

Sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

PHILIP ALSTON Y BRUNO SIMMA

Síntesis de la primera reunión

INTRODUCCIÓN

LA PRIMERA SESIÓN del nuevo Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se efectuó en marzo de 1987 en Ginebra. El Comité se estableció para auxiliar al Consejo Económico y Social (ECOSOC) en su función de observar el cumplimiento de los países con las obligaciones contraídas en el Acuerdo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Acuerdo ha adquirido mayor importancia debido al interés de muchos países miembros de las Naciones Unidas en los derechos económicos, sociales y culturales, ya que el 27 de marzo de 1987 había sido ratificado por noventa países, más de la mitad del total de miembros de las Naciones Unidas.

ANTECEDENTES DEL ESTABLECIMIENTO DEL COMITÉ

Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los dos convenios internacionales sobre Derechos Humanos en diciembre de 1966, insistió en que los dos grupos de derechos eran interdependientes e indivisibles. Sin embargo la diferencia en la naturaleza de los derechos en cuestión, así como las diferentes perspectivas políticas en las cuales cada convenio había sido expuesto, condujeron a significativas diferencias en la forma de llevarlas a la práctica. El cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos debía ser vigilado por el Comité de Derechos Humanos, el cual además de revisar los informes de los países, podía mani-

festar su opinión sobre quejas (“comunicaciones”) enviadas por ciudadanos de estas naciones y opinar sobre quejas de un país sobre la actuación de otro.

En cambio el Acuerdo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contemplaba un sistema de información y los informes debían ser examinados por ECOSOC y no por un comité independiente de expertos. La razón era que este Acuerdo se ocupaba de temas que esencialmente eran los mismos que los tratados por varias agencias técnicas especializadas y para las cuales el mecanismo coordinador era ECOSOC. Una razón adicional pero no mencionada, era que la mayoría de los países preferían confiar la puesta en práctica del acuerdo a un órgano político sobre el cual ejercieran control total, en vez de un órgano especializado que pudiera reclamar su independencia o su carácter de experto, o peor aún ambas cosas.

De 1979 a 1986 el Consejo asumió sus responsabilidades a través de un grupo de trabajo que sesionó tres semanas durante la primera sesión regular anual del Consejo. Los resultados obtenidos por el grupo de trabajo fueron tan inadecuados que el Consejo decidió en 1985 establecer un nuevo comité de las Naciones Unidas integrado por dieciocho expertos elegidos por su capacidad personal y basado en una equitativa distribución geográfica. El nuevo Comité fue diseñado a semejanza, en muchos aspectos, del Comité de Derechos Humanos.

LA PRIMERA SESIÓN

La primera sesión del nuevo Comité fue celebrada del 9 al 27 de marzo de 1987. Dedicó mucho de su tiempo a examinar los informes de los países miembros, pero comenzó la difícil y en muchos sentidos más importante tarea de explorar procedimientos innovadores y efectivos. Logró adoptar por consenso un informe que difiere notablemente de los del grupo de trabajo. Sin embargo sus debates se vieron marcados por la continuación de muchas diferencias que lograron hasta cierto punto paralizar a su antecesor. Cuando el Consejo decidió establecer un nuevo comité, existió un acuerdo generalizado sobre la necesidad de un acercamiento marcadamente distinto del casi totalmente improductivo procedimiento seguido por el grupo de trabajo. No obstante la URSS junto con algunos (notablemente no todos) de sus aliados de Europa Oriental dejaron en claro que aceptaban los nuevos acuerdos bajo el supuesto de que salvo el nombre nada cambiaría. Esta actitud que sólo puede ser explicada como una oposición al desarrollo y puesta en marcha de procedimientos internacionales efectivos en lo que se refiere a

derechos humanos, se continuó manifestando en el Comité. Como consecuencia de esta actitud, los expertos de la URSS, Polonia y Bulgaria se mantuvieron aislados y en oposición a una serie de innovaciones propuestas, incluyendo una revisión de los procedimientos para los informes de los países y la aceptación de informes de fuentes distintas a las gubernamentales.

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

De conformidad con la práctica del Comité de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el nuevo Comité logró adoptar sus decisiones por consenso pero sólo después de que la perspectiva de una votación había surgido en relación con diversos temas. Dada la facilidad con la que una regla del consenso puede degenerar en un veto de facto para una pequeña minoría de los miembros, no es seguro que el Comité pueda evitar las votaciones en los años venidores.

LA NECESIDAD DE MEJORES PROCEDIMIENTOS

A la mitad de la sesión, la directiva solicitó a la relatoría que formara una lista con las recomendaciones sobre métodos de trabajo del Comité en el futuro que le fueron sugeridas por los miembros. La lista que se elaboró contenía una amplia gama de propuestas emanadas de un significativo número de miembros (pero sin incluir a representantes de Europa del Este). A pesar de serios esfuerzos para ignorar la lista de sugerencias, el Comité la utilizó como base fundamental para sus discusiones. En el proyecto de informe se propuso anexar la lista al informe que rindió el comité a ECOSOC. Debido a una fuerte oposición al deseo de darle cualquier tipo de reconocimiento, surgió un compromiso: reproducirla en su totalidad en los anexos y hacer referencia a ella en el informe.

