NACIONES UNIDAS **E**

Consejo Económico y Social

Distr.
LIMITADA

E/2001/L.8
31 de mayo de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 2001
Ginebra, 2 a 27 de julio de 2001
Tema 14 g) del programa provisional*
Cuestiones sociales y de derechos humanos:
derechos humanos

EXTRACTO DEL INFORME DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES SOBRE SU 25º PERÍODO DE SESIONES

Examen de los métodos de trabajo del Comité

I. SEGUIMIENTO DE LA DECISIÓN 1999/287 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

1. En su decisión 1999/287, de 30 de julio de 1999, el Consejo Económico y Social, preocupado porque los arreglos vigentes para las reuniones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya no permitían el cumplimiento cabal, eficiente y oportuno de las responsabilidades que incumben al Comité en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, aprobó la celebración de dos períodos extraordinarios de sesiones adicionales del Comité, de tres semanas de duración, así como las respectivas reuniones de los grupos de trabajo anteriores a esos períodos de sesiones, de una semana de duración, en 2000 y 2001, siempre y cuando se dispusiera de financiación adicional, pidió que esos períodos de sesiones se utilizaran para el

* E/2001/100.

examen de informes de los Estados Partes a fin de reducir el atraso y pidió al Comité que examinara los medios y arbitrios para mejorar la eficacia de sus métodos de trabajo. El Consejo pidió al Comité que le informara en 2001 acerca de las medidas adoptadas a este respecto.

2. La Asamblea General, en su resolución 54/251, de 23 de diciembre de 1999, hizo suya esta decisión del Consejo.

3. En consecuencia, el Comité celebró su primer período extraordinario de sesiones en agosto y septiembre de 2000. Se había invitado a siete Estados Partes a que presentaran sus informes, pero sólo cuatro comparecieron ante el Comité. El Comité examinó uno de los informes en ausencia de la delegación del Estado Parte, lo que aumentó a cinco el número de informes examinados efectivamente en el período extraordinario de sesiones del Comité. De tal manera, ese período extraordinario de sesiones contribuyó a reducir el atraso acumulado de informes recibidos y pendientes de examen por el Comité. Se ha programado celebrar el segundo período extraordinario de sesiones del 13 al 31 de agosto de 2001. El Comité prevé el examen de siete informes y ha decidido que no aceptará ninguna petición de aplazamiento que hagan los Estados Partes interesados. En caso de que un Estado Parte no pueda ajustarse al programa de trabajo del Comité correspondiente a ese período de sesiones, el Comité procederá al examen del informe del Estado Parte sin la presencia de su delegación.

4. Atendiendo a una petición del Consejo, el Comité, en su 25º período de sesiones, celebrado del 23 de abril al 11 de mayo de 2001, examinó algunas mejoras en sus métodos de trabajo con miras a ocuparse con más eficacia del examen de los informes de los Estados Partes en sus períodos de sesiones futuros. De resultas de ello, el Comité aprobó con carácter provisional los métodos de trabajo revisados hasta que se evalúen más adelante en el año en curso los nuevos procedimientos antes de preparar el informe anual que se ha de presentar en diciembre de 2001. Más adelante (véanse los párrafos 7 a 42) se describen los métodos de trabajo provisionales revisados.

5. Como resultado del examen de sus métodos de trabajo, el Comité opina que, durante un período experimental de dos años, se deberán celebrar como en el pasado sólo dos períodos de sesiones anuales, uno en abril/mayo y otro en noviembre/diciembre. Con arreglo a los métodos de trabajo revisados, el Comité y su grupo de trabajo anterior al período de sesiones tratarán de

examinar hasta siete informes de los Estados Partes en lugar de cinco, de los cuales uno versará sobre un Estado que no haya presentado informes o sobre un Estado Parte cuyo informe esté pendiente desde hace mucho tiempo. El aumento del número de informes a examinar sólo podrá lograrse siempre que se dediquen tres sesiones públicas a los informes iniciales y sólo dos a los informes periódicos, como ha sido la práctica en otros órganos creados en virtud de tratados.

6. El Comité es consciente del amplio ámbito que abarca el Pacto, de la complejidad de las cuestiones planteadas y del largo tiempo que transcurre entre el examen de muchos informes y la limitada asistencia que puede prestar la Secretaría para la preparación y profundización de un diálogo constructivo con los Estados Partes. No obstante, durante un período experimental de dos años, el Comité está dispuesto a reducir el tiempo asignado al examen de los informes periódicos de los Estados Partes a dos sesiones y a mantener el criterio de tres sesiones para los informes iniciales. Si al finalizar ese período el Comité considera que la calidad de los análisis de los informes se ha visto indebidamente afectada por la limitación del diálogo con los Estados Partes podrá volver a su práctica anterior de tres sesiones, por lo que tal vez desee pedir al Consejo Económico y Social que autorice la celebración de tres períodos ordinarios de sesiones anuales.

