguridad que se pueden eliminar por deseo del gobierno o de cualquier otra entidad no pueden brindar una protección suficiente de los derechos económicos, sociales y culturales.

11. A pesar de los problemas particulares a que se enfrentan muchos de los países en desarrollo y otros países en transición; el hecho de no tomarse en serio la denegación de los derechos económicos, sociales y culturales no ha sido exclusivo de un grupo determinado de países. En verdad, la situación en esos países es con demasiada frecuencia objeto de generalizaciones excesivas que ignoran el hecho de que algunos de los gobiernos interesados han hecho mucho más que otros para promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

12. Cabe decir lo mismo de los gobiernos de los países industrializados. Muchos de éstos tienden a asumir que la existencia de un sistema auténticamente democrático y la generación de niveles relativamente elevados de ingresos per capita son prueba suficiente de un respeto total de los derechos humanos. Sin embargo, la experiencia del Comité indica que esas

condiciones pueden coexistir perfectamente con zonas importantes en las que se descuidan los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales de grandes números de ciudadanos. Las elevadas tasas de mortalidad infantil, los grandes números de personas sin techo, un número considerable de casos de hambre o desnutrición y las elevadas tasas de alumnos que abandonan las instituciones educacionales son indicadores, por lo menos prima facie, de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y, por consiguiente, de los derechos humanos propiamente dichos.

13. A pesar de que se han logrado algunos progresos en los últimos años, el Comité considera que aún quedan muchísimas medidas urgentes por adoptar a fin de promover de manera efectiva la realización progresiva de esos derechos en los años venideros.

14. La primera medida sería que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas ratificaran los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos o se adhirieran a ellos. El Comité señala que hay más de 60 Estados que aún no han dado ese paso y les insta a que consideren con el mayor cuidado su ratificación. Además, los Estados que han ratificado uno de los Pactos Internacionales, pero no el otro, deberían tener debidamente en cuenta las consecuencias de esa selectividad en relación con el concepto básico de la interdependencia de esos dos conjuntos de derechos.

15. El Comité desea subrayar también la importancia que atribuye a la obligación de presentar informes aceptada por los Estados Partes cuando ratifican el Pacto o se adhieren a él. El hecho de no presentar ningún informe, o de no hacerlo dentro de un plazo razonable, es una infracción de una obligación importante contenida en el Pacto en relación con la comunidad internacional. Así pues, convendría que se estudiaran los medios para que la Conferencia Mundial pusiera de relieve el carácter inaceptable de estas prácticas.

16. En el caso de los Estados que son Partes en el Pacto, la necesidad más acuciante es que demuestren que están auténtica y duraderamente comprometidos con los derechos económicos, sociales y culturales. Como lo ha observado ya el Comité, la mejor forma de hacerlo sería que cada Estado Parte estableciera niveles de referencia que permitieran al gobierno interesado determinar plenamente la medida en que se están satisfaciendo las exigencias mínimas de los derechos básicos de que se trate. Además, los gobiernos deberían establecer las instancias nacionales y locales adecuadas ante las cuales tuvieran que rendir cuenta ellos y los demás interesados en relación con las situaciones en que se esté denegando claramente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

17. Con frecuencia se ha sugerido que esos derechos no son justiciables, lo que quiere decir que carecen de todo elemento que pudiera ser objeto de decisión por los tribunales. Sin embargo, está claro que muchos derechos, o quizás todos, tienen por lo menos algunos elementos que ya son justiciables en la ley y en la práctica de algunos Estados. Además, hay enfoques mucho más innovadores en virtud de los cuales podrían facilitarse a los individuos o a los grupos que aleguen una violación de sus derechos económicos, sociales y

culturales remedios administrativos y judiciales válidos. Estas posibilidades no han sido consideradas suficientemente en la mayoría de los países, no precisamente por sus complejidades jurídicas o de otro tipo, sino porque los gobiernos no han estado dispuestos a dar pruebas de la voluntad política necesaria ni de dedicación a la justicia económica y social.

18. La comunidad internacional ha reconocido desde hace tiempo que es conveniente ofrecer a los individuos la posibilidad de conseguir reparación en los casos en que, según ellos, se hayan violado sus derechos humanos (por ejemplo, en la forma de un remedio eficaz, tal como se dispone en el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Así pues, y en reconocimiento del hecho de que muchos de los principales tratados internacionales de derechos humanos ya disponen esos procedimientos, el Comité está convencido de que hay motivos fundados para adoptar un procedimiento de denuncia (en forma de un protocolo facultativo del Pacto) respecto de toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales c/. Dicho procedimiento sería enteramente de índole no obligatoria y permitiría que presentaran comunicaciones los individuos o grupos que afirman que se han violado los derechos reconocidos en el Pacto. También podría incluirse un procedimiento facultativo para el examen de las quejas entre Estados. Se adoptarían diversas salvaguardias procesales para la protección contra todo abuso del procedimiento. Estas salvaguardias serían semejantes a las previstas en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

a/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Estado Mundial de la Infancia, 1992 Barcelona, GRAFOS, 1992, pág. 57.

b/ A/47/1, párr. 64.

c/ Esta propuesta se considera detalladamente en el documento anexo a la presente declaración y al informe del Comité sobre su séptimo período de sesiones (anexo IV). [En el presente documento del Comité Preparatorio, la propuesta está contenida en el anexo II.]

Anexo II

POSIBLE PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL
DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

(Documento analítico aprobado por el Comité de Derechos Económicos,
Sociales y Culturales en su séptimo período de sesiones,
el 11 de diciembre de 1992)

A. Introducción

1. En su quinto período de sesiones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pidió a su Relator que le presentase una nota de examen en que se esbozasen las principales cuestiones que se plantearían en relación con la redacción de un posible protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "que permitiese la presentación de comunicaciones en relación con algunos o la totalidad de los derechos reconocidos en el Pacto" a/.

2. En consecuencia, se presentó una nota de examen al Comité en su sexto período de sesiones b/. Como se señala en el informe del Comité sobre ese período de sesiones:

"Los miembros del Comité... se declararon favorables a la elaboración del protocolo facultativo porque así se reforzarían a la vez la aplicación práctica del Pacto y el diálogo con los Estados Partes, lo que permitiría fijar más la atención de la opinión pública en los derechos económicos, sociales y culturales. El Pacto dejaría de ser considerado un "pariente pobre" entre los instrumentos de derechos humanos. Algunos miembros destacaron que la doctrina de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos debía ser la base de todos los trabajos que dedicase el Comité a la elaboración de ese proyecto. En el curso de esos trabajos, sin subestimar las dificultades inherentes al carácter y la complejidad de los derechos garantizados en el Pacto, convendría poner en marcha el diálogo o el proceso que permitiese, por un lado, determinar las esferas que se prestan a la incorporación progresiva de este procedimiento de recurso y, por otro, evitar toda posible superposición con los procedimientos existentes en virtud de otros instrumentos internacionales de derechos humanos" c/.

3. En el contexto del mismo debate dentro del Comité, se determinaron varias cuestiones que, según se consideró, convendría seguir analizando. Por ese motivo, en su sexto período de sesiones el Comité acordó que se preparara, para examinarlo en su séptimo período de sesiones, un documento de trabajo suplementario en el que se abordasen las cuestiones concretas planteadas durante los debates precedentes.

4. Por consiguiente, se preparó otro documento de trabajo que fue examinado por el Comité en su séptimo período de sesiones. Los detalles relativos al examen de ese documento se han consignado en el acta resumida

correspondiente d/. El Comité hizo suyo el enfoque general y pidió que se preparara un documento revisado y consolidado, en el que se combinaran las dos notas de examen presentadas al Comité en sus períodos de sesiones sexto y séptimo y se tuvieran también en cuenta los principales argumentos planteados durante el debate celebrado en el séptimo período de sesiones del Comité.