La lista de sugerencias contiene muchas que son constructivas y que se refieren casi exclusivamente a asuntos de procedimiento y se basan hasta cierto punto en la práctica de otros órganos supervisores de las Naciones Unidas. Una de las más importantes es una propuesta para que, al elaborar los informes derivados del Acuerdo, los gobiernos "señalen las normas que consideren como requisitos esenciales mínimos en su país para el logro de cada uno de los derechos reconocidos en el Acuerdo". La misma propuesta recomienda que los lincamientos

“hagan énfasis en la importancia de proporcionar información detallada de grupos que no han logrado los niveles mínimos y la situación de miembros de la sociedad que sean vulnerables y estén en desventaja”. Esto simplificaría el método de informes gubernamentales y el objeto de los mismos sería más claro. Terminaría con la práctica frecuente de incluir en los informes, de manera predominante, información descriptiva y estadística sin refinar, y generalmente inútil en términos de facilitar cualquier comparación temporal o especial. Permitiría al comité dedicarse decisivamente al tema que es su interés primordial: el grado en el cual los individuos más marginados en cualquier sociedad gozan de un nivel mínimo de derechos de subsistencia. Además pondría la carga de establecer niveles nacionales apropiados a partir de los cuales se podría medir las obligaciones derivadas del Acuerdo en los gobiernos y no en el Comité, como sucede actualmente.

Entre otras sugerencias, la lista contiene las siguientes recomendaciones importantes:

Solicitar al secretario general que revise los informes de los países miembros que no cumplan con los lineamientos de someter información adicional. El secretario general deberá proporcionar al Comité un análisis que mencione hasta qué grado los informes periódicos han tratado temas surgidos del informe anterior del país miembro.

Con el fin de reducir la repetición de temas y facilitar la tarea de los representantes de los países, el Comité deberá establecer, antes de la sesión, un grupo de trabajo encargado de identificar con anticipación los asuntos que podrán ser discutidos con los representantes de los países que informan (de acuerdo con la práctica del Comité de Derechos Humanos).

El Comité deberá designar a individuos o grupos de miembros que asumirán (no de manera exclusiva) la responsabilidad de tratar temas particulares al examinar el informe del país miembro. De esta forma miembros individuales podrán desarrollar conocimientos particulares en campos tales como el derecho al trabajo, condiciones de empleo, seguridad social, derechos de la niñez, protección de la familia, nutrición, vivienda, vestido, educación primaria, etcétera.

Podría organizarse un seminario de una semana para que el Comité pudiera reunirse con expertos en los campos que son de su interés y facilitara el desarrollo de expertos técnicos y de una apreciación multidisciplinaria.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 22 y 23 del Acuerdo, el Comité deberá tratar de identificar formas que permitan utilizar la cooperación internacional y la asistencia técnica para promover los derechos reconocidos en determinados países. Deberán hacerse recomen-

daciones apropiadas a las agencias de las Naciones Unidas y el Comité deberá ser informado de la respuesta de estas agencias.

Por razones de tiempo ninguna de estas propuestas fue adoptada por el Comité, pero permanecerán, al menos informalmente, en la agenda del Comité para la sesión de 1988. Sin embargo otras propuestas fueron tratadas, por lo que se tomaron decisiones específicas con respecto al papel de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias especializadas, el contenido de los lineamientos y la duración de las sesiones futuras.

FUENTES ALTERNAS DE INFORMACIÓN

Si los procedimientos para informes basados en evaluaciones de los propios países miembros, tales como los previstos por el Acuerdo, llegan a convertirse en eficaces sistemas de captación, la disponibilidad de fuentes alternas de información es de mayor importancia. Las fuentes potenciales a las cuales el nuevo Comité podría dirigirse sin provocar controversia, parecen incluir agencias especializadas tales como ILO, FAO y UNESCO; órganos de las Naciones Unidas tales como comisiones económicas regionales, y organismos no gubernamentales (ONG).

El tema de los informes de agencias especializadas (en realidad los de la Organización Internacional del Trabajo) y la participación de los representantes de la agencia en los trabajos del grupo se había convertido en "causa célebre" en los debates del viejo grupo de trabajo. El tema volvió a surgir en el Comité a pesar de que se trató de separar la opinión sobre los informes de las agencias de la de los países miembros; la "victoria" de las agencias fue insignificante debido a que, de hecho, no se habían presentado informes de éstas ante el Comité.

En respuesta a constantes objeciones por parte de los europeos orientales (en el grupo de trabajo) a los detallados y específicos informes sometidos por el ILO, la agencia decidió en 1984 que en lo futuro sólo transmitiría información por recomendación expresa o decisión tomada por órganos de ILO y en el marco de supervisiones realizadas para propósitos del mismo. Es más, el representante de ILO señaló al Comité que las fechas de su sesión coincidían con la del Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de ILO. Por ello, ILO no estaba en posibilidad de proporcionar un informe actualizado o asistir con regularidad a las sesiones del Comité de las Naciones Unidas.

Con respecto a las otras dos fuentes potenciales de información, el

Comité logró avances significativos durante su primera sesión. Para facilitar el examen de los informes, el Comité siguió el precedente del Comité para la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres, solicitando al secretariado una relación, basada en fuentes oficiales de las Naciones Unidas, de estadísticas relevantes para los informes de los países miembros.