II. MÉTODOS DE TRABAJO REVISADOS

Periodicidad de la presentación de informes

7. En el actual ciclo de presentación de informes, que comenzó en 1988 (véase la resolución 1988/4 del Consejo), los Estados Partes han de presentar un informe inicial que aborde todo el Pacto en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Pacto para el Estado de que se trate. Posteriormente cada cinco años se deberá presentar un informe periódico único de carácter general. Sólo una minoría de Estados Partes observan el ciclo de presentación de informes. A menudo los informes se presentan muy tarde o no se presentan (Estados que no han presentado informes) o sólo se presentan gracias a la presión que ejerce el Comité.

8. El 30 de noviembre de 2000, el Comité decidió que, como norma general, el Estado Parte deberá presentar el siguiente informe periódico cinco años después del examen de su informe anterior en el Comité, pero que éste podrá reducir ese plazo basándose en los criterios siguientes y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes:

a) La puntualidad del Estado Parte al presentar sus informes sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

b) La calidad de toda la información facilitada por el Estado Parte, como informes y respuestas a la lista de cuestiones;

c) La calidad del diálogo constructivo entre el Comité y el Estado Parte;

d) La adecuación de la respuesta del Estado Parte a las observaciones finales del Comité;

e) La aplicación efectiva del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Estado Parte respecto de todas las personas y grupos que se hallen bajo su jurisdicción.

Directrices para la preparación de informes por los Estados Partes

Práctica actual

9. El Comité pide que los informes de los Estados Partes, tanto los iniciales como los periódicos, se ajusten a las directrices generales revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes. Las directrices contienen cuestiones específicas que se refieren tanto a las disposiciones generales (arts. 1 a 5) como a los artículos sustantivos (arts. 6 a 15) del Pacto. Actualmente el Comité revisa esas directrices. Una de las principales propuestas sobre la que ha comenzado a trabajarse se refiere a conjuntos separados de directrices, uno para los informes iniciales y otro para los informes periódicos. De esta manera se racionalizará y centrará la labor del Comité y la de los Estados Partes en la preparación de sus informes.

Problemas con la práctica actual

10. Si bien es importante que los informes iniciales sean amplios y proporcionen un recuento detallado del sistema nacional de aplicación del Pacto desde el punto de vista jurídico, administrativo y práctico, como se pide en las directrices, no está claro si es conveniente que el Comité pida a los Estados Partes que reiteren esa información en sus informes periódicos. Esta falta de diferenciación entre los informes iniciales y los periódicos hace que los Estados Partes

presenten informes voluminosos que no sólo prologan la tramitación del documento (edición y traducción), sino que obligan al Estado Parte y al Comité a preparar y estudiar informes innecesariamente extensos. Además, un informe periódico detallado de carácter general podría desviar la atención del Comité de las cuestiones de importancia primordial como el seguimiento dado a sus observaciones finales anteriores.

Sugerencias y recomendaciones

11. El Comité pide que los informes periódicos se limiten a los nuevos acontecimientos importantes en materia legislativa, judicial, administrativa y de política, a los asuntos planteados en las observaciones finales anteriores del Comité y a los asuntos planteados en la lista de cuestiones. El nuevo método obligará a los Estados Partes a centrarse en las medidas adoptadas para llevar a la práctica las recomendaciones anteriores del Comité y ayudará a éste a centrar el diálogo y a elaborar observaciones finales más precisas que faciliten a los Estados y a las organizaciones no gubernamentales nacionales, así como a otros colaboradores el seguimiento a nivel nacional. Cabe la posibilidad de que un método centrado en los informes periódicos reduzca la duplicación de información en los informes que se presenten a otros órganos creados en virtud de tratados, ya que la información se orientaría más directamente a los intereses particulares del Comité. Es más, es probable que la presentación de informes periódicos más breves por los Estados Partes facilite su tramitación que puede demorar hasta un año. La brevedad de los informes también ocupará menos tiempo de edición y traducción. Es importante que el Comité siga teniendo libertad para, llegado el caso, pedir a los Estados Partes que presenten un informe periódico amplio.

12. Con miras a prestar más ayuda a los Estados Partes en el desempeño de sus obligaciones, el Comité se esforzará por hacer una mejor selección de las cuestiones prioritarias en sus observaciones finales.

Grupo de trabajo anterior al período de sesiones

Práctica actual

13. Un grupo de trabajo anterior al período de sesiones se reúne durante cinco días para examinar algunos informes de Estados Partes y aprobar listas de cuestiones antes del período de sesiones en que se han de examinar esos informes. El grupo de trabajo está integrado por cinco

miembros del Comité, designados por el Presidente, teniendo en cuenta la conveniencia de una distribución geográfica equilibrada y otros factores pertinentes.