5. El Comité expresó su firme apoyo a la redacción y aprobación de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A fin de facilitar el examen adicional de esa propuesta por los órganos apropiados y los Estados Partes, el Comité decidió que el presente documento analítico se incluyera como anexo al informe sobre su séptimo período de sesiones y de la declaración que había acordado enviar a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (véase el anexo III). [Anexo I del presente documento del Comité preparatorio.]

6. El Comité también señaló que la preparación del protocolo facultativo fue recomendada expresamente por el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en su informe definitivo (véase E/CN.4/Sub.2/1992/16, párr. 211). Por lo tanto, expresó la esperanza de que ese asunto sería discutido más a fondo en los órganos competentes de las Naciones Unidas y señaló que podría tomar la decisión de volver sobre esta cuestión en futuros períodos de sesiones.

B. Observaciones preliminares

7. A modo de introducción del examen de esta cuestión, cabe destacar varios aspectos concretos de la propuesta.

8. En primer lugar, es importante señalar que el protocolo que se pudiera adoptar sería estrictamente facultativo y, en consecuencia, solamente se aplicaría a los Estados Partes que lo aceptasen expresamente mediante su ratificación. Por consiguiente, no se trata en absoluto de imponer ninguna obligación adicional a los Estados Partes en el Pacto.

9. En segundo lugar, el principio general de permitir la presentación de denuncias conforme a un procedimiento internacional en relación con los derechos económicos, sociales y culturales no es en absoluto un principio nuevo ni muy innovador. En efecto, desde hace mucho tiempo existen en el plano internacional una serie de procedimientos para el examen de ese tipo de denuncias. Esos procedimientos son el instituido por la OIT para examinar las denuncias de violaciones de los derechos sindicales (artículo 8 del Pacto), el instituido por la UNESCO para examinar las denuncias de violaciones de los derechos relativos a la educación, la ciencia y la cultura (artículos 13 a 15 del Pacto), y el establecido en virtud de la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social de 27 de mayo de 1970 que, como ha afirmado expresamente la Comisión de Derechos Humanos, se aplica también a toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales.

10. Además, hay que señalar que en el Consejo de Europa se está discutiendo la redacción de un protocolo adicional a la Carta Social Europea. La Asamblea Parlamentaria del Consejo recomendó, en septiembre de 1991, que se introdujeran inmediatamente una serie de reformas en la Carta, entre ellas la adopción de un procedimiento eficaz de presentación de denuncias e/. Posteriormente, en una reunión ministerial de alto nivel celebrada en Turín (Italia) en octubre de 1991 para conmemorar el 30º aniversario de esa Carta, se recomendó que el Comité de Ministros examinara lo antes posible un proyecto de protocolo que instituyera un sistema de denuncias colectivas, con miras a su aprobación y apertura a la firma.

11. También hay que señalar que en el sistema interamericano existe ya una disposición que permite presentar denuncias por violación del derecho a organizar sindicatos y el derecho a la educación. En efecto, el párrafo 6 del artículo 19 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador de 1988) dispone lo siguiente:

"En el caso de que [el derecho a organizar sindicatos y el derecho a la educación] fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte en el presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

12. En tercer lugar, la experiencia acumulada hasta la fecha en relación con un vasto número de procedimientos internacionales de petición indica que no hay base alguna para temer que la adopción de un protocolo facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pudiera inundar de denuncias al Comité. Así, por ejemplo, al cabo de diez años de funcionamiento el procedimiento de denuncias previsto por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial sólo ha dado lugar a un puñado de denuncias. Asimismo, el procedimiento instituido por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se ha ido desarrollando de forma muy paulatina. También el procedimiento de la UNESCO ha sido invocado para examinar relativamente pocas denuncias desde que fue instituido en 1978. Guiándose por estos mismos precedentes también debe tenerse presente que incluso un pequeñísimo número de denuncias podría proporcionar al Comité ocasiones importantísimas de desarrollar una jurisprudencia sobre los derechos reconocidos en el Pacto.

13. En cuarto lugar, hay que recordar que un procedimiento de presentación de denuncias como el que se propone no conferiría al órgano internacional pertinente autoridad alguna para exigir a ninguno de los Estados Partes la adopción de determinadas medidas. En última instancia, la influencia y eficacia del procedimiento dependerán muchísimo de la competencia del Comité, de la solidez de sus análisis de las cuestiones que se le sometieran y de cuán persuasivas fueran sus conclusiones.

14. Por último, conviene recordar que el principio, tantas veces reafirmado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por la Comisión de Derechos Humanos, de la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los dos bloques de derechos se ve socavado por la existencia de varios procedimientos, basados en tratados, para la presentación de peticiones relativas a derechos civiles y políticos, mientras que no existe un procedimiento similar con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales. Si se quiere que estos últimos derechos sean tomados con seriedad y tratados en pie de igualdad con los derechos civiles y políticos es esencial que se discuta la creación de un procedimiento de denuncia por violación de derechos económicos, sociales y culturales.

15. Algunos de estos asuntos se tratan más detalladamente a continuación.

C. Antecedentes del presente examen de un procedimiento de denuncia

16. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, fue propuesto y aprobado sólo al final de un prolongado proceso de redacción y se produjo casi como una reflexión posterior, una vez sentado el precedente en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965. Algunas de las propuestas hechas durante la redacción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales parecían dejar abierta la posibilidad de que se aplicara a este Pacto un procedimiento análogo, pero resultó que ningún Estado estaba realmente preparado para realizar la ingrata tarea y luchar por este enfoque de los derechos económicos y sociales.

17. La Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán en 1968, dio un gran impulso a la reanudación del examen de los medios de aplicar de la forma más eficaz los derechos económicos. En particular, la Conferencia invitó a "todos los gobiernos a concentrar la atención... en la elaboración y el perfeccionamiento de procedimientos jurídicos para la defensa de" los derechos económicos, sociales y culturales "y para evitar su violación" f/. Uno de los resultados más inmediatos de la Conferencia fue la preparación por el Secretario General de un pormenorizado estudio preliminar de las cuestiones relativas a la aplicación de los derechos económicos y sociales g/. Pese a que a nivel internacional el estudio no superó los criterios existentes de aplicación, formuló una serie de observaciones importantes sobre el carácter de los derechos económicos en el contexto de las medidas que se podrían adoptar en el plano nacional. Además de estudiar la viabilidad de medidas constitucionales y legislativas, en el estudio se argumentó que el artículo 8 de la Declaración Universal (que reconoce a toda persona el "derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley") se aplicaba "naturalmente, también a los derechos económicos, sociales y culturales" h/. En el estudio se observó además que muchos de esos derechos pueden ser protegidos a nivel nacional "por los tribunales ordinarios" y que, en muchos aspectos, tal es la situación existente en diversos Estados i/.

18. Así pues, el estudio del Secretario General hizo considerable hincapié en la función de los recursos judiciales y de otra índole para justificar reclamaciones de respeto de los derechos económicos. El informe preparado por Manouchehr Ganji j/, que fue ordenado tras el examen por la Comisión de Derechos Humanos del estudio del Secretario General, adoptó un criterio muy diferente. Se concentró casi exclusivamente en los problemas con que tropiezan los países en desarrollo para superar la pobreza. El estudio no se ocupó de las "normas y estándares nacionales que rigen la realización de los derechos económicos, sociales y culturales" porque esa tarea habría "excedido con mucho el alcance y magnitud de este informe" k/. No obstante, el informe concluía con la sugerencia de que "en el futuro se emprenderá" un estudio amplio de esa naturaleza l/. Pero eso nunca ocurrió.

19. El decenio de 1990 parecería ofrecer un clima diferente y potencialmente más favorable de los enfoques de política destinados a brindar recursos a particulares y grupos en los casos de violación de sus derechos económicos. Ello se refleja, en parte, en la atención más sostenida prestada por la Comisión de Derechos Humanos en los últimos años a los medios de aplicar eficazmente los derechos económicos a nivel nacional e internacional. Asimismo concuerda con el enfoque de aplicación que se ha desarrollado gradualmente en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde su primer período de sesiones, en 1987, y con las tendencias en los sistemas europeo e interamericano.