En lo que concierne al papel desempeñado por los ONG, surgió un acalorado debate provocado por la presentación de documentos de dos ONG: la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo de Cuatro Direcciones. Cada documento trataba no de la situación en países determinados sino de los principios generales que debieran gobernar los trabajos del Comité. A pesar de la naturaleza no controvertida de los documentos, se vio claramente que lo que estaba en juego era un tema de principios. Ambos ONG argumentaron que con base en que el Comité fue creado para asesorar al ECOSOC, las reglas generales que rigen las relaciones de los ONG con el Consejo y todos sus órganos subsidiarios son aplicables. Luego de un largo e informal debate se convino en no hacer circular los documentos hasta que el Comité hubiera tenido oportunidad de debatir formalmente el tema.

Como fundamento para aceptar documentación de los ONG, se argumentó que para lograr una eficaz tarea del Comité, era esencial tener acceso a una diversidad de fuentes de información y que sería incongruente impedir el acceso de las organizaciones no gubernamentales en ciertos órganos específicos del Consejo (tales como el Comité). Además el Consejo había creado un régimen de aplicación general que sólo podía ser negado por decisión expresa del mismo. Incluso sería preferible que los miembros tuvieran acceso a los documentos de los ONG en forma abierta y no obligar a los ONG a distribuirlos en forma clandestina. Sin embargo, dos miembros del Comité se opusieron terminantemente, argumentando que las decisiones del Consejo que rigen las labores del grupo de trabajo son aplicables al Comité en tanto no haya sido señalado lo contrario y que éstas sólo otorgan autorización a los ONG de "asistir" a las reuniones. Agregaron que debería considerarse una resolución específica que cancelara una resolución previa (a pesar de que ésta sólo hacía referencia al tema en forma indirecta).

INFORMACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS

Como era previsible los informes analizados por el Comité reflejaban, en lo que se refiere a contenido y presentación, dos extremos y un campo intermedio. Un extremo consistía en informes excesivamente cortos

y sin información; el otro, informes muy largos y sin datos significativos. Muchos miembros atribuyeron la baja calidad de algunos informes a la falta de lineamientos específicos, que a la fecha pueden ser interpretados como una solicitud para que los países comuniquen todo lo que exista. La solución sería, primero, analizar específicamente la situación de los grupos "vulnerables y marginados" y, segundo, revisar los lineamientos para buscar información más específica. Nuevamente hubo fuerte oposición por parte de uno o dos miembros que insistieron en la necesidad de mayor experiencia (a pesar de que los lineamientos han existido por una década, desde 1977) y que el Acuerdo otorgaba en sí mismo suficiente guía a los países miembros y no era necesario complementarlo. Después de un largo debate el Comité decidió establecer un grupo de trabajo en su próxima sesión para "mejorar" los lineamientos.

ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE PAÍSES MIEMBROS

El Comité analizó un total de once informes de ocho países miembros. Por coincidencia cinco de esos países eran socialistas (la URSS, Ucrania, Checoslovaquia, República Democrática Alemana y la República Popular Democrática de Corea), por lo tanto el Comité no pudo obtener un panorama más claro, el cual habría sido posible en un análisis de informes más amplios y comparativos. La mayoría de los informes fueron presentados por expertos y se respondió a preguntas planteadas por miembros del Comité. Tanto la presentación como las respuestas fueron en ocasiones excesivamente largas y sólo relacionadas en forma indirecta con las preguntas hechas. Las preguntas también fueron muy largas y se tuvo que exigir, con resultados milagrosos, un límite de 10 minutos. En el futuro deben imponerse estrictos límites de tiempo, en el entendido de que los representantes pueden someter, en forma escrita, detallada información adicional. El Comité no logró desarrollar un procedimiento que permitiera a los miembros indicar su reacción ante las respuestas, por lo que recibieron la misma expresión formal de agradecimiento las respuestas totalmente inadecuadas que las sofisticadas y certeras. Se tendrá que poner remedio a esto.

EL INFORME

Además de los sumarios del análisis de los informes de países miembros, el informe del Comité al Consejo consiste en un breve sumario general de las discusiones de temas sustantivos y de procedimiento,

y una serie de recomendaciones al Consejo. Muchas de éstas son simples repeticiones del informe del grupo de trabajo de 1986. Además de recomendaciones específicas, algunas de las cuales han sido mencionadas, hay una sección intitulada "Asuntos generales", que es una versión revisada (y mejorada considerablemente) de su equivalente de 1986. Sin embargo, estas observaciones se basaron en muy pocas discusiones del Comité y en muchos aspectos son insatisfactorias. Tratan asuntos complejos e importantes en forma superficial y no reflejan los detalles. Sería más útil que en su próxima sesión el Comité elaborara "comentarios generales" tal como lo hace el Comité de Derechos Humanos. Esos comentarios podrían tratar en forma detallada una serie de temas referentes a la interpretación del Acuerdo y a temas de procedimiento.