14. El grupo de trabajo asigna a cada uno de sus miembros (los "relatores de países") la responsabilidad inicial de emprender un examen pormenorizado de un informe concreto, así como de la información pertinente proporcionada por la Secretaría, y de proponer al grupo una lista preliminar de cuestiones. Cada propuesta hecha por un relator de país se examina posteriormente y se complementa a partir de las observaciones hechas por los demás miembros del grupo, además todo el grupo aprueba la versión definitiva de la lista. Este procedimiento se aplica tanto a los informes iniciales como a los informes periódicos. En 1999, el Comité decidió que su grupo de trabajo anterior al período de sesiones elaborara y aprobara listas de cuestiones en relación con los informes iniciales que no excedieran de 60 preguntas, mientras que las listas de cuestiones para los informes periódicos deberían limitarse, siempre que fuera posible, a 30 preguntas.

15. Inmediatamente después de la aprobación de las listas por el grupo de trabajo anterior al período de sesiones, la Secretaría transmite la lista de cuestiones al Estado Parte de que se trate para que envíe su respuesta por escrito. Esto tiene lugar unos 6 a 12 meses antes del período de sesiones en que se ha de examinar el informe de ese Estado Parte.

16. Al preparar la reunión del grupo de trabajo anterior al período de sesiones, el Comité pide a la Secretaría que ponga a disposición de los miembros del grupo una descripción del país, así como todos los documentos de interés que contengan datos relativos a cada uno de los informes que han de examinarse. La descripción del país se pone a disposición del relator del país con seis meses de antelación a la reunión del grupo de trabajo anterior al período de sesiones en que se ha de examinar el proyecto de lista de cuestiones propuesto por el relator.

Problemas con la práctica actual

17. Cuando los Estados Partes presentan respuestas por escrito a la lista de cuestiones, lo que ocurre en poco más del 50% de los casos, esas respuestas suelen llegar después del plazo fijado, que suele ser tres meses antes de la celebración del período de sesiones en que se ha de examinar el informe. Este plazo representa el tiempo necesario para la edición y traducción de las respuestas a los idiomas de trabajo del Comité. Por tal motivo, el Comité suele tener las

respuestas en uno solo de los idiomas, por regla general, el inglés. En esos casos, se pide a la delegación que resuma el texto de las respuestas que serán objeto de interpretación simultánea para los miembros del Comité que no son anglófonos. Este procedimiento toma muchísimo tiempo durante el diálogo constructivo.

18. El segundo problema con el procedimiento actual es que las listas de cuestiones suelen ser muy largas, tanto para los informes iniciales como para los periódicos, ya que contienen 40 o más cuestiones pormenorizadas. Si bien esta práctica tal vez se justifique cuando el Comité examine un informe inicial (o periódico) sumamente insatisfactorio, el número de cuestiones debería reducirse considerablemente en un esfuerzo para centrarse en el diálogo constructivo que ha de seguir, sobre todo en el caso de los informes periódicos.

Procedimiento futuro

19. A los efectos de ser más precisos en el diálogo constructivo, el Comité ha decidido oficializar la práctica actual de limitar el número de preguntas en la lista de cuestiones. En el futuro, el número máximo de preguntas se fijará en 40 para los informes iniciales y 25 para los informes periódicos. No obstante, si un informe resultara sumamente insatisfactorio, se formularán las preguntas adicionales que sean necesarias.

20. El Comité también ha decidido cambiar la estructura de la lista de cuestiones. En el futuro limitará las peticiones de información por escrito a los datos estadísticos, la información pedida en las directrices que falte en el informe, las cuestiones que han de aclararse en relación con el informe y la información sobre cuestiones fundamentales de carácter jurídico, estructural, normativo e institucional (en el caso del informe inicial) o de nuevos adelantos (respecto de los informes periódicos). Este método permite indicar al Estado Parte las cuestiones que el Comité examinará durante el diálogo y dará al Estado Parte una idea acerca de los expertos que necesitará en su delegación.

Diálogo constructivo

Práctica actual

21. En general, el Comité dedica tres sesiones de tres horas cada una al examen público de cada informe. Además dedica, por regla general, tres horas durante la tercera semana del

período de sesiones, en sesión privada, al examen y aprobación de cada una de las conclusiones finales.

22. Al comenzar el diálogo, se invita a los representantes del Estado que presenta el informe a que hagan una breve presentación y a que resuman las respuestas presentadas por escrito a la lista de cuestiones. Luego el Comité examina el informe artículo por artículo, tomando en cuenta en particular las respuestas a la lista de cuestiones. Es costumbre que el Presidente invite a los miembros del Comité a que formulen preguntas u observaciones en relación con cada asunto, dando primeramente la palabra al relator del país, si así lo desea, e invitando luego a los representantes del Estado Parte a que respondan de inmediato a las preguntas que no requieran reflexión o análisis más pormenorizado. Las demás preguntas que quedan pendientes se examinan en una sesión posterior o, llegado el caso, son tema de información adicional que se proporciona al Comité por escrito. El Presidente o los distintos miembros pueden intervenir, llegado el caso, cada vez que el diálogo parece desviarse del objetivo central y cuando las respuestas son o demasiado prolijas o carecen de la minuciosidad o precisión necesarias. Cabe la posibilidad de que se invite también a representantes de organismos especializados interesados a que aporten su contribución en cualquier etapa del diálogo.