D. Principal argumento a favor de un protocolo facultativo

20. Se pueden presentar muchos argumentos en apoyo de la propuesta de que se incorpore un procedimiento de denuncia en un protocolo facultativo que complemente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por último, desde luego, el que tiene más fuerza es que así se incrementará considerablemente en su conjunto el goce de los derechos económicos por particulares y grupos en todo el mundo. Otros argumentos tendrían que ver con el fortalecimiento del principio de la responsabilidad internacional de los Estados Partes en el Pacto y el desarrollo de un mayor grado de comparabilidad en los enfoques utilizados en virtud de los dos Pactos. Pero, a menos a corto plazo, el principal argumento a favor de un procedimiento de denuncia es lo que se podría denominar su utilización instrumental.

21. En general se conviene en que el mayor defecto de los arreglos internacionales vigentes para la promoción del respeto de los derechos económicos es la vaguedad de muchos de los derechos tal como están formulados en el Pacto y la consiguiente falta de claridad en cuanto a sus consecuencias normativas m/. Los artículos 6 a 9 del Pacto constituyen una notable excepción en este sentido. Ello tiene una doble explicación. En primer lugar, muchos de los derechos comprendidos en estas disposiciones son mejor conocidos en los ordenamientos jurídicos nacionales (es decir, han sido reconocidos por más tiempo y con mayor precisión) que algunos de los expuestos en los restantes artículos de la parte III del Pacto. En segundo lugar y en parte relacionado con esto, la OIT se ha estado ocupando desde 1919 de desarrollar y aclarar el contenido normativo preciso de esos derechos.

Ha utilizado una serie de métodos con ese objeto pero muchos de ellos tienen un fuerte elemento de "petición" o denuncia. Así pues, si tomamos el derecho a la libertad sindical (es decir, el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos, reconocido en el artículo 8 del Pacto), la OIT ha desarrollado una enorme jurisprudencia por medio del mecanismo de recepción y examen de denuncias en el Comité de Libertad Sindical n/. En consecuencia, si se plantea una difícil cuestión de interpretación del artículo 8 del Pacto, por medio de la aplicación de los principios elaborados por la OIT (en la medida en que se consideren aplicables a la luz de lo dispuesto en el Pacto y otras consideraciones pertinentes), es posible decir, con un grado relevante de confianza, lo que se exige de un Estado parte en una situación determinada.

22. Ello se puede comparar con la situación relativa a derechos tales como el derecho a la salud o el derecho a la educación. En relación con este último, por ejemplo, los problemas tal vez se ilustren mejor en referencia a una cuestión de interpretación del Pacto que se planteó recientemente en un Estado Parte en el Pacto. A principio de 1990 el Gobierno introdujo, por primera vez en muchos años, derechos de matrícula para los estudiantes universitarios de tiempo completo. Esa decisión fue refutada por la Asociación de Estudiantes Universitarios del país que solicitó la opinión de la Comisión de Derechos Humanos Nacional. Esta respondió con un fallo que concluyó que la imposición de derechos violaría el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto (que dispone que "La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita"). Además de otras razones citadas para justificar esta conclusión, la Comisión rechazó expresamente el argumento de que una situación económica adversa en el país en su conjunto podría utilizarse para justificar una reducción del nivel de los servicios educativos prestados por el Gobierno. Resultó que el Gobierno rechazó la interpretación del Pacto realizada por la Comisión e insistió en que su criterio realmente era acorde con la disposición pertinente. Al hacerlo, observó que "... esencialmente, no le toca a la Comisión de Derechos Humanos hacer una evaluación de los recursos disponibles al Gobierno para extender la disponibilidad de la educación superior". Este caso plantea diversas cuestiones de considerable importancia en términos de la interpretación del Pacto, que incluyen: el carácter del compromiso reflejado en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13; el sentido del concepto de "realización progresiva"; la base para determinar los recursos "disponibles" a los efectos del Pacto, y la medida en que los niveles existentes de goce de los derechos económicos pueden ser reducidos intencionalmente por necesidades económicas.

23. No obstante la importancia fundamental de estas disposiciones, ni el Gobierno en cuestión ni la Comisión de Derechos Humanos ni ninguna otra parte interesada pudo recurrir a jurisprudencia específica alguna emanada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para orientarse en la interpretación de las obligaciones del Gobierno en virtud del Pacto. Análogamente, cuando finalmente la cuestión se plantee ante el Comité, si se plantea (por los motivos que se señalan a continuación), encontrará que no la puede examinar con ningún grado de profundidad o precisión.

24. En tanto la mayoría de las disposiciones del Pacto (y sobre todo las relativas a la educación, atención de la salud, alimentación y nutrición y vivienda) no sean objeto de un examen detallado en materia de jurisprudencia a nivel internacional, es muy poco probable que sean objeto de tal examen en el plano nacional. La principal razón de ello es que es muy poco probable que las autoridades nacionales consideren que las disposiciones expuestas en términos muy generales (como el artículo 11 del Pacto) se prestan a aplicación judicial o administrativa en ausencia de pronunciamientos legislativos que detallen más claramente sus consecuencias en términos del ordenamiento jurídico nacional. En relación con la mayoría de las disposiciones del Pacto (salvo los artículos 6 a 9, por razones expresadas anteriormente), hay firmes motivos para predecir que los tribunales nacionales decidirán que "no se pueden aplicar por sí mismas", no se "aplican directamente" o no pueden tener "consecuencias directas". El que se utilice uno u otro de estos términos dependerá del enfoque de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales empleado en el sistema jurídico municipal pertinente. En todo caso, el resultado será que las obligaciones emanadas del Pacto seguirán exponiéndose únicamente en los términos más generales y rara vez serán objeto del tipo de análisis judicial detallado que puede contribuir inmensamente a facilitar un entendimiento más claro, preciso y matizado de las consecuencias de las normas internacionales de derechos humanos.

25. Por ello, apenas si sorprende observar que la gran mayoría de los casos en que se ha invocado el Pacto en los procedimientos judiciales nacionales se refieren a cuestiones relacionadas con el trabajo tratadas en los artículos 6 a 8 del Pacto. En los Países Bajos, por ejemplo, han ocurrido varios de estos casos o/. Por otro lado, aun en un país como Finlandia, que es muy consciente de los derechos económicos y en que se toman muy seriamente los instrumentos internacionales de derechos humanos, no ha habido casos en que los tribunales han aplicado directamente el Pacto p/.

E. Limitaciones de los métodos existentes para el desarrollo de la jurisprudencia relacionada con el Pacto

26. El propio Pacto prevé un solo método para extender la jurisprudencia de los derechos contenidos en el Pacto, el examen de los informes de los Estados Partes en el Consejo Económico y Social. A todas luces, esta tarea la realiza ahora el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité también ha desarrollado otras dos formas en que podría contribuir mejor a un entendimiento del contenido normativo de los diversos derechos. Se trata de la elaboración de observaciones generales y la celebración de un día de debate general en cada uno de sus períodos de sesiones.