DURACIÓN DE LA SESIÓN

La resolución que estableció el Comité contempla una sesión anual de tres semanas aunque es claro que este plazo resultará inadecuado en el futuro. En la primera sesión un número considerable de países no pudieron a pesar suyo presentar sus informes. Varios países incluso tenían expertos en Ginebra para presentar sus informes pero se les informó que por falta de tiempo no podían ser programados. Este problema empeorará en los años venideros. Suponiendo que un representante ocupe media hora en la presentación de su informe y una hora en responder preguntas (suposición muy optimista si consideramos la experiencia de la sesión del Comité en 1987) y que dieciocho miembros se limiten a diez minutos cada uno, cada informe requerirá de cuatro horas y media por lo menos. En un periodo de sesiones de tres semanas (a lo sumo podrían dedicarse once de los quince días a analizar informes), se podría analizar un máximo de quince informes. En su próxima sesión el Comité tendrá al menos treinta informes pendientes y el número continuará en aumento.

La solución tiene cuatro posibilidades: 1) Imponer estricta disciplina en los límites de tiempo; 2) poner énfasis en la presentación de informes escritos suplementarios; 3) introducir lincamientos más efectivos y una actitud más sofisticada del Comité para hacer preguntas, y 4) realizar sesiones más largas.

Hubo propuestas para realizar dos sesiones anuales de tres semanas pero debido a la crisis financiera de la ONU y a la imposibilidad de algunos miembros de dedicar tiempo adicional al Comité, se aceptó recomendar una extensión de una semana para sesionar cuatro semanas.

CONCLUSIÓN

La experiencia de otros órganos superiores en el campo de los derechos humanos nos muestra que el logro de procedimientos satisfactorios es largo y agotador. Con base en los resultados de su primera sesión, la experiencia del nuevo Comité parece no variar en ese aspecto. Tal vez el aspecto más sorprendente de la sesión es el grado de oposición de los expertos de Europa Oriental para adoptar procedimientos que harían más eficiente al Comité y con mayor relación con los problemas del mundo real.

Su relación con el *statu quo* es aún más curiosa a la luz de lo que la mayoría de los observadores consideran su "ventaja comparativa" en el área de derechos económicos y sociales, y lo que otros advierten en su "diseño" para destruir la agenda internacional de derechos humanos al otorgar importancia cada vez mayor a los derechos económicos y sociales para hacer "ilegítima la economía del mercado", y poner "en duda el *status* moral de la política exterior de Estados Unidos".

En términos de sistema, el aspecto más interesante del nuevo Comité es su relación única con ECOSOC. No existe en la ONU otro Comité de expertos supervisores de derechos humanos que informe directamente a un órgano político. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es sin embargo un órgano subsidiario que tiene la tarea de "dar ayuda" al Consejo para cumplir las responsabilidades otorgadas por el Acuerdo, no al primero sino a este último. Por consiguiente su informe consiste básicamente en recomendaciones o solicitudes al Consejo, con respecto a las cuales el Consejo guarda una gran discreción. Dada la amplitud de sus responsabilidades en este campo y su creciente participación en otras áreas de los derechos humanos, el Consejo no se convertirá en simple auxiliar del Comité. En el largo plazo, el Comité se beneficiaría si se le otorgara un grado cada vez mayor de autonomía.

Síntesis de la segunda reunión

INTRODUCCIÓN

LA SEGUNDA SESIÓN del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que se efectuó del 8 al 26 de febrero de 1988 en Ginebra, significó un cambio radical en los esfuerzos internacionales para promover el cumplimiento de esos derechos. En términos formales, el mandato del Comité de dieciocho expertos independientes es auxiliar del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en sus responsabilidades relacionadas con la ejecución del Acuerdo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual participan 91 estados miembros.

Sin embargo el Comité ha actuado en la práctica más allá de este papel formal de asesoría y ha empezado a surgir como el principal foro para el análisis de las implicaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Este desarrollo refleja una importante transición del formalismo estéril que caracterizaba anteriores esfuerzos de la ONU para tratar los derechos económicos. Esto se facilitó por diversos factores. El primero, es el surgimiento de un entendimiento compartido por los miembros del Comité, lo cual ha permitido el desarrollo gradual de ese sentido de un *esprit de corps*, indispensable para el funcionamiento eficiente en un grupo como éste. Este proceso había sido obstaculizado durante la primera sesión del Comité por la duda del experto de la URSS, señor Sviridov, en aceptar innovaciones significativas de procedimiento. Sin embargo, en una demostración del potencial internacional de la *perestroika*, fue presentada la renuncia del señor Sviridov antes de la apertura de la segunda sesión.

Éste y otros acontecimientos llevaron a una mejoría importante en el clima político en torno a los trabajos del Comité y permitió que continuara operando con base en consenso, lo cual era considerado poco probable al término de la primera sesión. El segundo factor es el grado al cual ha sido llevada la noción de *diálogo constructivo*, como base de todas las deliberaciones del Comité. El resultado ha removido, o al menos reducido, el riesgo de politización en sus trabajos y ha asegurado a los estados miembros del Acuerdo, que serán tratados en forma constructiva y equitativa y no como adversarios. El tercer factor es un deseo por parte del Comité de comenzar sus esfuerzos para dar sustancia a la teoría (y retórica) de los derechos económicos, sociales y culturales, volviendo atrás y revisando las premisas fundamentales de la ONU en este campo. Un último factor que ha permitido que el Comité se con-

vierta en un defensor de los derechos económicos, es la aceptación, por parte de los estados (y de los miembros del Comité), del principio de que el Comité debe tener el mismo trato que el Comité de Derechos Humanos, que vigila el cumplimiento del *otro* Acuerdo, el que trata de los derechos civiles y políticos.