23. La etapa final del examen del informe por el Comité consta de la redacción y aprobación de sus conclusiones finales. A estos efectos, el Comité suele dedicar un breve período (40 minutos a 1 hora) en sesión privada tras la conclusión del diálogo para que sus miembros puedan expresar sus opiniones preliminares. El relator del país prepara entonces, con la asistencia de la Secretaría, un proyecto de conjunto de observaciones finales que examinará el Comité. En una etapa posterior, el Comité pasa a examinar el proyecto, de nuevo en sesión privada, con miras a aprobarlo por consenso.

Problemas con la práctica actual

24. En su 20º período de sesiones, el Comité examinó la manera de mejorar la formulación de preguntas y facilitar el diálogo con las delegaciones gubernamentales. Para evitar la reiteración de preguntas y que se atribuyera demasiada importancia a las preguntas iniciales relativas a asuntos muy generales, se consideró conveniente adoptar un método diferente: antes de comenzar el diálogo, se invitará a los miembros del Comité a que indiquen cuál es el artículo, o

cuáles son los artículos, que desean comentar. Si varios miembros del Comité se ofrecen para referirse a un mismo artículo, el Presidente tratará de asignar a un solo interrogador. Claro está que esto no afecta el derecho de ningún miembro a formular preguntas adicionales o espontáneas, pero ayuda a garantizar que todos los artículos del Pacto reciban trato igual y que se evite la reiteración innecesaria de preguntas.

Práctica futura

25. A los efectos de ahorrar tiempo y facilitar el examen de un mayor número de informes durante cada período de sesiones, el Comité, siguiendo la práctica adoptada por el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, decidió programar tres sesiones para los informes iniciales y dos para los informes periódicos.

26. A fin de garantizar que la delegación del Estado Parte tenga pleno conocimiento del procedimiento del diálogo constructivo, el Comité pide a la Secretaría que informe a la misión acerca del procedimiento cuando notifique a un Estado Parte la fecha de examen de su informe. Se pedirá también a la Secretaría que indique a la misión la composición que habrá de tener la delegación.

27. Para evitar que se repitan preguntas y se haga hincapié en preguntas introductorias de carácter general, el Comité decidió oficializar el método examinado en su 20º período de sesiones. El Comité dedicará media hora antes de que comience el diálogo para indicar al Estado Parte, en sesión privada, las cuestiones fundamentales que le atañen a fin de celebrar consultas sobre la manera de abordar cuestiones interrelacionadas. Se podrá invitar a expertos de la Secretaría a que informen al Comité acerca de las cuestiones relacionadas con la aplicación del Pacto por el Estado Parte correspondiente. En el caso de los informes iniciales, esta reunión de coordinación se celebrará dentro de las nueve horas asignadas al diálogo; en el caso de los informes periódicos se celebrará antes del diálogo de seis horas con el Estado Parte y, por consiguiente, sólo se podrán utilizar dos de los idiomas de trabajo del Comité (inglés y francés). La sesión no puede celebrarse durante el diálogo de seis horas, ya que el tiempo es muy corto para que se dedique media hora a determinar cómo proceder.

28. En los 30 minutos previos al comienzo del diálogo, el Comité designará un comentarista principal sobre cada pregunta/artículo/cuestión. Otros comentaristas sobre determinada pregunta/artículo/cuestión abordarán asuntos no tratados por el comentarista principal y limitarán sus intervenciones a 3 minutos o menos. Este método no afectará al tiempo del relator del país que tendrá libertad para intervenir en cualquier momento.

29. A los efectos de aumentar la calidad del diálogo entre el Estado Parte y el Comité en el futuro, se pedirá al jefe de la delegación del Estado Parte que limite su declaración inicial a un máximo de 10 minutos. Las observaciones de los miembros del Comité serán mucho más breves que en el pasado y, en todo caso, tendrán una duración máxima de 3 minutos por orador. Las respuestas de la delegación deberán ser muy breves y concretas, y evitar generalidades y explicaciones pormenorizadas de la legislación vigente. Pese a que esa información resulta interesante, el Comité tiene interés primordial para el funcionamiento de esta legislación, los planes de acción y otras medidas administrativas o judiciales adoptadas a fin de poder cerciorarse si el Estado Parte ha cumplido sus obligaciones con arreglo al Pacto y en formular sugerencias y recomendaciones de peso en sus observaciones finales.

30. Con miras a centrar el diálogo, el Presidente indicará al comienzo del diálogo cuáles de los miembros del Comité tienen a su cargo las preguntas sobre artículos/cuestiones específicas. En cualquier momento podrán formularse nuevas preguntas sobre determinados artículos, evitando a toda costa la reiteración; esto deberá coordinarse en la sesión de estructuración previa al comienzo del diálogo.