27. No obstante, está claro que ninguno de estos métodos ofrece la necesaria oportunidad de que el Comité tome una cuestión concreta, la examine ampliamente en una situación real particular y formule opiniones sopesadas en la medida en que determinado acto u omisión es acorde con lo dispuesto en el Pacto. Del examen de los informes de los Estados Partes, en un número importante de ocasiones, han surgido cuestiones en torno a las cuales en el Comité se han manifestado opiniones encontradas. En algunos casos, distintos miembros han opinado que se trata de una violación y, en otros, el Comité en

su conjunto efectivamente ha respaldado esa conclusión. Sin embargo, la verdad es que cualquier conclusión de esa naturaleza es sumamente débil y no puede equivaler más que a una opinión provisional y generalmente muy especulativa. Los motivos de esa inevitable debilidad no son difíciles de encontrar. En primer lugar, la información disponible generalmente es sólo de tipo muy general. Así pues, por ejemplo, el Comité nunca ha realmente examinado la constitución de un Estado en sí ni siquiera una medida legislativa en su totalidad. A decir verdad, estos textos nunca le han sido presentados realmente. (En algunos casos, tales documentos se adjuntan al informe del Estado pero nunca son traducidos o reproducidos para beneficio de los miembros del Comité.) En segundo lugar, el examen de una determinada cuestión rara vez se puede ubicar en el marco de la realidad existente en el Estado de que se trata. Aun cuando una organización no gubernamental hace una exposición escrita ante el Comité (algo bastante inhabitual), en general no contiene el tipo de información detallada y precisa que permitiría al Comité adentrarse en una cuestión con profundidad. En tercer lugar, el mandato del Comité de estudiar los informes en forma periódica realmente no le permite insistir, ante el Estado Parte, en que se le permita profundizar en casos concretos.

28. La aprobación de observaciones generales permite que el Comité haga una contribución significativa a la jurisprudencia relativa a un derecho o cuestión particular. Pero las limitaciones inherentes al material con que cuenta en virtud del procedimiento de presentación de informes, junto con una tradición (establecida principalmente por el Comité de Derechos Humanos) de hacer sólo comentarios generales en el marco de las observaciones generales, aseguran que habitualmente no haya contribuciones importantes en materia de jurisprudencia provenientes de esa fuente. Asimismo, el día de debate general en el Comité, con todo su valor en otros aspectos, no propicia un examen detallado de las cuestiones normativas.

F. Función de los procedimientos de denuncia

a) En virtud de otros tratados

29. Mucho de lo que se ha expuesto anteriormente tiende a suponer que los procedimientos de denuncia en virtud de los tratados, ya en vigor, han logrado hacer una contribución importante al desarrollo del contenido normativo de los derechos de que se trata. Sin embargo, hay que señalar desde el principio que esta apreciación se basa únicamente en la experiencia relativa al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha conseguido que se presenten relativamente pocas denuncias en virtud del procedimiento facultativo establecido en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En efecto, desde que entró en vigor en 1984, el Comité ha aprobado una opinión sobre sólo dos comunicaciones. Asimismo, el procedimiento facultativo de denuncia en virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes es demasiado reciente para que se puedan sacar conclusiones relevantes sobre sus resultados en materia de jurisprudencia.

30. En este contexto no es necesario estudiar en detalle los resultados del procedimiento establecido en el Protocolo Facultativo del Pacto. Basta decir que la amplia mayoría de los observadores que han evaluado la labor del Comité de Derechos Humanos han reconocido la gran importancia del procedimiento en términos de su aporte a un mayor entendimiento de las consecuencias normativas de muchas de las disposiciones que figuran en el Pacto. Así pues, Graefrath ha observado que su "función limitada" incluye "profundizar el fondo jurídico de una norma internacional de derechos humanos, sus características concretas y sus posibilidades de ajuste" q/. Asimismo reconoce que, pese a que el procedimiento no puede ofrecer mucho consuelo a un denunciante particular, puede tener consecuencias muy beneficiosas para la situación de otras personas que tropiezan con problemas análogos.

31. Pero tal vez la prueba más elocuente del valor en materia de jurisprudencia del procedimiento de denuncia es que las "opiniones" recopiladas del Comité, basadas en casos particulares, tienen mucho mayor valor en la elucidación del significado de las diversas formulaciones de los derechos que las observaciones generales del Comité o la aclaración aportada por su examen de los informes de los Estados. Ciertamente, el Comité de Derechos Humanos ya ha conseguido arrojar mucha luz sobre las cuestiones expuestas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sencillamente porque se ha descubierto que esas cuestiones están íntimamente relacionadas con los asuntos planteados en las peticiones presentadas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto ha sido cuidadosamente descrito y analizado en un estudio detallado de la forma en que las normas que figuran en aquel Pacto han "impregnado" éste r/.

b) En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

32. Llegamos ahora al meollo del presente análisis. ¿En qué formas podría contribuir la adopción de un procedimiento de denuncia (presuntamente en la forma de un protocolo facultativo) al entendimiento de los derechos económicos y sociales en general y al estado y la pertinencia práctica del Pacto en particular?

33. En primer lugar, un procedimiento de denuncia pone de relieve cuestiones concretas y tangibles. Los verdaderos problemas con que tropiezan los particulares y los grupos cobran vida de una manera que no se puede dar en el contexto de los debates abstractos que se producen en las condiciones del procedimiento de presentación de informes.

34. En segundo lugar, la concentración en un caso particular brinda un marco de investigación inexistente de otra manera. Idealmente debería significar la presentación de información precisa y detallada por un peticionario, lo cual, a su vez, debe garantizar el suministro de información igualmente clara y precisa por el gobierno interesado. Aun cuando el diálogo se desarrolla por escrito, la capacidad de llegar al meollo de las cuestiones es mucho mayor que en virtud del procedimiento de presentación de informes. Así, el Comité puede hacer frente a las cuestiones más complejas subyacentes en muchas de las disposiciones del Pacto y en muchos aspectos se ve obligado a hacerlo.

35. En tercer lugar, la mera posibilidad de que se puedan presentar denuncias ante un foro internacional debe motivar a los gobiernos a garantizar que existan recursos locales más eficaces respecto de las cuestiones relativas a los derechos económicos y sociales (de manera que sea menos probable que el foro internacional pueda aceptar la jurisdicción).

36. En cuarto lugar, la existencia de un posible "recurso" a nivel internacional brinda un incentivo a los particulares y grupos para formular algunas de sus quejas económicas y sociales en términos más precisos y en relación con las disposiciones específicas del Pacto. Esto podría contribuir de manera muy significativa a salvar la distancia entre las cuestiones de derechos humanos concebidas en sentido estricto y las cuestiones más amplias de la justicia social.

37. En quinto lugar, la posibilidad de un "fallo" adverso de un comité internacional daría a los derechos económicos y sociales una relevancia, en función de los intereses políticos de los gobiernos, de la que carecen en muy gran medida esos derechos actualmente. Tal como lo ha señalado Graefrath en relación con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "A pesar de que los juicios u opiniones del Comité no son vinculantes, son poderosas opiniones jurídicas que no pueden ser fácilmente ignoradas por un Estado..." s/.

38. Por último, un procedimiento de denuncia produce un resultado tangible que, en términos de sus posibilidades de "carácter humanitario", tiene muchas más probabilidades de generar interés en el Pacto en general y en las cuestiones concretas de que se trate, así como un entendimiento de ambos.

39. Habiendo exaltado las posibles virtudes de un procedimiento de denuncia, también es conveniente señalar que este modelo "normativo-judicial" no deja de tener deficiencias. En especial, existen diversos motivos por los que los particulares cuyos derechos están gravemente amenazados todavía podrían no recurrir a un sistema internacional de peticiones. Entre esos motivos están: a) el desconocimiento de la existencia de un procedimiento internacional aplicable; b) la falta de tiempo y/o recursos; c) la imposibilidad física de presentar una denuncia; d) la dificultad de demostrar suficiente estatura particular, en contraposición con la general de la comunidad, para justificar la presentación de una denuncia, y e) la suposición de que el órgano internacional de que se trate no puede, por motivos políticos o de otra índole, asumir una posición a favor de la(s) víctima(s) en una situación determinada.

40. No obstante, por muy poderosos que sean estos argumentos en un caso concreto para no depender exclusivamente de los procedimientos de denuncia, pierden, si no toda, la mayor parte de su fuerza en el contexto de las medidas de aplicación que prevén mecanismos de petición y presentación de informes. Puesto que esto está firmemente establecido en el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, existen razones de peso para tratar de complementarlo con un procedimiento de denuncia.

G. Pertinencia del argumento de la igualdad de derechos

41. La doctrina de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos es fundamental para el sustrato normativo del derecho internacional en materia de derechos humanos tal como existe actualmente. Hay, pues, razones muy poderosas para que esta doctrina se refleje en una forma más o menos proporcional en los procedimientos que se utilizan para su promoción y protección. Ello no significa ni que los dos conjuntos de derechos son idénticos en todo sentido ni que un procedimiento de vigilancia del respeto de los derechos civiles y políticos siempre ha de tener su contrapartida directa en relación con los derechos económicos y sociales (o viceversa). Sin embargo, cuando existan desigualdades importantes en los mecanismos o procedimientos correspondientes, tienen que ser justificadas en función de factores objetivos como el carácter intrínseco de los derechos de que se trata.

42. La desigualdad más evidente a este respecto se refiere a la disponibilidad de los procedimientos de petición. En materia de derechos civiles y políticos, estos procedimientos han sido generalmente aceptados. Así pues, están previstos mecanismos institucionales apropiados en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Pero no existe tal mecanismo para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ¿Cómo se puede explicar o justificar esto? ¿Qué argumentos se han utilizado, o se podrían utilizar, para defender la situación imperante?

H. Examen de algunos de los argumentos contrarios

a) Los derechos económicos se deben enfocar sin jamás recurrir al enfrentamiento

43. A menudo se ha observado que el enfrentamiento puede no ser la forma más eficaz de persuadir a los gobiernos de cambiar sus políticas económicas o adoptar las otras medidas que sean necesarias para conseguir la realización de los derechos económicos y sociales. Sin querer contradecir esa tesis, hay que interpretarla con sujeción a dos condiciones importantes. La primera es que un procedimiento de petición no se debe considerar un método de enfrentamiento inherente. Estos procedimientos se están haciendo cada vez más comunes y menos excepcionales y se debe considerar que ofrecen un marco en que se puede examinar una política o un criterio particular ante un grupo independiente de expertos a la luz de normas libremente aceptadas y claramente aplicables. Además, como lo ha señalado Harris, "un sistema de peticiones generalmente tiene una etapa de conciliación, y la existencia de un caso contra un Estado puede contribuir a que concentre su razonamiento" 1/. La segunda es que, si bien es cierto que un enfoque que contemple el enfrentamiento (si es así como un gobierno desea considerar un procedimiento de denuncia) debe ser un último recurso en este sentido, nunca se debe excluir del todo. Así, los "Principios de Limburg sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales" prestan considerable atención a la necesidad de tratar las violaciones de estos derechos y/. En último término, es difícil entender cómo se puede considerar la tortura un asunto digno de enfrentamiento, pero la hambruna deliberada o la denegación discriminatoria de toda atención básica de la salud cuestiones que se deben tratar de manera decididamente amistosa y cortés.

b) Los derechos económicos no son justiciables

44. Esta es una cuestión a la que se ha prestado la debida atención en otros textos. Basta señalar la práctica en vigencia en muchos Estados para demostrar que una amplia gama de derechos económicos es regularmente objeto de decisiones judiciales. Además de muchos países de Europa occidental, también se podría hacer referencia a algunas célebres medidas a este respecto de la Corte Suprema de la India.

45. En el plano internacional, también existen abundantes pruebas para refutar el planteamiento. Además de los ejemplos evidentes de todos los derechos económicos que por mucho tiempo han sido objeto de los procedimientos de petición de la OIT, también se pueden mencionar las incursiones cada vez más frecuentes del Comité de Derechos Humanos en el ramo de los derechos económicos. Asimismo, se ha demostrado de manera convincente que la labor del Comité de expertos independientes establecido en virtud de la Carta Social Europea con frecuencia se ha referido a cuestiones de derechos económicos en una forma que confirma que serían justiciables y/.

46. Pero tal vez la respuesta más convincente al argumento de que los derechos económicos no son justiciables es que este procedimiento sólo se aplicaría a los que se consideran justiciables, por lo menos en parte. Además, uno de los objetivos básicos del procedimiento es acrecentar el entendimiento del contenido normativo de los derechos y, así, arrojar más luz sobre los aspectos de la noción de justiciabilidad.

c) Los derechos de grupo son un enfoque inadecuado de los procedimientos de peticiones individuales

47. Este argumento es erróneo por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, los procedimientos de petición no se refieren exclusivamente a los procedimientos y denuncias de particulares. Muchos de ellos prevén explícitamente el examen de peticiones en nombre de grupos. En segundo lugar, pese a un viejo bulo difundido en este sentido, los derechos económicos y sociales en sí no son derechos colectivos. Bien puede ser que su goce sea mejor promovido generalmente por medio de políticas o programas de aplicación general, pero ello también es cierto de la mayoría de los derechos civiles y políticos. Este enfoque preferido de la promoción no altera básicamente el carácter de los propios derechos. Después de todo, es la persona quien muere de hambre o por falta de atención médica o padece las consecuencias del analfabetismo.

48. Asimismo se ha señalado que argumentos como este soslayan o simplifican excesivamente los medios por los cuales generalmente se logra el avance en

materia de derechos humanos. Como lo ha expuesto Jacobs en el contexto europeo, "el contraste entre el sistema de la Convención [basado en denuncias] y el de la Carta [basado en la presentación de informes] puede no venir al caso... puesto que, pese a que la Convención dispone un recurso directo para el particular, su verdadera eficacia ha estado en corregir vicios en las leyes y prácticas nacionales más bien que en ofrecer al particular una solución de su denuncia concreta" w/.

I. Examen de cuestiones concretas

49. En los debates celebrados sobre esta cuestión en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su sexto período de sesiones se definieron cuatro cuestiones principales en relación con las cuales se buscaba una mayor especificidad. En el análisis que figura a continuación se tratan de examinar las opciones que podían considerarse respecto de cada uno de estos asuntos. En breve, esas cuatro cuestiones son las siguientes: a) ¿quién podría ejercitar el derecho a presentar denuncias?; b) ¿qué derechos abarcaría el procedimiento?; c) ¿qué normas de procedimiento se aplicarían?; y d) ¿qué resultados cabría esperar al término del procedimiento?

J. ¿Quién podría ejercitar el derecho a presentar denuncias?

50. La respuesta a esta pregunta depende a su vez de las respuestas que se den a otras tres. La primera es si sólo deberían aceptarse las denuncias interestatales. La segunda es si, ya sea en forma suplementaria o subsidiaria, deberían aceptarse denuncias de particulares o sólo deberían recibirse denuncias colectivas. La tercera pregunta, si se adopta este último criterio, es sobre qué base se autorizará a determinados grupos a presentar denuncias.

a) Un sistema interestatal

51. Varios de los principales tratados internacionales de derechos humanos prevén un procedimiento por el cual uno o más Estados Partes pueden presentar una denuncia contra otro Estado Parte por no cumplimiento de las obligaciones pertinentes. Sin embargo, una experiencia de larga data demuestra que estos procedimientos se invocan muy rara vez y ello sólo en relación con situaciones de suma importancia. Es indudable que los Estados son reacios a utilizar semejantes procedimientos. Así pues, el procedimiento previsto en el artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se ha invocado jamás desde que entró en vigor el Pacto en 1976.

52. Por consiguiente, aunque un procedimiento interestatal podría concebirse como una medida adicional, no puede considerarse un sustituto satisfactorio de un procedimiento de denuncia individual o colectiva. Lo confirma lo sucedido recientemente a propósito de un procedimiento propuesto en el marco de la Carta Social Europea, cuando se rechazó firmemente una propuesta de limitar el alcance del procedimiento a las denuncias interestatales.

53. Sin embargo, esto no quiere decir que no haya que estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo individual e interestatal. Si bien este último

puede en algunos casos ser mal utilizado en el contexto de las controversias políticas entre los Estados, podría ser un medio muy útil para facilitar la solución de controversias interestatales. Esto será particularmente cierto si los Estados muestran una voluntad mayor de recurrir a tales mecanismos en el futuro y si las controversias relacionadas con la nacionalidad y las minorías siguen obstaculizando las relaciones amistosas entre Estados vecinos.

b) ¿Un procedimiento individual o colectivo?

54. Hay quienes plantean que los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen un carácter fundamentalmente colectivo. En principio este planteamiento es a todas luces incorrecto dado que el Pacto se refiere específicamente a los derechos de "toda persona". Sin embargo, tiene un elemento colectivo, por cuanto las medidas destinadas a promover el disfrute de los derechos económicos, sociales o culturales de una persona normalmente irán más allá del individuo para abarcar a todo un conjunto de personas cuya situación es comparable o está relacionada de alguna manera. Sin embargo, ello no difiere grandemente de la situación en lo que respecta a las medidas destinadas a promover el disfrute de muchos derechos civiles y políticos.

55. No hay, pues, una razón intrínseca para que un sistema de presentación de denuncias en materia de derechos económicos, sociales y culturales no se base en el derecho de los particulares a presentar comunicaciones. Quizá el principal argumento a favor de ese criterio sea el hecho de que al concentrarse en el problema de un particular, el Comité estaría en mejores condiciones de calibrar todos los hechos y de considerar un asunto directamente desde el punto de vista de sus consecuencias para el disfrute de un determinado derecho. La objeción de que semejante criterio individualista malamente contribuirá a mejorar la situación de "las masas" se ve refutada en parte por el hecho de que prácticamente todos los procedimientos de denuncia internacional se concentran en la situación de una persona concreta, en el supuesto de que los casos que sienten jurisprudencia a menudo tendrán consecuencias que rebasarán con creces ese ámbito estrecho.

56. Sin embargo, se podrían hacer por lo menos dos objeciones a una propuesta de que se acepten las denuncias procedentes de particulares. La primera es que el Comité podría verse inundado de denuncias de particulares cuyas situaciones fueran en efecto únicas, cosa que lo obligaría a ocuparse de una cantidad inmanejable de denuncias aisladas. El peligro sería que el gran volumen de trabajo resultante paralizara al Comité y ulteriormente lo incapacitara para tramitar eficazmente cualquiera de las numerosas comunicaciones recibidas, cosa que desacreditaría todo el procedimiento. Esta posibilidad no puede descartarse en definitiva, pero hay que insistir en que ninguno de los procedimientos existentes en que se acogen las denuncias individuales ha debido hacer frente a ese tipo de problemas. Así, por ejemplo, en el marco del procedimiento de denuncia establecido por el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en un período de diez años se han examinado sólo dos denuncias. Es más, los requisitos de procedimiento que deben

cumplirse para que una denuncia pueda considerarse admisible normalmente se consideran el mejor medio para evitar un torrente inmanejable de denuncias.

57. La segunda objeción posible es que en ocasiones quizás resulte difícil justificar el que se pida a un Estado Parte que considere la posibilidad de adoptar medidas de carácter general o estructural basándose exclusivamente en el examen de la denuncia de un particular.

58. Si se adopta una actitud cautelosa frente a estas y otras objeciones análogas, cabría reconocer que se justifica en parte la inquietud. Pero ello no significa forzosamente que el único criterio viable consista en limitar las denuncias a las de carácter colectivo. En otras palabras, de ello no se deduce inevitablemente que el procedimiento deba reducirse a la presentación de denuncias por parte de algún tipo de organización colectiva como, por ejemplo, un sindicato o una organización no gubernamental. Existe, en cambio, una zona intermedia claramente definida y aceptada entre ambas posiciones, que consiste en la aceptación de denuncias tanto de los particulares como de los grupos, siempre que guarden relación con situaciones cuyas consecuencias rebasen el ámbito de los intereses estrictamente particulares del requirente.

59. Para dejar establecido este requisito podrían adoptarse varios criterios. Uno sería el de exigir a los denunciantes que demuestren que el problema planteado afecta a un número considerable de personas. Aunque el término "considerable" inevitablemente se presta a diversas interpretaciones, en efecto, el denunciante tendría que demostrar que se cumple ese criterio y el Comité discerniría si se ha llegado o no al umbral pertinente. Otro criterio sería exigir que las denuncias se refirieran a actos (u omisiones) "sistemáticos". Aunque este término se presta también un tanto a interpretaciones diversas, se excluirían los casos referentes claramente a incidentes aislados que afectaran a un solo individuo y por los que se denunciara a una sola persona. El término "sistemático" ha sido utilizado desde hace mucho y aplicado sin ninguna dificultad particular tanto por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías como por la Comisión de Derechos Humanos en sus respectivas funciones con arreglo al procedimiento previsto en la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social. El término "cuadro", que también forma parte de la definición de ese procedimiento, representa otro medio para establecer el requisito de que los efectos de los actos denunciados trasciendan de la situación de una persona en particular.

60. Otra solución, con la que se evitaría el depender de criterios tan generales como "sistemático", "cuadro" o "considerable", sería formular una serie de criterios más exigentes que, por ejemplo, impusieran el requisito de demostrar una discriminación persistente o la existencia de defectos intrínsecos, estructurales y sistémicos que hayan provocado una negación generalizada de los derechos. Pero aunque formulaciones tan complejas pueden tener algún atractivo para quienes están interesados especialmente en limitar el alcance del procedimiento, hay que tener en cuenta que este tipo de complejidad resulta no sólo más difícil de entender para los denunciantes sino también más difícil de aplicar para un comité.

61. Si se adoptara la decisión de limitar el derecho de reclamación a la presentación de denuncias colectivas, sería necesario determinar qué colectividades o grupos tendrían derecho a presentar denuncias y conforme a qué criterios. Para ello se dispondría de varias opciones. La primera, y quizá la más estrecha, sería circunscribir el uso de este procedimiento a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. Sería éste un criterio apropiado si fuera uno entre varios y no un criterio aislado. Si fuera el único criterio, tendría el efecto de excluir a la gran mayoría de los grupos que actúan en el plano nacional, que son los que conocen más directamente la situación interna y por lo tanto están en mejores condiciones de formular una denuncia. Aunque tales grupos conservarían la posibilidad de actuar por conducto de una de las organizaciones no gubernamentales internacionales reconocidas como entidades consultivas, un gran número de ellos, por varias razones, no podría hacerlo en la práctica.

62. Por consiguiente, si se limitaran las denuncias a las procedentes de grupos colectivos exclusivamente, convendría asegurarse de que determinados grupos nacionales, además de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, tuviesen la posibilidad de presentar denuncias. Se podría encomendar tanto al Estado Parte interesado como al Comité la responsabilidad de determinar qué grupos deberían ser autorizados para ello.

63. En el caso del Estado Parte, podrían considerarse varias opciones. En primer lugar, el derecho a presentar comunicaciones podría concederse automáticamente a los principales agentes sociales (en el sentido que da la OIT a este término), que serían los principales grupos nacionales de trabajadores y empleadores y otros grupos nacionales clave. En segundo lugar, el Estado parte podría proceder a autorizar a otros varios grupos con este fin. En tercer lugar, el Estado Parte podría acceder en determinados casos a la presentación de una denuncia de un grupo particular que no se contara entre las categorías señaladas de grupos autorizados. Por último, el propio protocolo facultativo podría permitir específicamente que cada Estado Parte, al ratificar el instrumento, hiciera una declaración en que reconociera el derecho de cualquier organización no gubernamental representativa a presentar una denuncia.

64. En el caso del Comité, el protocolo facultativo podría encomendar a la discreción del Comité la aceptación de una denuncia si su autor está en condiciones de demostrar que no está abierta ni disponible ninguna otra vía eficaz para presentar la denuncia.

65. El análisis precedente indica que hay una gama apreciable de posibilidades para determinar qué grupos podrían ser autorizados para presentar denuncias. Sin embargo, también demuestra que este criterio puede resultar un tanto complicado y engorroso y que el Estado Parte dispondrá de un margen considerable para impedir o limitar la presentación efectiva de una denuncia según ese procedimiento. Para evitar esas dificultades y la posibilidad de manipulación o de abuso, quizá sería preferible que el procedimiento estuviese abierto a cualquier particular o grupo. El rechazo de ese criterio tendría que basarse en el supuesto de que un criterio abierto se

prestaría más fácilmente al abuso que un criterio restrictivo. Sin embargo, no lo confirma la experiencia hasta la fecha. Prácticamente todos los procedimientos existentes son enteramente abiertos en este sentido y han sido excepcionales los casos de abuso grave por parte de los requirentes. Además, la mejor manera de combatir cualquier abuso de esta naturaleza es que el propio Comité se mantenga vigilante.

66. En sus deliberaciones sobre esta cuestión en el séptimo período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los miembros del Comité manifestaron una preferencia fuerte y clara por un procedimiento de denuncia individual por considerarlo la solución más equitativa, viable y constructiva a los problemas analizados antes.

67. Una de las cuestiones que se examinaron concretamente en el Comité en relación con el tipo de criterios antes considerado se refiere a la complejidad resultante de los requisitos de admisibilidad de una denuncia. Esta inquietud se justificaría en especial si el Comité no tuviera la posibilidad de combinar la etapa de la admisibilidad y del examen en cuanto al fondo de la denuncia en los casos apropiados. La separación de las etapas es apropiada en los casos en que el Comité se considera capaz de llegar a una conclusión negativa relativamente clara en cuanto a la admisibilidad (por ejemplo, por tratarse de un caso que no tiene que ver con el Pacto, por la insuficiencia evidente de la información proporcionada o por el abuso de ciertos privilegios). Sin embargo, en muchos otros casos la relación entre las cuestiones que deberán examinarse en cuanto a la admisibilidad y en cuanto al fondo sería tan estrecha que justificaría un examen conjunto de ambos aspectos. Esto también permitiría que el Comité adoptase más prontamente una decisión que con otro procedimiento.

K. ¿Qué derechos abarcaría el procedimiento?

68. Respecto de la gama de derechos contenidos en el Pacto a los que se aplicaría el procedimiento del protocolo facultativo parecería haber, por lo menos, cuatro opciones, a saber:

- a) el procedimiento se aplicaría solamente a determinados derechos seleccionados, en la hipótesis de que el ámbito de la cobertura iría ampliándose paulatinamente con el tiempo;
- b) cada Estado Parte podría indicar en el momento de la ratificación del protocolo los derechos a que se aplicaría el procedimiento en su caso;
- c) el procedimiento se aplicaría a todos los derechos específicos reconocidos en los artículos 6 a 15; y
- d) el procedimiento se aplicaría a todo el Pacto.

69. A continuación se examinan brevemente y por orden cada una de estas opciones.

a) Aplicación del procedimiento exclusivamente a determinados artículos seleccionados

70. Con frecuencia se supone que algunos de los derechos enunciados en el Pacto ya son justiciables o, por lo menos, lo son potencialmente y que hay otros que no lo son. La conclusión que se puede extraer de esta hipótesis es que el procedimiento de presentación de denuncias solamente debería aplicarse a los derechos que son claramente justiciables. No obstante, se admite que esta hipótesis es una simplificación muy excesiva de la cuestión y que presenta una situación que puede inducir fácilmente a error. La realidad parecería ser bastante distinta. Por una parte, sería posible encontrar dimensiones justiciables en prácticamente todos los derechos reconocidos en el Pacto. Por otra parte, es posible que algunos de los derechos que más frecuentemente se consideran justiciables, tales como el derecho a condiciones de trabajo razonables o el derecho a la seguridad social, pueden tener aspectos acerca de los cuales no sea fácil para los tribunales adoptar decisiones.

71. Por todo ello, no sería apropiado seleccionar determinados derechos como objeto adecuado para el protocolo facultativo y rechazar otros por considerarlos inadecuados. En vez de ello, quizás fuera mejor ocuparse directamente de la preocupación en que se basa la sugerencia de que sólo se abarquen determinados derechos. La preocupación consiste en asegurar que el Comité no tenga que ocuparse de cuestiones que claramente no se pueden resolver dentro de un procedimiento de presentación de denuncias. Entre estas cuestiones figurarían, por ejemplo y en particular, aquellas que solamente pueden resolverse de manera adecuada mediante el proceso político interno. Sin embargo, la mejor forma de llevar a cabo esa función no consiste en preparar una lista restrictiva de derechos que van a quedar cubiertos por el protocolo, sino más bien en adoptar las salvaguardias de procedimiento adecuadas. A continuación se examina esta cuestión.

72. También cabe poner en duda que sea razonable considerar probable que una lista, que desde un principio sería restrictiva, de los derechos cubiertos por el procedimiento iría ampliándose paulatinamente con el transcurso del tiempo. Para toda ampliación de ese tipo se requeriría una enmienda del protocolo y una nueva ley de ratificación o sucesión en los Estados Partes interesados. Ese procedimiento sería bastante complicado y llevaría mucho tiempo por lo que no es probable que se elaborasen tales enmiendas y, por lo tanto, nunca se ampliaría la gama inicial restrictiva de derecho. Por consiguiente se asumiría que algunos derechos tendrían más importancia que otros y serían objeto de una mayor atención en virtud del procedimiento mientras que otros quedarían olvidados.

b) Los Estados Partes indicarían en el momento de la ratificación los derechos respecto de los cuales aceptarían la aplicación del procedimiento

73. En cierta medida, este enfoque estaría de acuerdo con el enfoque de la Carta Social Europea en virtud del cual los Estados Partes pueden decidir los

derechos a que aceptan someterse, a reserva, sin embargo, de que se acepte un número mínimo de derechos. Un problema que plantea este enfoque es que podría permitir a algunos Estados obtener el prestigio que entraña la ratificación del protocolo y al mismo tiempo asumir obligaciones verdaderamente mínimas. Sin embargo, sería mejor que aceptaran esas obligaciones que ninguna y la posibilidad de que un determinado Estado pudiera impedir la aplicación del procedimiento respecto de determinados derechos quizá hiciera más aceptable y probable la ratificación.

74. Otro problema que debería señalarse en relación con este enfoque es que podría suceder que los Estados que ratifican excluyeran de manera constante determinados derechos claves. Así, por ejemplo, un Estado podría ratificar el protocolo y excluir de su cobertura los artículos 10 y 12. Ello significaría que se excluirían el derecho a la atención sanitaria, los derechos del niño, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación y el derecho a la vivienda, con lo que se eliminarían del ámbito del procedimiento muchos de los derechos clave reconocidos en el Pacto.

c) Aplicación del procedimiento a todos los derechos específicos reconocidos en los artículos 6 a 15

75. Este enfoque garantizaría que no se establecieran distinciones odiosas entre los distintos derechos y permitiría al Comité adoptar un enfoque integrado y completo respecto de los derechos específicos. Sin embargo, sería necesario garantizar que la prohibición de la discriminación contenida en el artículo 2 del Pacto no quedará excluida a causa de ello del ámbito del procedimiento. Ello podría lograrse mediante una disposición concreta.

76. Una consecuencia de este enfoque sería que el derecho a la libre determinación y las demás disposiciones del artículo 1 del Pacto quedarían excluidos del ámbito del procedimiento.

d) Aplicación del procedimiento a los artículos 1 a 15 del Pacto

77. Como se señaló anteriormente, hay muchos motivos para defender la adopción de un enfoque general para todo procedimiento facultativo. En particular, el hecho de que prácticamente todos los derechos reconocidos en el Pacto estén ya cubiertos por uno o más procedimientos internacionales de presentación de denuncias sería un argumento convincente contra la adopción de un enfoque más restrictivo en el contexto del tratado internacional más importante y amplio, por sí solo, de derechos económicos, sociales y culturales.

78. Un enfoque general también reflejaría el enfoque adoptado en relación con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Durante los debates celebrados por el Comité en su séptimo período de sesiones se expresó un fuerte apoyo respecto de ese enfoque.

79. La adopción de un enfoque exhaustivo en virtud del protocolo facultativo no impediría en modo alguno el funcionamiento de diversas salvaguardias de procedimiento que ayudarían a asegurar que el procedimiento

no llevara a la consideración de cuestiones que no corresponden a ese ámbito. Por consiguiente, se abordará ahora la cuestión de cuáles podrían ser esas salvaguardias.

L. ¿Qué normas de procedimiento se aplicarían?

80. La cuestión de procedimiento más importante, y la única que se planteó específicamente durante los debates del Comité en su sexto período de sesiones, se refiere a la necesidad de una disposición relacionada con el agotamiento de los recursos internos. Esta exigencia figura prácticamente en todos los procedimientos internacionales de denuncia y sería ciertamente necesario incluirla en el procedimiento previsto en todo protocolo facultativo.

81. Análogamente, las demás salvaguardias de procedimiento importantes aplicables a otros instrumentos, en particular al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también serían adecuadas en relación con un protocolo facultativo del otro Pacto. Entre ellas figurarían las siguientes.

82. La dimensión temporal (ratione temporis): las denuncias solamente serían admisibles en cuanto estuvieran relacionadas con actos u omisiones que se produjeran después de que el protocolo facultativo hubiera entrado en vigor para el Estado Parte interesado.

83. La cuestión de que trata la denuncia (ratione materiae): las denuncias solamente serían admisibles cuando estuvieran relacionadas específicamente con los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

84. El objeto de la denuncia (ratione personae): el procedimiento solamente sería aplicable en relación con las denuncias de incumplimiento por un Estado que sea parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el protocolo facultativo al mismo. Así, si el Estado dejara de ser parte en el Pacto de manera válida, el Comité ya no tendría competencia para considerar denuncias hechas en virtud del protocolo facultativo en relación con ese Estado.

85. El requisito de que se haya sufrido algún perjuicio: en el caso del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todo individuo que presenta una comunicación debe afirmar que ha sido "víctima" de una violación por el Estado Parte interesado. Si bien se podría aplicar la misma regla en relación con el protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, parecería más adecuado en el caso de estos derechos (teniendo particularmente en cuenta la dimensión colectiva de los recursos que se invocarían en general) no exigir que la persona afectada fuera víctima, sino más bien que la persona o el grupo pudiera demostrar que se ha sufrido un "perjuicio" claro. Este enfoque evitaría las denuncias "especulativas" que se basan exclusivamente en los daños previstos, y no limitaría indebidamente la gama de posibles denunciadores.

86. Sin embargo, si se mantiene el requisito de que el denunciante sea una víctima, en la práctica no sería muy probable que se limitara de manera considerable el tipo de las cuestiones que cabría plantear o la posible gama de peticionarios.

87. El requisito jurisdiccional (ratione loci): solamente se admitirían las denuncias si fueran presentadas por peticionarios sometidos a la jurisdicción del Estado Parte interesado. Así pues, una persona residente en un Estado no podría presentar una denuncia contra otro Estado con el que no tuviera una relación particular y a cuya jurisdicción no estuviera sometida.

88. No duplicación de procedimientos: también parecería adecuado que el protocolo facultativo indicara, tal como lo hace el actual Protocolo Facultativo, que el Comité no tendría competencia para examinar una comunicación en caso de que estuviera siendo examinada simultáneamente en virtud de cualquier otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

89. Finalmente, el protocolo contendría una disposición de carácter general en virtud de la cual el Comité podría desestimar toda cuestión que a su juicio constituyera un abuso del derecho de petición.

90. Cabe señalar que, al determinar cómo se aplicarían esas salvaguardias en la práctica, habría que tener debidamente en cuenta el enfoque adoptado por el Comité de Derechos Humanos en relación con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

M. ¿Qué resultados cabría esperar al término del procedimiento?

91. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos solamente indica que el Comité, una vez concluido su examen de una determinada cuestión, "presentará sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo" (párrafo 4 del artículo 5). Este enfoque también sería adecuado para el nuevo protocolo facultativo.

92. Sin embargo, el carácter de muchas de las cuestiones que probablemente se plantearan en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales parecería justificar que se atribuyera importancia especial a la conveniencia de buscar una solución pacífica de las denuncias. La Convención Europea de Derechos Humanos contiene una disposición de este tipo y ha habido un número considerable de casos en que se ha llegado a soluciones de ese tipo, normalmente en mucho menos tiempo del que se necesitan los otros enfoques. Desde luego, se supondría que el Comité no aceptaría ninguna solución de ese tipo cuando no estuviera convencido de que las condiciones de la solución propuesta garantizarían debidamente los derechos reconocidos en el Pacto.

N. Conclusión

93. El argumento aplastante a favor de elaborar un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es que un sistema para el examen de casos particulares es la única verdadera esperanza

de que la comunidad internacional pueda avanzar hacia la elaboración de un cuerpo significativo de jurisprudencia en esta materia. Como lo demuestra la experiencia del Comité de Derechos Humanos, dicha elaboración es esencial si se ha de tomar a los derechos económicos, sociales y culturales con la seriedad que merecen. Hasta que ello suceda, los esfuerzos de la Comisión y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y otros organismos por atribuir un contenido normativo importante a esos derechos estarán condenados al fracaso.

94. Ello no significa que un sistema de petición sea el único, ni siquiera el principal, componente de un sistema general de aplicación. No debe serlo. Escribiendo en 1950, Lauterpacht argumentó en favor precisamente de ese criterio. Reconoció que la "observancia" de los derechos económicos y sociales no debe ser "principalmente de carácter judicial", pese a que no descartó la conveniencia de dicho enfoque en casos particulares. También observó que "a menos que un derecho de petición eficaz... se conceda a los interesados o a los organismos que actúen en su nombre, todo recurso internacional que se ofrezca será insuficiente en su aspecto vital" x/.

a/ E/1991/23, párr. 285.

b/ E/C.12/1991/WP.2.

c/ E/1992/23, párr. 362.

d/ E/C.12/1992/SR.11.

e/ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, recomendación 1168 (1991).

f/ Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.XIV.2), resolución XXI, párr. 6.

g/ E/CN.4/988.

h/ Ibid., párr. 157.

i/ Ibid., párr. 159.

j/ La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.75.XIV.2).

k/ Ibid., sexta parte, párr. 151.

l/ Ibid.

m/ Por ejemplo, A. Eide, "Realization of social and economic rights", 10 Human Rights Law Journal (1989), pág. 35.

n/ Véase, por ejemplo, Organización Internacional del Trabajo, La libertad sindical: recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, (3a. ed., Ginebra, 1985).

o/ Por ejemplo, Schermers, "Some recent cases delaying the direct effect of international treaties in Dutch law", 10 Michigan Journal of International Law (1989), pág. 266.

p/ Karapuu y Rosas, "Economic, social and cultural rights in Finland", International Human Rights Norms in Domestic Law: Finnish and Polish Perspectives, Rosas, ed., Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Co., 1990, pág. 195, especialmente pág. 204.

q/ B. Graefrath, "Reporting and complaint systems in universal human rights treaties", Human Rights in a Changing East-West Perspective, Rosas y Helgesen, eds., Londres, Pinter, 1990, pág. 290, especialmente pág. 327.

r/ Scott, "The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights", 27 Osgoode Hall Law Journal (1989), pág. 769.

s/ Graefrath, loc. cit., pág. 319.

t/ Harris, The European Social Charter, Charlottesville, University of Virginia Press, 1984, pág. 268.

u/ Limburg Principles, 9 Human Rights Quarterly (1987), pág. 122, especialmente pág. 131, párrs. 70 a 73.

v/ Harris, op. cit.

w/ F. Jacobs, "The extension of the European Convention on Human Rights to include economic, social and cultural rights", 3 Human Rights Review (1978), pág. 166, especialmente págs. 177 y 178.

x/ H. Lauterpacht, International Law and Human Rights, Londres, Stevens, 1950, pág. 286.