Por último, es claro que con el advenimiento de la *perestroika* en los campos económicos, sociales y culturales de Europa Oriental, se han comenzado a reducir las diferencias ideológicas este-oeste que durante tanto tiempo han interferido con los esfuerzos internacionales en este campo. Como resultado de ello existe un mayor sentido de retos compartidos y un reducido deseo de intentar explotar las dificultades o errores de algún sistema socioeconómico en particular.

Los principales logros de la segunda sesión del Comité fueron de procedimiento más que de sustancia. Esto es positivo debido a que mejores procedimientos son requisito indispensable para obtener logros sustantivos en este campo. Las innovaciones adoptadas en el procedimiento surgieron de discusiones formales acerca de los métodos de trabajo del Comité (en el marco inicial de un grupo de trabajo y después en el Comité mismo) y en los precedentes establecidos indirectamente dentro del contexto del examen de quince informes sometidos por trece estados miembros.

El análisis que haremos a continuación enfoca más la futura evolución del trabajo del Comité, a la luz de las decisiones adoptadas en la sesión de 1988, que los detalles precisos de sus deliberaciones. En particular, el resultado de la *evaluación* de informes de determinados estados miembros se obtiene de acuerdo con el grado en que sean relevantes para los temas en los que el Comité haga énfasis y en los procedimientos que probablemente adopte en el futuro.

DESARROLLAR UNA MEJOR COMPRESIÓN DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS

Es generalmente aceptado que el contenido normativo de los derechos incluidos en el Acuerdo, es menos comprendido o identificado que la mayoría de los derechos civiles y políticos. Entre las razones de esta situación están: la amplia gama de algunos de los derechos (vgr. el derecho a un nivel adecuado de vida); su relativa novedad; la dificultad de obtenerlos o llevarlos a cabo a través de métodos tradicionales; la relativa falta de experiencia con esos derechos en el nivel nacional; la compleja relación entre las obligaciones a cargo de cada estado y la disponibilidad de recursos financieros; la ausencia de niveles detallados en el

ámbito internacional (con la excepción de los derechos laborales), y la pobreza de los estudios realizados sobre determinados derechos económicos.

En su segunda sesión, el Comité reconoció la necesidad de delinear con mayor claridad el contenido normativo de cada derecho para establecer las bases para el ejercicio efectivo de sus funciones básicas de captación y catalizadoras. Lo hizo adoptando dos nuevas actividades, una de las cuales ha sido llevada a cabo desde hace mucho por el Comité de Derechos Humanos, mientras que la otra es una novedad. Estas son, primera, la elaboración de *comentarios generales* y segunda, llevar a cabo una discusión profunda cada año, acerca de un derecho específico o de un artículo del Acuerdo.

Los propósitos expuestos de los comentarios generales son:

hacer que las experiencias obtenidas a través del examen de . . . informes, estén disponibles en beneficio de todos los estados miembros para poder promover un mayor cumplimiento del Acuerdo; llamar la atención de los estados miembros sobre las insuficiencias de un gran número de informes; sugerir mejoras en los procedimientos para informar; estimular las actividades de los estados miembros, las organizaciones internacionales y las agencias especializadas. . .

La propuesta pudo ser adoptada por unanimidad, debido a varias razones. Tal vez la más importante sea el precedente puesto por el Comité de Derechos Humanos en el uso eficaz de los comentarios generales, como una forma de comunicar a los estados su comprensión de los diversos derechos y su percepción de los temas específicos acerca de los cuales los estados miembros debieran informar. A pesar de que algunos de los comentarios específicos que ha adoptado han sido criticados por algunos estados, las críticas han sido dirigidas no a la práctica de adoptar comentarios *per se*, sino a la supuesta visión *ultra vires* de más temas de los seleccionados para su elaboración.

Otra razón de la naturaleza no conflictiva de la propuesta, es la ausencia del deseo de que los comentarios fueran utilizados para criticar la actividad de algún Estado, lo cual habría sido propuesto en el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW). En efecto, dicha propuesta se evitó por: 1) el grado en que pondría en peligro el principio involucrado; 2) el hecho de que es más difícil que se den *violaciones* específicas a los derechos económicos que a la discriminación contra las mujeres, y 3) la decisión de permitir a los miembros individuales del Comité hacer observaciones concluyentes al finalizar el análisis del informe de cada Estado, cuando las críticas apropiadas pueden quedar registradas.

El procedimiento para redactar los comentarios generales es más flexible que el seguido por el Comité de Derechos Humanos. En primer lugar se pueden hacer propuestas y circular escritos en cualquier tiempo, esté o no en sesión el Comité. Por ello no hay posibilidad de que una propuesta sea vetada aún antes de darse a conocer.

El procedimiento adoptado tampoco hace referencia alguna a la necesidad de adoptar por consenso un comentario general. Ello es positivo, porque aunque no es deseable adoptar un comentario general por mayoría de votos, se elimina la posibilidad de que el deseo general del Comité se trabe en la búsqueda del consenso.

La segunda forma por medio de la cual el Comité buscará desarrollar una mejor comprensión del contenido normativo de los derechos consignados en el Acuerdo, es a través de reuniones anuales de *discusión general* sobre un derecho en particular o un grupo de derechos incluidos en un solo artículo del Acuerdo.

La razón para esta decisión concuerda con lo expresado por varios de los autores del Acuerdo, en el sentido de que la función de supervisión sea usada principalmente como un medio para intercambiar información entre estados, para señalar problemas y dificultades compartidas y estimular iniciativas prácticas diseñadas para garantizar respeto a los derechos más relevantes.

El Comité no está siguiendo actualmente ninguna de estas actividades en forma eficiente. A pesar de que, junto con su predecesor, ha examinado casi ciento setenta informes de estados miembros, no ha habido ningún intento por sacar conclusiones de utilidad y aprovechamiento general de esta experiencia. Por lo tanto no ha habido situación en la que el Comité busque sintetizar los resultados de su trabajo o reflexionar sobre el surgimiento de patrones consistentes respecto a problemas, logros u otros aspectos, de las experiencias de los estados.

La *discusión general* de un día permitirá a los miembros del Comité no sólo consultar la vasta información acumulada en los informes de los estados miembros sino reflexionar o discutir sobre informes o documentos de la ONU, de fuentes gubernamentales u ONG (organismos no gubernamentales), que traten sobre un derecho específico. La discusión es, también, una oportunidad para solicitar el acceso del Comité a todas o algunas de estas fuentes.

El nuevo mecanismo no está diseñado para enfocar problemas específicos ni supuestas violaciones cometidas al Acuerdo por un determinado Estado miembro. El resultado deseado es una mayor comprensión de los temas centrales por los miembros del Comité, los estados miembros y todos aquéllos con interés en la sustancia del trabajo del Comité. En tanto la discusión general no esté necesariamente relacio-

nada con la elaboración de los comentarios generales, es lógico que ésta se refiera, en ocasiones, a propuestas específicas para comentarios generales y para señalar la ocasión en la cual las sugerencias preliminares referentes al contenido de los comentarios serán debatidas.

Con el fin de evitar que se piense que el Comité estará *perdiendo* tiempo en las discusiones generales —tiempo que podría ser utilizado en el análisis de informes de los estados—, el Comité programó un día de discusiones durante la última semana de sesiones (cuando por razones de logística, era ya muy tarde para analizar informes de estados). También se aceptó que el tema para discutir durante la primera discusión general que se realizará en 1989, sea el artículo 11 del Acuerdo. Éste trata, *inter alia*, sobre los derechos a la alimentación y vivienda.

El Comité tendrá una oportunidad, importante y sin precedentes, de examinar y discutir el reporte del relator especial de la subcomisión para la prevención de la discriminación y protección de las minorías, para el derecho a una adecuada alimentación y reaccionar ante varias resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión para Derechos Humanos, que tratan sobre el derecho a la vivienda.

MEJORAR LA CALIDAD Y RELEVANCIA DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS

La calidad de los trabajos del Comité está relacionada directamente con la calidad de los documentos que recibe. El más importante de éstos es el informe que deben rendir los estados miembros del Acuerdo. En este informe, se detallan “las medidas adoptadas y el progreso alcanzado en la observancia de los derechos reconocidos” y proveer información sobre los “factores y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de las obligaciones”.

En su segunda sesión, el Comité adoptó un acercamiento completamente diferente a los informes, recomendando el abandono del sistema existente, por medio del cual cada informe individual (de cada Estado), trata con un bloque de derechos (los comprendidos en los artículos 6 al 9, 10 al 12, o 13 al 15). Una vez concluido el ciclo inicial, estos informes debían presentarse una vez cada tres años, por lo que un ciclo completo de informes se extendía durante nueve años. Como resultado de lo anterior, un estado que informaba en 1988 —por ejemplo— del derecho al trabajo, no tendría que volver a hacerlo antes de 1997 (cuando más pronto). El Comité reconoció tres grandes problemas con este sistema. En primer lugar, la división de artículos (o derechos) en tres grupos, significa que en ningún momento el Estado debe proporcionar una visión global con respecto a la situación de los derechos eco-

nómicos, sociales y culturales. Por el contrario, los informes están divididos —un tanto arbitrariamente— por lo que se oculta el grado de interrelación entre varios derechos (tal como el derecho a la seguridad social en el artículo 9 y el derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 11). Como consecuencia de esto, el Comité recibe una visión parcial e inadecuada de la situación real que prevalece en el estado que informa. En segundo lugar, la carga de informar impuesta a los estados (ricos y pobres), es enorme, ya que debe someterse un nuevo informe cada tres años. Bajo tales circunstancias, la cantidad de informes pendientes de ser presentados no constituye ninguna sorpresa.

En tercer lugar, el Comité debe revisar un número excesivo de informes y los representantes de los países son sometidos al gesto y trabajo de presentar informes cada tres años. Este sistema, pesado y consumidor de tiempo, tiene una serie de incentivos para demorar los informes, proporcionando a los estados una justificación para consolidar varios informes en uno solo.

El sistema existente se justificó originalmente en consideraciones que ya no son válidas. En esencia, el razonamiento original era separar los derechos en grupos que coincidieran con el rango de intereses de agencias especializadas de la ONU. Por lo tanto, al poner juntos los artículos 6 al 9 (que trataban bajo diferentes aspectos el derecho al trabajo y la seguridad social), casi todos los intereses del ILO podían ser atendidos en un solo informe. De igual forma, al unir los artículos 13 al 15 (relativos a la educación, ciencia y cultura), la UNESCO necesitaba relacionarse con esa parte del ciclo de información. Pero este horario para informar es ahora un anacronismo, ya que a las agencias especializadas se les ha otorgado (en el caso del ILO) o se les ha preparado a aceptar (en el caso de las otras), un papel un tanto insignificante y formal en el proceso de supervisión.

Por ello el Comité ha optado por pedir a los estados un solo informe que trate con el Acuerdo en su totalidad y que se presente cada cinco años. Esto reduciría el número de informes sometidos, aligeraría la carga de trabajo de los encargados en el nivel nacional de preparar los informes, facilitaría la apreciación —por parte del Comité— de la situación en el Estado que informa y haría más accesible al público en general el proceso de información. Permitiría también sincronizar el programa de informes con el establecido bajo otros tratados y organizarse para que diferentes Estados sean designados para informar en diferentes años, haciendo posible que los informes se consideren dentro de un término de un año con respecto a su elaboración (a diferencia de las largas demoras experimentadas con el sistema actual).

Otras dos formas para mejorar los informes de los Estados fueron

consideradas. Se decidió que, durante su tercera sesión, el Comité haría un esfuerzo para revisar y simplificar los lineamientos que se dan a los estados para determinar la información que deberá proporcionarse. Además, el Comité sugirió a los estados que involucren a grupos no gubernamentales en el proceso de elaboración de los informes que se someterán. En la segunda sesión, Noruega indicó que ya está haciéndolo, en tanto Bulgaria anunció que lo haría en el futuro.

ESTIMULAR EL DIÁLOGO ENTRE EL COMITÉ Y LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Existe la suposición de que cuando un Estado miembro cumple con la obligación del Acuerdo —de informar—, surgirá un *diálogo constructivo* entre el Comité y el representante de dicho estado. Bajo los procedimientos actuales se da un cierto *diálogo*, que sea o no *constructivo* es otro asunto. En este contexto, el término tiene, al menos, dos connotaciones: 1) el opuesto a destructivo, en el sentido de que la relación no debe ser de adversarios y 2) atinado y productivo, en el sentido de que permite actuar al Comité como un catalizador para mejorar la situación existente.

Durante la segunda sesión, el Comité mejoró notablemente su desempeño comparado con el de su antecesora (la del Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del Consejo Económico y Social), en el sentido de mantener un diálogo civilizado y no de adversarios. Esto se ejemplifica con el caso de Chile, que presentó al Comité dos informes distintos (referentes a los artículos 10 al 12 y 13 al 15 respectivamente). Cuando Chile se presentó en 1981 ante el antecesor del Comité, su informe fue rechazado de inmediato. En una muestra clara del típico doble juego que parece siempre afectar las tareas de los derechos humanos en la ONU, los representantes de la URSS, República Democrática Alemana, Bulgaria y Libia, persuadieron al Comité para que solicitara al gobierno de Chile información adicional, sin que hubieran hecho pregunta alguna al representante de dicho gobierno o hecho referencia a casos específicos (excepto la referencia indirecta a informes de la ONU, cuyo contenido no fue discutido).

En esta ocasión, se le presentó al gobierno chileno una serie detallada y completa de preguntas que reflejaban la preocupación de los miembros del Comité. Hay que reconocer que el gobierno respondió en forma detallada, aunque sus respuestas no disiparon las serias dudas emitidas por el Comité.

En igual forma, el Comité mantuvo un diálogo constructivo con

Zaire a pesar de que varios de sus miembros tenían la convicción de que existen violaciones. Entre éstas: la necesidad de la mujer casada de obtener, permiso de su esposo para trabajar fuera del hogar (violación al artículo 3 del Acuerdo); la abolición deliberada de la educación gratuita en primaria (violación al artículo 13); la ausencia de algún plan para restablecerla (contrario al artículo 14); y la militancia automática de todos los ciudadanos en el Movimiento Popular para la Revolución, que es inconsistente con los principios que gobiernan la libertad de asociación.

Para estimular el diálogo constructivo, el Comité adoptó una serie de innovaciones en el procedimiento con el fin de lograr una discusión más dinámica y productiva. En primer término, propuso establecer un grupo de trabajo que identificara anticipadamente las preguntas útiles para ser discutidas con los representantes de los estados miembros. Se busca eliminar la duplicidad en las preguntas que, inevitablemente, se presentan actualmente. También, reducir el riesgo de que asuntos de importancia no sean analizados e informar anticipadamente a los representantes de los temas que más interesan al Comité.

El Comité autorizó también a su presidente para que, después de consultar al grupo de trabajo, solicite a los estados miembros información adicional antes de que sus informes sean analizados por el Comité y así evitar informes que no analizan temas importantes o que no tienen la información requerida.

En la segunda sesión, el Comité utilizó en forma más constructiva fuentes de información distintas de las contenidas en los informes. Por ejemplo, se usó en forma considerable la información estadística proporcionada por el Secretariado a solicitud del Comité; se hizo referencia a información emanada de los ONG, y la información proporcionada por el ILO fue considerada en preguntas hechas por los miembros. Como resultado de lo anterior, hay justificada razón para creer que, en las futuras deliberaciones, el Comité tendrá mayor y más precisa información y que el diálogo con los representantes gubernamentales se basará en otras fuentes.

Por otra parte, el Comité logró imponer un estricto control de tiempo: quince minutos para la introducción del informe del estado, noventa minutos para preguntas del Comité, sesenta minutos —de preferencia en una reunión posterior— para la respuesta del Estado miembro y quince minutos para *observaciones finales* de los miembros del Comité. El estricto control de tiempo produjo preguntas más incisivas por parte del Comité y respuestas escritas e información adicional de los representantes gubernamentales. Además el periodo final de quince minutos dio a los miembros la oportunidad de indicar si habían queda-

do —o no— satisfechos con el diálogo previo.

Durante la segunda sesión, esta oportunidad fue usada en forma poco equitativa, por lo que algunos informes escaparon sin observaciones finales, en tanto que otros fueron sometidos a largas y detalladas observaciones. Esa inequidad se debió básicamente a lo novedoso del procedimiento, por lo que es de esperarse que funcione mejor en el futuro.

Estos cambios ofrecen una fresca perspectiva en comparación con el sistema seguido durante la primera sesión del Comité, cuando el presidente agradecía en idéntica forma cada informe, sin darle importancia a lo adecuado de su contenido.

CONCLUSIÓN

La segunda sesión del Comité representó un gran cambio, ya que existió un esfuerzo para tratar los derechos económicos, sociales y culturales, como si fueran iguales en importancia que los civiles y políticos, y no sólo en la igualdad teórica de la ONU.

Como en todas las áreas de las relaciones internacionales, particularmente en los derechos humanos, el papel desempeñado por las dos superpotencias fue de gran importancia.

En la parte soviética el espíritu de *glasnost* y de *perestroika* llevó no sólo a la renuncia del anterior experto soviético sino a un acercamiento más abierto y progresista por parte de los expertos de Europa Oriental. Esto refleja dos hechos que serán de gran importancia en el largo plazo para los derechos económicos, sociales y culturales. El primero, es la creciente dependencia de los mecanismos de mercado (en el contexto de la toma de decisiones económicas), por lo que las diferencias entre la postura socialista y capitalista se han reducido.

El segundo, es el grado de importancia adquirido por los derechos económicos y sociales en la URSS. Por ejemplo, en respuesta al reconocimiento del hecho de que “violaciones a los derechos al trabajo, vivienda y otros, y la violación del procedimiento para tratar y resolver quejas”. . . una nueva ley fue emitida, la cual otorga a todo ciudadano soviético “el derecho de apelar a la corte si considera que sus derechos han sido violados por la acción de una autoridad”. La ley, vigente a partir del 1º de Enero de 1988, muestra una actitud soviética más cercana a la de Occidente. Esta convergencia puede augurar un mejor desarrollo en las relaciones este-oeste.

La influencia de la otra potencia en el Comité es por supuesto menos visible. Como Estados Unidos no ha ratificado el Acuerdo, no está

en posición de postular a un experto para ser elegido por el Comité.

Si la actual administración de Estados Unidos hubiera estado en posibilidad de hacerlo, el consenso del Comité habría peligrado por un debate totalmente improductivo acerca de si los derechos económicos son realmente derechos humanos.

Debido al repudio de la administración estadounidense de la Declaración de 1969 para el Progreso y el Desarrollo, considerada por la mayoría de los expertos en desarrollo y derechos humanos como la declaración más importante y coherente de los valores de Occidente, resulta difícil lamentar la ausencia de Estados Unidos. Es de lamentar que Estados Unidos haya renunciado a la oportunidad de influir en la conformación de la acción de la ONU en este campo. El que una administración estadounidense la apruebe o la desapruebe, tendrá un impacto en las actitudes y percepciones internacionales.

El Comité, durante su segunda sesión, abandonó la toma de posiciones por parte de los miembros, de acuerdo con posiciones geopolíticas o ideológicas. Aunque dicha actitud es característica de los organismos políticos de la ONU en el campo de los derechos humanos, es importante para el desarrollo de un comité de expertos. Por lo tanto el Comité abandonó la costumbre de rotar a los miembros del Buró con base en líneas geopolíticas y laboró con un grupo de trabajo abierto y con debates en los cuales no hubo posiciones relacionadas con las filia-ciones de los países.

La observación final se refiere a la forma en que el Comité asumió su papel híbrido: como entidad responsable de la supervisión de tratados y a la vez copartícipe con uno de los principales órganos políticos de la ONU, el Consejo Económico y Social. En la primera sesión, los miembros ponían énfasis en alguno de los dos papeles de acuerdo con las circunstancias.

Existe un claro consenso de que el Comité debe emular las prácticas y procedimientos de organismos supervisores *independientes*, tales como el Comité de Derechos Humanos. Por otra parte, su función normal como órgano subsidiario del Consejo, significa que los temas políticos más conflictivos pueden analizarse dentro del Consejo, mientras que el Comité continúa su labor en un contexto relativamente no politizado.