Seguimiento

Práctica actual

31. Procedimientos relativos a las medidas de seguimiento:

a) En todas las observaciones finales, el Comité pedirá al Estado Parte que le comunique, en su próximo informe periódico, todas las medidas adoptadas para llevar a la práctica las recomendaciones hechas en las observaciones finales;

b) Cuando sea pertinente, el Comité, en sus observaciones finales, podrá hacer la petición concreta a un Estado Parte de que facilite más información o datos estadísticos con anterioridad a la fecha en que deba presentarse el siguiente informe periódico;

c) Cuando sea pertinente, el Comité podrá pedir en sus observaciones finales que el Estado Parte dé respuesta a una cuestión específica urgente e identificada en dichas observaciones con anterioridad a la fecha en que deba presentarse el siguiente informe;

d) Las informaciones facilitadas de conformidad con los párrafos b) y c) se examinarán en la siguiente reunión del grupo de trabajo anterior al período de sesiones del Comité;

e) En adelante, el Presidente del Comité informará al Estado Parte, antes del siguiente período de sesiones, de que el Comité se ocupará de la cuestión en ese período de sesiones y de que, por tal motivo, sería bien vista la participación de un representante del Estado Parte en la labor del Comité;

f) Si la información requerida de conformidad con los párrafos b) y c) no se proporciona en los plazos establecidos o si es manifiestamente insuficiente, el Presidente, en consulta con los miembros de la Mesa, podrá tratar el asunto con el Estado Parte.

Práctica futura

32. En su revisión de las directrices para la presentación de informes, el Comité examinará la posibilidad de destacar la importancia de que se aborden las observaciones finales previas del Comité en informes periódicos posteriores (véase la recomendación en el párrafo 9 supra).

33. Para garantizar un seguimiento más eficaz del examen de los informes, el Comité pide a la Secretaría que intensifique su cooperación con los expertos nacionales de las instituciones de derechos humanos y los funcionarios de las oficinas de países.

34. Respecto del seguimiento, el Comité examinará la posibilidad de seguir fortaleciendo su cooperación con los relatores especiales correspondientes de la Comisión de Derechos Humanos (entre ellos los relatores sobre la vivienda, la educación, la alimentación, la violencia contra la mujer, la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y los derechos de los migrantes, así como los expertos independientes sobre el derecho al desarrollo, la extrema pobreza y el ajuste estructural), y, con los organismos especializados y programas de las Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 2001/30 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2001.

35. El Comité seguirá de cerca el problema de la realización sistemática del procedimiento de seguimiento.

Informes considerablemente atrasados e informes no presentados

36. El Comité decidió en su sexto período de sesiones comenzar a estudiar la aplicación del Pacto por todo Estado Parte cuyos informes estuvieran sumamente atrasados.

37. El Comité aprobó el procedimiento siguiente:

a) Seleccionar Estados Partes cuyos informes estén sumamente atrasados teniendo en cuenta el lapso de tiempo transcurrido;

b) Comunicar a cada uno de estos Estados Partes que el Comité tiene la intención de examinar la situación en ese país en un determinado período de sesiones;

c) Decidir que, al no haberse presentado un informe, examinará la situación de los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de toda la información de que disponga;

d) En los casos en que el Estado Parte interesado indique que presentará un informe al Comité, y a petición del Estado Parte, autorizar a su Presidente a que aplace el examen de la situación al siguiente período de sesiones.

38. La práctica actual sólo se aplica a los Estados que no han presentado informes, vale decir a los que no han presentado el informe inicial. No existe procedimiento alguno en relación con los Estados cuyos informes estén considerablemente atrasados.

39. El Comité decidió elaborar un procedimiento en relación con los Estados Partes cuyos informes periódicos se encuentren considerablemente atrasados, parecido al aplicado a los Estados que no han presentado informes iniciales. En estos casos, el Presidente informará a los Estados de que se pondrá en marcha un procedimiento relativo a la no presentación de informes, si en el próximo período de sesiones no se ha presentado el informe periódico. Este plazo se podrá prorrogar por otro período de sesiones si el Estado Parte explica satisfactoriamente las razones por las cuales no ha podido cumplir con el requisito de presentación de informes en ese plazo. Se recuerda a los Estados Partes que pueden valerse de los servicios técnicos y de asesoramiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) a este respecto. A partir de entonces, el Comité procederá a analizar la situación del Estado Parte sobre la base de la información que reciba de otras fuentes.

Observaciones generales

40. El Comité prepara observaciones generales basadas en los diversos artículos, disposiciones y temas del Pacto con el fin de ayudar a los Estados Partes en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y estimular a las organizaciones internacionales y a los organismos especializados interesados a lograr de manera gradual y eficaz el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto. Los miembros pueden proponer en cualquier momento que se prepare una observación general relativa a un artículo concreto o a una disposición concreta de un artículo. Lo usual es que los distintos miembros del Comité se encarguen de preparar el anteproyecto oficioso de observación general. Por regla general, el Comité dedica un día, casi siempre el lunes de la tercera semana del período de sesiones, a debatir sobre el aspecto del Pacto abordado en el proyecto de observación general. Esto persigue un doble propósito: ayudar al Comité a profundizar en su conocimiento de los asuntos de interés y permitir al Comité que aliente a todas las partes interesadas a que aporten contribuciones a su labor.

41. Este procedimiento funciona bien, pero para garantizar una mejor coordinación con otros órganos de vigilancia creados en virtud de tratados, el Comité seguirá tratando de elaborar observaciones generales conjuntas sobre disposiciones coincidentes y seguirá consultando a los demás órganos de vigilancia creados en virtud de tratados sobre cualquier proyecto de observación general que prepare.

42. El Comité proseguirá los esfuerzos que ya ha emprendido durante la etapa de redacción de las observaciones generales más recientes para asegurar que se celebren las consultas más amplias posibles con los interesados en aportar su contribución.

Anexo

DECLARACIÓN DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS (APROBADA EL 4 DE MAYO DE 2001)

La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1. En 1948, se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos que la pobreza es un problema relacionado con los derechos humanos[a]. Diversos órganos de las Naciones Unidas, entre ellos la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos[b], han reafirmado este planteamiento en numerosas ocasiones. Aunque en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se utiliza explícitamente el término[c], la pobreza es uno de sus temas recurrentes y siempre ha constituido una de las principales preocupaciones del Comité. Los derechos a trabajar, un nivel de vida adecuado, la vivienda, la alimentación, la salud y la educación, que constituyen la base del Pacto, guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza. Además, la cuestión de la pobreza se plantea con frecuencia en el diálogo constructivo que el Comité sostiene con los Estados Partes. A la luz de la experiencia que se ha cobrado a lo largo de varios años, en particular mediante el examen de numerosos informes de los Estados Partes, el Comité está convencido de que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos.

2. Por consiguiente, acoge con beneplácito la renovada determinación de varios Estados y organizaciones internacionales de alcanzar los objetivos de la política de erradicación de la pobreza, así como otras metas conexas como la eliminación de la exclusión social. No obstante, el Comité lamenta que los aspectos de derechos humanos de la política de erradicación de la pobreza rara vez reciban la atención que merecen. Esta falta de atención es especialmente deplorable porque un enfoque de la pobreza basado en los derechos humanos puede reforzar las estrategias de lucha contra la pobreza y hacerlas más eficaces.

3. La presente declaración tiene por finalidad promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza al esbozar la manera en que los derechos humanos en general y el Pacto en particular pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra la pobreza. La declaración no pretende formular un programa ni un

plan de acción detallado para combatir la pobreza, sino definir en forma concisa la contribución específica que esos derechos pueden aportar a la erradicación de la pobreza en el plano internacional. La elaboración de programas operacionales de lucha contra la pobreza es una actividad separada que reviste enorme importancia y que todos los agentes involucrados deberían realizar urgentemente, teniendo debidamente en cuenta las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Magnitud y naturaleza del problema

4. El Presidente del Banco Mundial escribía recientemente: "[L]a pobreza sigue siendo un problema mundial de enormes proporciones. De los 6.000 millones de habitantes de nuestro planeta, 2.800 millones viven con menos de 2 dólares al día y 1.200 millones con menos de 1 dólar diario. De cada 100 lactantes, 6 no llegan a cumplir 1 año y 8 no sobreviven hasta cumplir 5. De los que llegan a la edad escolar, 9 de cada 100 varones y 14 de cada 100 niñas no asisten a la escuela primaria"[d]. Aunque las estadísticas no proporcionan una visión completa de la pobreza, estas cifras espantosas denotan violaciones masivas y sistemáticas de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos pactos internacionales, así como de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

5. La pobreza no afecta únicamente a los países en desarrollo y a las sociedades en transición, sino que es un fenómeno mundial que experimentan en mayor o menor grado todos los Estados. Muchos países desarrollados tienen dentro de su jurisdicción grupos empobrecidos, como las minorías o los pueblos indígenas. Además, en muchos países ricos hay zonas rurales y urbanas en las que las personas viven en condiciones atroces, bolsas de pobreza en medio de la riqueza. En todos los Estados, las mujeres y niñas soportan una carga desproporcionada de la pobreza, y a menudo los niños que crecen en una situación de pobreza se ven desfavorecidos de manera permanente. A juicio del Comité, una mayor potenciación de la mujer en particular es una condición indispensable para erradicar la pobreza a nivel mundial.

6. Como el tema común subyacente de la experiencia de los pobres es el de la impotencia[e], los derechos humanos pueden potenciar a las personas y las comunidades. El reto es conectar a los impotentes y la capacidad de los derechos humanos de potenciarlos. Aunque éstos no sean

una panacea, pueden contribuir a equilibrar la distribución y el ejercicio del poder dentro de las sociedades y entre ellas.

Definiciones

7. En los últimos tiempos, la pobreza se ha definido a menudo como la insuficiencia de ingresos para adquirir una cesta mínima de bienes y servicios. Hoy en día, el término se suele interpretar en forma más amplia como la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad. Esta definición reconoce algunas características más generales de la pobreza, como el hambre, una educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad y la exclusión social[f]. El Comité señala que esta interpretación de la pobreza corresponde a numerosas disposiciones del Pacto.

8. A tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Aunque reconoce que no hay ninguna definición universalmente aceptada, el Comité apoya este concepto multidimensional de la pobreza, que refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos.

El marco normativo internacional de los derechos humanos

9. En el plano internacional, los derechos humanos comportan un marco de normas o reglas en las que pueden basarse unas políticas de erradicación de la pobreza especificadas a nivel mundial, de los países y de las comunidades. Aunque la pobreza plantea en muchos sectores cuestiones complejas que no son susceptibles de soluciones sencillas, la aplicación del marco normativo internacional en materia de derechos humanos a esas cuestiones contribuye a garantizar que diversos elementos fundamentales de las estrategias para combatir la pobreza, como la no discriminación, la igualdad, la participación y la atribución de responsabilidades, reciban la atención continua que merecen. En este contexto, el Comité desea poner brevemente de relieve tres características de ese marco normativo internacional.

10. En primer lugar, el marco normativo abarca todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo. Aunque los que se enumeran

en el Pacto, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, revisten una importancia fundamental para los pobres, el Comité subraya que todos los derechos civiles y políticos, así como el derecho al desarrollo, también son indispensables para las personas que viven en condiciones de pobreza[g]. Debido a su mandato, sus conocimientos especializados y su experiencia, el Comité presta especial atención a los aspectos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales de las estrategias de lucha contra la pobreza, pero todos los derechos son igualmente importantes como medios para lograr que todas las personas puedan vivir con libertad y dignidad.

11. En segundo lugar, la no discriminación y la igualdad forman parte del marco normativo internacional de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales inclusive. A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer en lo que creen o vivir donde viven.
La discriminación puede provocar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación. La desigualdad puede estar asentada en las instituciones y profundamente enraizada en los valores sociales que conforman las relaciones en los hogares y las comunidades. Por consiguiente, las normas internacionales de no discriminación e igualdad, que exigen que se preste especial atención a los grupos vulnerables y a sus miembros, entrañan profundas consecuencias para las estrategias de lucha contra la pobreza.

12. En tercer lugar, el marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas. Este derecho está consignado en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el derecho al desarrollo[h]. En la experiencia del Comité, es poco probable que sea eficaz una política o un programa que se formule sin la participación activa de los afectados o sin su conocimiento de causa. Aunque unas elecciones libres e imparciales son un componente básico del derecho a participar, no bastan para garantizar que quien vive en condiciones de pobreza disfrute del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan su vida.

13. En conclusión, es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza. Para que esto se produzca, es menester que los derechos humanos se tengan en cuenta en todos los procesos pertinentes de formulación de políticas[i]. Así pues, se necesitan funcionarios debidamente capacitados que pongan en marcha procesos acertados que estén basados en datos desglosados seguros.

Obligaciones y atribución de responsabilidades

14. El Pacto potencia a los pobres al otorgarles derechos y al imponer obligaciones jurídicas a otros, como por ejemplo los Estados. Fundamentalmente, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad; a menos que se basen en la atribución sistemática de responsabilidades, pueden convertirse en mera apariencia. Por lo tanto, el enfoque del fenómeno de la pobreza fundado en los derechos humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que todos los responsables, los Estados y las organizaciones internacionales inclusive, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de derechos humanos. En su Observación general Nº 9, el Comité formula un comentario sobre los mecanismos para garantizar la responsabilidad legal de los Estados Partes. En lo que respecta a otros responsables, éstos deben determinar qué mecanismos de atribución de responsabilidades son más apropiados en su caso concreto. Sin embargo, sean cuales fueren, esos mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces[j].

Obligaciones esenciales: responsabilidades nacionales e internacionales

15. Con arreglo al Pacto, los derechos enumerados están sujetos a la disponibilidad de recursos y pueden realizarse progresivamente[k]. No obstante, en la Observación general Nº 3, aprobada en 1990, se confirma que los Estados Partes tienen una "obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos" enunciados en el Pacto. Como señala el Comité, sin esta obligación mínima el Pacto "carecería en gran medida de su razón de ser"[l].

16. Más recientemente, el Comité ha comenzado a determinar las obligaciones mínimas derivadas de los "niveles esenciales" de los derechos a la alimentación, la educación y la salud[m], y confirmado que esas obligaciones mínimas eran "inderogables"[n]. En la

Observación general Nº 14, el Comité subraya que incumbe especialmente a todos los que estén en situación de proporcionar ayuda prestar una "asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica", que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas[o]. En suma, las obligaciones esenciales dan lugar a responsabilidades nacionales en el caso de todos los Estados y responsabilidades internacionales en el de los Estados desarrollados, así como para las demás entidades que están "en situación de prestar ayuda".

17. Así pues, las obligaciones esenciales en materia de derechos económicos, sociales y culturales tienen un papel fundamental en las políticas nacionales e internacionales de desarrollo, hasta en las estrategias para combatir la pobreza. Cuando se las agrupa, esas obligaciones establecen un umbral mínimo internacional que todas las políticas de desarrollo deberían respetar. Según la Observación general Nº 14, incumbe especialmente a todos los que estén en condiciones de prestar asistencia ayudar a los países en desarrollo a respetar ese umbral. Si una estrategia nacional o internacional de lucha contra la pobreza no se ajusta a él, es incompatible con las obligaciones vinculantes para el Estado Parte.

18. Para evitar malentendidos, el Comité desea recalcar tres aspectos. En primer lugar, como las obligaciones esenciales son inderogables, no se extinguen en situaciones de conflicto, emergencia o desastre natural. En segundo lugar, como la pobreza es un fenómeno mundial, las obligaciones esenciales son de gran relevancia para algunas personas y comunidades que viven en los Estados más ricos. En tercer lugar, una vez que un Estado Parte ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones esenciales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, sigue teniendo la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto.

Conclusión

19. El Comité recomienda encarecidamente que las normas internacionales en materia de derechos humanos se integren en los planes nacionales participativos y multisectoriales de erradicación o reducción de la pobreza[p]. Los programas de lucha contra la pobreza de este tipo cumplen un papel indispensable en todos los Estados, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren.

20. Los agentes no estatales, entre ellos las organizaciones internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas, también tienen importantes responsabilidades en la lucha contra la pobreza. Cada uno de ellos debería determinar claramente de qué modo puede contribuir a la erradicación de la pobreza, sin perder de vista los aspectos de la pobreza relacionados con los derechos humanos que se esbozan en esta declaración.

21. El Comité es plenamente consciente de que existen obstáculos estructurales para erradicar la pobreza en los países en desarrollo. Merced a sus diversas actividades, entre ellas el proceso de presentación de informes y la adopción de observaciones generales, el Comité trata de prestar asistencia a los Estados en desarrollo mediante la definición de medidas que pueden y deben adoptar para superar esos obstáculos. No obstante, algunos de los obstáculos estructurales con que tropiezan las estrategias de los Estados en desarrollo para combatir la pobreza son ajenos a su voluntad en el orden internacional contemporáneo. A juicio del Comité, es imperativo adoptar urgentemente medidas para eliminar esos obstáculos estructurales a nivel mundial, como, por ejemplo, la excesiva deuda externa, la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema multilateral equitativo de comercio, inversiones y financiación, pues de lo contrario las estrategias de algunos Estados para combatir la pobreza tienen muy pocas posibilidades de éxito duradero. A este respecto, el Comité señala el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como la Declaración sobre el derecho al desarrollo, en particular el párrafo 3 de su artículo 3[q].

22. En la medida en que lo permiten sus recursos y sus demás responsabilidades, el Comité sigue elaborando observaciones generales que aclaran el contenido normativo de los derechos económicos, sociales y culturales, sus obligaciones básicas inclusive, e invita a todas las partes a prestar asistencia en esta importante y difícil labor.

23. Consciente de su gran importancia, el Comité confirma su buena disposición a examinar las cuestiones indicadas en la presente Declaración con todos los que están firmemente decididos a erradicar la pobreza.

Notas

[a] En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el preámbulo común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean "liberados... de la miseria".

[b] Véanse, por ejemplo, la resolución 55/106 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 2000, y la resolución 2001/31 de la Comisión de Derechos Humanos, de 23 de abril de 2001.

[c] El término "pobreza" no figura en ninguno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Para un informe reciente de las Naciones Unidas sobre los vínculos entre los derechos humanos, el desarrollo y la pobreza, véase el Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD).

[d] Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: "Attacking Poverty", Oxford University Press, pág. v.

[e] Véase por ejemplo, Deepa Narayan, Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?, publicado por Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000.

[f] Según el capítulo II, titulado "Erradicación de la pobreza", del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995): "La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural" (párr. 19).

[g] Conforme al párrafo 5 de la parte I de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993): "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso".

[h] Véanse el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

[i] Véase la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ante la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, Seattle, 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999 (E/C.12/1999/9).

[j] Las observaciones del Comité sobre las "Obligaciones de agentes distintos de los Estados Partes" figuran, en particular, en la IIIª parte de la Observación general Nº 13 y en la Vª parte de la Observación general Nº 14; véanse también los párrafos 20 y 38 a 41 de la Observación general Nº 12.

[k] Párrafo 1 del artículo 2.

[l] Observación general Nº 3, párr.10.

[m] Observaciones generales Nos. 11, 13 y 14, respectivamente.

[n] Observación general Nº 14, párr. 47.

[o] Observación general Nº 14, párr. 45. En el Pacto se hace referencia a "la asistencia y la cooperación internacionales", o formulaciones parecidas, en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 11, el párrafo 4 del artículo 15 y los artículos 22 y 23.

[p] Como los previstos por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y la más reciente Iniciativa ampliada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Para un examen reciente de los programas nacionales de erradicación de la pobreza, véase Informe del PNUD sobre la Pobreza, Superar la pobreza humana, PNUD, 2000.

[q] Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". Párrafo 3 del artículo 3 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo: "Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo".