

OFICINA DEL ALTO
COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA
LOS DERECHOS HUMANOS

Ginebra

INSTITUTO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LA
FORMACIÓN PROFESIONAL Y
LA INVESTIGACIÓN
(UNITAR)

PROYECTO DE LA
ESCUELA SUPERIOR DE
PERSONAL DE LAS
NACIONES UNIDAS

Turín

PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

**CONFORME A SEIS IMPORTANTES INSTRUMENTOS
INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

NACIONES UNIDAS

Ginebra, 1998

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, da parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Copyright © Naciones Unidas, 1998
Todos los derechos reservados

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
<i>Número de venta: G.V.S.97.0.16</i>
ISBN 92-1-300217-3

PREFACIO

Estimular el respeto a los derechos humanos es uno de los propósitos esenciales de las Naciones Unidas. Esta vocación de «desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión», como reza la Carta de las Naciones Unidas, sirve de guía a la Organización en su labor de establecimiento y aplicación de normas en materia de derechos humanos en el plano internacional.

El sistema de preparación y presentación de informes periódicos creado en el marco de todos los instrumentos internacionales importantes de derechos humanos es un elemento fundamental para supervisar la aplicación nacional plena y efectiva de las normas internacionales de derechos humanos. Los informes presentados a órganos formados por expertos independientes deben ofrecer amplia información sobre las medidas tomadas por los gobiernos para satisfacer sus compromisos derivados de la ratificación o la adhesión a una convención determinada sobre derechos humanos. El procedimiento de presentación de informes permite verificar la responsabilidad internacional de los gobiernos en cuanto al cumplimiento de sus deberes en materia de derechos humanos.

Como consecuencia de la entrada en vigor de un número creciente de instrumentos que prescriben a los Estados Partes la presentación de informes periódicos, y del número cada vez mayor de Estados que se adhieren a más de un instrumento con obligaciones de informar, se observó que crecía incesantemente el número de informes no presentados a tiempo, o no ajustados a las directrices formuladas por los órganos encargados en virtud de los tratados de examinar tales informes.

El Manual sobre Preparación de Informes sobre los Derechos Humanos, publicado conjuntamente por el Centro de Derechos Humanos y el UNITAR en 1992, tuvo su origen en una serie de cursos de formación sobre preparación de informes sobre derechos humanos destinados a funcionarios gubernamentales responsables de la preparación y redacción de informes requeridos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos. Estos cursos fueron organizados en el pasado por el UNITAR y, durante los últimos tres años, por el Centro Internacional de Formación de la OIT, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El manual recoge la experiencia y los conocimientos especializados adquiridos con motivo de esos cursos.

En su quinta reunión, celebrada en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra del 19 al 23 de septiembre de 1994, los presidentes de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos recomendaron la revisión del *Manual de Preparación de Informes sobre Derechos Humanos* (HR/PUB/91/1), debido a la necesidad de incluir un nuevo capítulo relativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, así como para reflejar los

nuevos cambios en materia de procedimientos u otros ámbitos adoptados por los diferentes comités desde su publicación.

Según lo estipulado en su Resolución 50/170 del 22 de diciembre de 1995, la Asamblea General solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que completara lo antes posible la revisión del *Manual de Preparación de Informes sobre Derechos Humanos*. Además, en su Resolución 51/87 del 12 de diciembre de 1996, la Asamblea General solicitó al Alto Comisionado que asegurara que el manual revisado se pusiera a disposición a la mayor brevedad en todos los idiomas oficiales.

La Fundación Ford de Nueva York ha brindado apoyo financiero para preparar y revisar este manual. El proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desean expresar su gratitud a la Fundación.

El proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos se complacen en patrocinar conjuntamente este manual de preparación de informes sobre derechos humanos en conformidad con las disposiciones de seis instrumentos internacionales en dicha materia. El manual revisado aborda extensamente todos los puntos de interés en el proceso de preparación de los informes. Se espera que sea una valiosa ayuda para los funcionarios nacionales encargados de preparar o presentar los informes prescritos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El manual se acompaña de una guía del formador y de una guía de bolsillo destinados a ayudar a los expertos y formadores en la organización y realización de actividades de formación y la guía de bolsillo contiene el texto completo de los seis instrumentos de derechos humanos en un formato cómodo y fácil de consultar.

El Manual de Preparación de Informes sobre Derechos Humanos, la guía del formador, la guía de bolsillo y los documentos de apoyo representan un instrumento esencial para la organización de actividades de formación.

El proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos confían en que el manual contribuirá al funcionamiento cada vez más eficaz de los procedimientos de preparación de informes con arreglo a esos instrumentos.

ÍNDICE

PRÓLOGO	ix
---------------	----

ABREVIATURAS.....	xiii
-------------------	------

INTRODUCCIÓN

RESEÑA DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

<i>Por Theo Van Boven</i>	3
a) Alcance de los derechos humanos	3
b) Categorías de derechos humanos	5
c) Los derechos humanos en relación con la paz y el desarrollo	7
d) Catálogo de instrumentos de derechos humanos	9
e) Procedimientos de supervisión	12

PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES

FINES DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

<i>Por Philip Alston</i>	21
a) Evolución de los procedimientos de información.....	21
b) Cómo sacar el máximo fruto de la presentación de informes	22
c) Funciones que cumple la presentación de informes.....	23
d) Observaciones finales.....	26

PREPARACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS INFORMES NACIONALES

<i>Por Cecil Bernard y Petter Wille</i>	29
a) Necesidad de un compromiso político.....	29
b) Realidad de la escasez de recursos.....	30
c) Organización y coordinación adecuadas.....	31
d) Carga resultante de la presentación de informes	33
e) Aportación de las organizaciones no gubernamentales	38
f) Proceso de redacción.....	40

INFORMES NACIONALES: SU PRESENTACIÓN A ÓRGANOS FORMADOS POR EXPERTOS Y SU SEGUIMIENTO

<i>Por Fausto Pocar, Cecil Bernard y Petter Wille</i>	43
a) Formas de presentación y representación apropiada.....	43
b) Estudio de los informes por los órganos internacionales de derechos humanos	45
c) Esencia del diálogo	46
d) Actividades de seguimiento necesarias	47
e) Función de las organizaciones no gubernamentales.....	49

INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

<i>Por Laurie S. Wiseberg</i>	51
1. Función de la información y documentación	51
2. ¿Por qué dedicar recursos al acopio y al análisis de información?	52
3. Aspectos prácticos del acopio y análisis de información sobre derechos humanos.....	54
4. Creación de un sistema de gestión de la información	62
5. Conclusión.....	64
Anexo: Directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes.....	66

SEGUNDA PARTE: PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS CONFORME A SEIS IMPORTANTES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

<i>Por Philip Alston</i>	73
A. Proceso de presentación de informes	73
B. Examen de los informes por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	169
C. Informes periódicos	185

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

<i>Por Fausto Pocar</i>	187
A. Proceso de presentación de informes	187
B. Examen de los informes por el Comité de Derechos Humanos	283

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL	
<i>Por Luis Valencia Rodríguez</i>	291
A. Proceso de presentación de informes	291
B. Examen de los informes por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	319
C. Informes periódicos: Cuestiones clave	329
CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER	
<i>Por Zagorka Ilic y Ivanka Corti</i>	331
A. Proceso de presentación de informes	331
B. Examen de los informes por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	384
CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES	
<i>Por Joseph Voyame y Peter Burns</i>	397
A. Proceso de presentación de informes	397
B. Examen de los informes por el Comité contra la Tortura	417
C. Función investigativa del Comité de conformidad con el Artículo 20 de la Convención	422
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	
<i>Por Marta Santos Pais</i>	425
A. Proceso de presentación de informes	425
B. Examen de los informes por el Comité de Derechos del Niño	528
C. Informes periódicos	541
ARTICULOS CONEXOS DE SEIS IMPORTANTES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	
	543
BIBLIOGRAFÍA	549
BREVES SEMBLANZAS DE LOS COLABORADORES.....	557
ANEXO 1: Procedimientos relativos a la preparación de memorias en la OIT	559

PRÓLOGO

La finalidad principal de este manual es servir a los funcionarios nacionales de instrumento práctico para la preparación y presentación de los informes prescritos por los tratados internacionales de derechos humanos.

El manual sitúa el proceso de preparación de informes en el contexto de la toma de decisiones internas y de la responsabilidad internacional de los gobiernos en cuestiones de derechos humanos. El fin del manual es, pues, ayudar a los Estados Partes en la tarea de supervisar y aplicar las normas internacionales de derechos humanos.

El precepto de presentar informes periódicos a los órganos supervisores es un rasgo común de todos los tratados importantes de derechos humanos. La presentación de informes es un elemento esencial de la supervisión internacional del cumplimiento interno de las obligaciones derivadas de los tratados. Un aspecto fundamental para el adecuado funcionamiento del proceso es la presentación de informes puntuales y amplios por los Estados Partes. El objetivo del manual es impulsar el buen funcionamiento del proceso de información facilitando la preparación de dichos informes.

Se espera que el manual será útil no sólo como guía de los funcionarios encargados de preparar los informes sobre derechos humanos, sino también como medio para fortalecer el respeto y el disfrute de esos derechos en los Estados Partes en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Conforme a su finalidad, el manual ofrece a los funcionarios competentes amplias instrucciones para la preparación de los informes prescritos en seis importantes tratados internacionales de derechos humanos, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. En el manual no se abordan dos instrumentos internacionales, a saber: la Convención Internacional sobre la represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y la convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. La primera de ellas fue suspendida por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas después del establecimiento de un gobierno elegido democráticamente en Sudáfrica. La segunda fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990, pero todavía no entró en vigor.

La introducción del manual ofrece una reseña de los conceptos esenciales en la temática actual de derechos humanos, así como de la base y estructura del proceso de información. Los cuatro capítulos de la primera parte tienen por objeto diferentes fases y aspectos de la preparación de informes. El capítulo I, dedicado a la finalidad de los informes, examina las oportunidades que ofrecen y las funciones que cumplen la preparación y presentación de informes. El capítulo II trata de las cuestiones relacionadas con la correcta programación y coordinación de la labor preparatoria y ofrece algunas sugerencias prácticas a este respecto. El capítulo III examina la forma y la finalidad de la reunión entre los miembros de los grupos de expertos y los representantes del Estado que presenta el informe, así como las actividades necesarias de seguimiento. El capítulo IV, dedicado a información y documentación sobre derechos humanos, ofrece ideas prácticas para el descubrimiento, organización y análisis de las fuentes de información. En toda la primera parte del manual se hace repetidamente referencia al papel que los grupos no gubernamentales pueden desempeñar en el proceso de información y a su contribución al mismo.

La segunda parte del manual contiene seis capítulos relativos a las convenciones antes mencionadas. Cada capítulo tiene una estructura análoga. En la primera sección del mismo se examinan el proceso de información y las obligaciones prescritas al respecto en el respectivo tratado. La finalidad de dicha sección es hacer que el funcionario encargado de informar conozca más a fondo las disposiciones sustantivas de la convención correspondiente, para lo que se citan artículos de la misma, declaraciones oficiales aprobadas por el órgano supervisor, juntamente con el comentario del autor. Al mismo tiempo, se espera que la sección sirva de guía al funcionario para reunir la información requerida sobre cada artículo. La segunda sección pasa revista al procedimiento seguido por el órgano supervisor del tratado al examinar los informes, y enumera las actividades de seguimiento necesarias para la continuidad de la aplicación de la convención en el plano nacional. Ofrece al funcionario encargado de informar conocimientos detallados de las funciones y procedimientos del órgano supervisor. La tercera sección se dedica a las cuestiones clave de los informes periódicos.

Al usar el manual para preparar un informe conforme a lo dispuesto en alguna de las seis convenciones a que se refiere la segunda parte, se recomienda a los funcionarios responsables que estudien atentamente la introducción y la primera parte. Esos capítulos tratan de cuestiones importantes para el proceso de preparación de informes en sí. Son, pues, complemento de los seis capítulos de la segunda parte, con los que guardan relación directa. También ofrecen ideas y sugerencias prácticas sobre la forma de abordar la labor de información.

La bibliografía que figura como anexo del manual se ofrece como ayuda para reunir una biblioteca de derechos humanos a los efectos de la preparación de informes.

Los autores han contribuido a la elaboración del manual a título personal. Los trabajos de redacción han corrido a cargo del Comité de Redacción, integrado por los siguientes miembros: Profesor Philip Alston; Profesor Theo van Boven; Cecil Bernard; Hans Geiser; Enayat Houshmand y Profesor Fausto Pocar. La revisión técnica y de fondo del presente manual estuvo a cargo de Enayat Houshmand, ex Director del Servicio de Aplicación de instrumentos Internacionales y Procedimientos del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El anexo al manual que lleva por título "Procedimientos de redacción de memorias en la OIT", redactado por Alessandro Chiarabini, Jefe del Programa de Normas Internacionales del Trabajo y derechos Humanos del Centro Internacional de Formación de la OIT, presenta una visión general del sistema de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo y pone de relieve la interacción entre los procedimientos de preparación de informes en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

El Comité de Redacción quisiera expresar su especial gratitud a la Sra. Adelina Guastavi, del Centro Internacional de Formación de la OIT, responsable de la coordinación de la revisión del manual.

El Comité de Redacción

ABREVIATURAS

- FAO** *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*
- FMI** *Fondo Monetario Internacional*
- OIT** *Organización Internacional del Trabajo*
- OMS** *Organización Mundial de la Salud*
- ONG** *Organización no gubernamental*
- PNUD** *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*
- UNESCO** *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*

INTRODUCCIÓN

RESEÑA DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Por Theo Van Boven

Desde que terminó la segunda guerra mundial, estimular el respeto y la observancia de los derechos y libertades fundamentales del hombre en todas las partes del mundo viene siendo una preocupación primordial de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas han aportado contribuciones admirables al estímulo y la protección de los derechos humanos, y sus realizaciones en cuanto al establecimiento de normas no tienen precedentes. El reto que ahora se plantea a la comunidad de las naciones es la aplicación plena, verdaderamente universal y completa de esas normas, estipuladas en documentos de diferente naturaleza jurídica.

El presente manual trata de un aspecto concreto y sumamente importante del fomento y la protección de los derechos humanos, a saber, la supervisión internacional de la aplicación de los principios y normas jurídicos aceptados por los Estados Partes con el compromiso de darles cumplimiento. Los procedimientos de presentación de informes contenidos en los importantes instrumentos internacionales considerados en este manual fortalecen el principio de la responsabilidad internacional de los gobiernos en materia de derechos humanos.

Este capítulo de introducción al sistema internacional de derechos humanos establece el marco de referencia en el que después se examinan los aspectos generales del proceso de información, y los procedimientos establecidos conforme a seis importantes instrumentos internacionales de derechos humanos. Su finalidad es facilitar al usuario del manual el acceso a la normativa internacional de derechos humanos y a sus conceptos y mecanismos. En consecuencia, esta reseña se centra en los cinco aspectos siguientes: primero, examen del alcance de los derechos humanos; segundo, clasificación de los derechos humanos en categorías; tercero, los derechos humanos en relación con la paz y el desarrollo; cuarto, catálogo de instrumentos de derechos humanos; y quinto, resumen de los diferentes procedimientos internacionales en materia de derechos humanos.

a) Alcance de los derechos humanos

La Carta de las Naciones Unidas hace repetidamente referencia a los derechos y libertades fundamentales del hombre. En este contexto procede citar dos de ellos. El preámbulo afirma:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos[...] a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas[...]

Los propósitos de las Naciones Unidas se enuncian en el Artículo 1 de la Carta, cuyo párrafo tercero dice así:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

La Carta de las Naciones Unidas no define con más precisión el contenido de los derechos humanos. Los creadores de la Carta dejaron esta tarea para la propia organización y se decidió que a tal fin se redactaría una carta internacional de derechos humanos. Los instrumentos que finalmente nacieron fueron la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y dos Protocolos Facultativos de este último, uno que establece el derecho de petición individual (1966); y otro destinado a abolir la pena de muerte (1989); juntos forman los cinco elementos que compone la Carta Internacional de Derechos Humanos. Estos textos pueden considerarse una interpretación autoritativa de las cláusulas de la Carta de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos.

Si bien las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas referentes a los derechos humanos deben considerarse juntamente con la Carta Internacional de Derechos Humanos, tales disposiciones arrojan luz considerable sobre el alcance de los derechos humanos en relación con el sistema de estímulo y protección instaurado por las Naciones Unidas. Como reza la Carta, el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales es una empresa a realizar **para todos**. Durante demasiado tiempo los derechos humanos estuvieron, en gran medida, reservados a sectores privilegiados. Representaban una concepción exclusiva. Una gran mayoría de personas de color, sexo femenino, creencias no cristianas u origen extranjero eran excluidas y privadas del goce de muchos derechos humanos. La Carta, como cuestión de principio, extiende el alcance de los derechos humanos a todos los seres humanos, concepción reforzada por instrumentos internacionales posteriores, en particular por la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los derechos humanos son universales y se extienden a todos *ratione personae*.

Una segunda característica de las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos es la insistencia en la igualdad o la no discriminación, que se manifiesta en las palabras **sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión**. Esta noción de igualdad o no discriminación está estrechamente relacionada con el concepto de universalidad por cuanto los dos se refuerzan mutuamente. La prevención y la eliminación de la discriminación se han convertido en un objetivo principal de las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Se han redactado múltiples instrumentos e ideado buen número de mecanismos de supervisión con el fin de combatir la discriminación, poniendo especialmente el acento en la discriminación por motivos de raza, religión y sexo.

En tercer lugar, la Carta sitúa los derechos humanos en un sistema de **cooperación internacional**. Ello significa que las fronteras nacionales no constituyen límite alguno para los derechos humanos, sino que éstos constituyen, por su naturaleza, valores que rebasan las fronteras. La noción de cooperación internacional presupone también que los derechos humanos son objeto de legítima preocupación internacional y que siempre que los derechos humanos se vean gravemente amenazados, la comunidad internacional está autorizada a plantear las cuestiones correspondientes. Finalmente, no hay que olvidar que la cooperación internacional conlleva la obligación por parte de los Estados de cumplir de buena fe los compromisos que han asumido, fundados en la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales pertinentes.

b) Categorías de derechos humanos

Los derechos humanos pueden clasificarse en varias categorías. La distinción más corriente es la que se establece entre los **derechos civiles y políticos**, por un lado, y los **derechos económicos, sociales y culturales**, por otro. La Declaración Universal de Derechos Humanos engloba estas dos categorías principales en un solo documento. En cambio, cuando se elaboraron los demás elementos componentes de la Carta Internacional de Derechos Humanos, se decidió desdoblar esas dos categorías de derechos en dos documentos distintos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La lógica de esta división estriba en que los dos conjuntos de derechos se distinguen por su naturaleza —una categoría de derechos era susceptible de aplicación inmediata, mientras que la otra requería una realización progresiva— y, por lo tanto, se requerían medidas diferentes para darles efectividad.

Con todo, es cuestionable que quepa establecer una distinción tajante entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales. Por lo menos no debe haber ninguna duda de que los dos Pactos requieren compromisos jurídicos de los Estados Partes. Los preámbulos de ambos Pactos subrayan la interdependencia conceptual existente entre

ambas categorías de derechos humanos al reconocer expresamente que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Además, en muchas declaraciones de las Naciones Unidas se destacan **la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos**. Así, por ejemplo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) afirma que:

Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En esta reseña no se enumera detalladamente la amplia serie de derechos humanos. A título de indicación general se recuerda que entre los derechos civiles y políticos figuran: los derechos relativos a la vida, integridad, libertad y seguridad de la persona humana; los derechos respecto de la administración de justicia; el derecho a la vida privada; los derechos de libertad de religión o creencias y de libertad de opinión y expresión; la libertad de circulación; el derecho de reunión y asociación; y el derecho a la participación política. Los derechos económicos, sociales y culturales incluyen: el derecho al trabajo; las libertades sindicales; el derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados; el derecho a la asistencia médica; el derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural.

Todos estos derechos figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se definen con más precisión en las partes de la Carta Internacional de Derechos Humanos elaboradas posteriormente y en buen número de instrumentos internacionales más concretos. Todos ellos confirman la noción ya consagrada en la Carta de las Naciones Unidas y reafirmada en la Declaración Universal de que todas las personas son portadoras de estos derechos, sin distinciones de ninguna especie tales como por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otra condición. La significación y el alcance de este **principio de no discriminación** resultan además acentuados por la disposición contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, según la cual todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.

Otra distinción que suele hacerse es entre **derechos individuales y colectivos**. En la Carta Internacional de Derechos Humanos muchos de estos derechos se formulan de modo que el individuo resulta el principal beneficiario: «Toda persona tiene derecho[...]». Algunos derechos humanos conjugan los aspectos individuales y los colectivos. Por ejemplo, la libertad de manifestar la religión o las creencias puede ejercerse individual y colectivamente. En cuanto a los demás derechos humanos, prevalecen los aspectos colectivos.

Esto sucede, por ejemplo, con los derechos de la familia y las libertades sindicales. Pero también hay derechos que, por su misma naturaleza y su objeto, son derechos de grandes colectividades. Cabe citar al respecto los derechos de las minorías, que conciernen a considerable número de personas con vínculos comunes de tipo étnico, religioso o lingüístico, y los derechos de los pueblos. Estos últimos incluyen el derecho de libre determinación, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz y la seguridad, y el derecho a un medio ambiente sano. El derecho de los pueblos a la libre determinación se consagra en el artículo 1 de los dos Pactos y se reafirma en la Declaración y el Programa de Acción adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena (1993); el derecho al desarrollo se enuncia en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y se reafirma igualmente en la Declaración y el Programa de Acción de Viena. Conviene señalar que la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) reconoce esas dos clases de derechos en su relación dialéctica. Este documento fue el primer tratado de derechos humanos en incluir una enumeración de los derechos de los pueblos.

c) Los derechos humanos en relación con la paz y el desarrollo

Entre los propósitos de las Naciones Unidas, enumerados en el Artículo 1 de la Carta, ocupan un lugar destacado el desarrollo y estímulo de los derechos humanos y las libertades fundamentales juntamente con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el fomento entre las naciones de relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, así como la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario. Tal es el telón de fondo sobre el que deben contemplarse los derechos humanos relacionados con la paz y el desarrollo.

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que trata la segunda parte de este manual, ha señalado la estrecha relación existente entre los derechos humanos, en particular el derecho a la vida, y la prevención de la guerra. Según ha manifestado el Comité, «[...] la guerra y otros actos de violencia masiva siguen siendo un flagelo de la humanidad que arrebatada cada año la vida de millares de seres humanos inocentes». Asimismo, el Comité afirma que: «Todos los esfuerzos que (los Estados Partes) realicen para evitar el peligro de guerra, especialmente de guerra termonuclear, y para fortalecer la paz y la seguridad internacionales, constituirán la condición y garantía más importante para la protección del derecho a la vida». [Observación general 6 (16), véase el capítulo II de la segunda parte de este manual.]

La relación entre derechos humanos y paz tiene a la vez otras dimensiones, según la declarado por el Secretario General de las Naciones Unidas en su Programa de Paz (1995). No cabe duda de que la paz es una condición previa esencial para la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Siempre que se ven amenazadas las relaciones

pacíficas entre seres humanos, grupos de personas, pueblos y naciones, los derechos humanos tienden a estar comprometidos. Las guerras y los conflictos armados causan de por sí violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos. En cambio, en ciertas circunstancias que conlleven grandes violaciones sistemáticas y persistentes de los derechos humanos, la acción en favor de éstos puede por sí misma causar una perturbación de las relaciones pacíficas. Muchas luchas de liberación son luchas por los derechos humanos, noción que de manera clara aunque implícita se recoge en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

En consecuencia, no es posible mantener la paz sin la justicia y sin el respeto de los derechos humanos.

El Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas enuncia los campos de cooperación económica y social internacional que requieren, con arreglo al Artículo 56 de la Carta, la toma de medidas conjunta o separadamente por parte de la Organización y de sus Miembros. Entre esas actividades de cooperación internacional figura, según prescribe el Artículo 55, la promoción de:

- a) *Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;*
- b) *La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación en el orden cultural y educativo;*
- c) *El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.*

Con el transcurso de los años, los Miembros de las Naciones Unidas han procurado establecer relaciones entre los derechos humanos y las principales cuestiones de ámbito mundial, llevados por su empeño de dar solución a los problemas de derechos humanos que afectan a millones de seres víctimas de privaciones, desposeídos, discriminados y marginados. Este enfoque, que se manifiesta en la Proclamación de Teherán (1968) y muchos documentos siguientes, se denomina también **enfoque estructural**. En él se contemplan:

- La vinculación de los derechos humanos a las principales tendencias y cuestiones de alcance mundial;
- La determinación de las causas profundas de las violaciones de los derechos humanos;
- La evaluación de los derechos humanos a la luz de circunstancias y situaciones concretas;
- El reconocimiento de la diversidad de los sistemas políticos y sociales, la pluriformidad cultural y religiosa y los diferentes niveles de desarrollo.

El enfoque estructural de los derechos humanos se manifiesta también claramente en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Esta Declaración pone debidamente de relieve la posición central que ocupa la persona humana en el proceso de desarrollo y contribuye apreciablemente a la vinculación conceptual entre derechos humanos y desarrollo. Al mismo tiempo, la Declaración puede servir de guía para las políticas nacionales e internacionales de desarrollo. Si se toma con la debida seriedad, la Declaración puede ser un instrumento útil para:

- Destacar la significación de los derechos humanos en el proceso de desarrollo;
- Reconocer la posición central de la persona humana y el factor humano en los esfuerzos por el desarrollo;
- Ofrecer una base sana y motivación en el orden político, jurídico, social y moral para la cooperación en el desarrollo;
- Servir de patrón en el diálogo sobre desarrollo y derechos humanos entre las naciones desarrolladas y las naciones en desarrollo.

En este contexto, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos proclamó en la Declaración y el Programa de Acción de Viena que, mientras el desarrollo facilita el disfrute de todos los derechos humanos, no es posible invocar la falta de desarrollo para justificar la privación de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional. La naturaleza universal de estos derechos es incuestionable.

d) Catálogo de instrumentos de derechos humanos

Probablemente el mayor logro de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos es la creación de un cuerpo de normas internacional en dicha materia como resultado de muchos años de labor normativa internacional. El pilar en que se funda este *corpus juris* internacional es la Carta Internacional de Derechos Humanos con las cinco partes que la componen. La recopilación de instrumentos internacionales de derechos humanos, publicada por las Naciones Unidas en 1994, enumera no menos de 95 textos de convenciones, declaraciones y otros documentos internacionales.

En un catálogo de instrumentos de derechos humanos conviene distinguir diferentes categorías de los mismos, a saber:

- Instrumentos generales y especiales;
- Instrumentos mundiales y regionales;
- Instrumentos jurídicamente vinculantes (tratados (y otros)).

Los instrumentos **generales** suelen tener por objeto una amplia gama de derechos humanos. Si bien no forman parte de los documentos institucionales oficiales de las organizaciones e instituciones internacionales, son de carácter institucional en sentido lato y dan contenido al régimen normativo establecido en el seno de las Naciones Unidas o de mecanismos regionales de cooperación internacional. De estos instrumentos generales, los más destacados son:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
- Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (1966);
- El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950);
- La Carta Social Europea (1961);
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948);
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969);
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981);
- La Carta Árabe de Derechos Humanos;

En lo que respecta a los instrumentos **especiales**, la antedicha recopilación de instrumentos internacionales de derechos humanos, publicada por las Naciones Unidas, los clasifica en las siguientes categorías:

- Derecho de libre determinación;
- Prevención de la discriminación;
- Derechos de la mujer;
- Derechos del Niño;
- Esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas;
- Derechos humanos en la administración de justicia: protección de personas sometidas a detención o prisión;
- Libertad de información;
- Libertad de asociación;
- Empleo;
- Matrimonio y familia, infancia y juventud;
- Bienestar, progreso y desarrollo en lo social;
- Derecho a disfrutar de la cultura, desarrollo y cooperación cultural internacional.
- Nacionalidad, apatridia, asilo y refugiados;

- Crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, incluso el genocidio;
- Derecho humanitario.

En cuanto al alcance y contenido de los instrumentos especiales, conviene señalar tres objetivos particularmente importantes por su naturaleza, a saber, la eliminación de la discriminación, la protección de las personas y grupos vulnerables y la lucha contra las prácticas perversas en gran escala. Destacan sobre todo los instrumentos dirigidos a combatir el racismo y la discriminación racial, la discriminación contra la mujer, la discriminación por motivos de religión o creencias, la discriminación en el empleo, la ocupación y la remuneración, y la discriminación en la educación. Los refugiados, las mujeres, los niños, los trabajadores, los detenidos y presos, los impedidos, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes y sus familias forman todos ellos categorías de personas cuyos derechos e intereses requieren especial protección. El genocidio, la tortura, la esclavitud y otras formas de explotación del hombre son prácticas perversas que entran en el ámbito de los crímenes internacionales o los crímenes de lesa humanidad. Se han redactado instrumentos jurídicos concebidos específicamente para combatir estas manifestaciones de barbarie.

La segunda gran distinción mencionada anteriormente es la que se establece entre los instrumentos elaborados por las organizaciones de vocación **mundial**, como son las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y los instrumentos nacidos de instituciones o estructuras **regionales**. Entre estas últimas, el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y, en menor grado, la Liga de los Estados Árabes, han trabajado activamente y establecido extensas normativas de derechos humanos. Asimismo, los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) han alcanzado en el contexto Este-Oeste un amplio consenso sobre los principios de derechos humanos y su desarrollo, como parte de su labor para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y facilitar los contactos y la comunicación entre los pueblos. Los temores iniciales de que los instrumentos regionales pudieran constituir una amenaza para la integridad y validez de los instrumentos mundiales se han disipado en gran parte. Hoy día, con la experiencia adquirida tras muchos años de coexistencia de esas dos clases de instrumentos, prevalece la opinión de que unos y otros son complementarios y se refuerzan mutuamente.

Otra distinción es la que existe entre los instrumentos **jurídicamente vinculantes** (tratados) y los otros instrumentos. Es innegable que cuando las normas de derechos humanos se consagran en un tratado reforzado por disposiciones relativas a su aplicación, adquieren una autoridad considerable. Ello es particularmente cierto en el caso de los tratados que son fruto de una meditada preparación y han recibido amplia ratificación basada en un firme compromiso de cumplimiento asumido por los Estados. En virtud de muchos de esos tratados de derechos humanos se han establecido mecanismos de supervisión, incluidos

sistemas de presentación de informes, para dar una expresión concreta a la responsabilidad de los Estados Partes en esos tratados.

Ahora bien, las iniciativas más recientes en el campo de la normativa —siguiendo el ejemplo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales siguientes que no constituyen tratados— tienden a dar preferencia a los documentos que no tienen forma de tratados, sino de declaraciones, conjuntos de principios, códigos de ética, directrices, etc. Tales instrumentos no requieren ratificación (la cual suele causar largas demoras de la entrada en vigor cuando el instrumento es un tratado) y van dirigidos, al menos en el ámbito de las Naciones Unidas, a todos los miembros de dicha organización y, en su caso, a otros actores de la sociedad, a nivel nacional e internacional. Esos otros instrumentos suponen no sólo importantes compromisos políticos para los Estados, sino que son también reglas fundamentales para el desenvolvimiento de las relaciones internacionales y, especialmente en la esfera de los derechos humanos, reglas fundamentales para el desenvolvimiento de las políticas internas.

e) Procedimientos de supervisión

Los procedimientos internacionales de aplicación en la esfera de los derechos humanos tienen diversas finalidades. Algunos de ellos pueden servir a los Estados interesados para una mejor concepción de las políticas nacionales dirigidas a plasmar en realidad esos derechos. Tales procedimientos tienen una función **asesora**. Hay otros procedimientos que pueden desencadenar una acción internacional encaminada a prestar asistencia material o de otro tipo a determinados Estados. Estos procedimientos tienen una función **asistencial**. Existen también otros procedimientos previstos para los casos de incumplimiento de las normas internacionales, cuya finalidad principal es corregir una eventual situación de los derechos humanos o ciertos aspectos de la misma. Estos procedimientos se caracterizan por su función **correctiva**. Pero hay también otros procedimientos cuyo objetivo es proporcionar socorro o recursos a las personas o grupos víctimas de abusos. Tienen, pues, una función de **socorro o recurso**. La mayoría de estos procedimientos tienen algo en común: pueden servir para evitar la deterioración de ciertas situaciones o que se cometan (otra vez) ciertas maldades con personas o grupos. Esta es la que puede llamarse función **preventiva** de los procedimientos internacionales de control. La eficacia de los mismos depende en gran parte de la calidad y competencia de los mecanismos de control y del grado de voluntad política por parte de los Estados interesados para cooperar de buena fe con los mecanismos de supervisión internacional.

El tipo de procedimiento de supervisión que más corrientemente se aplica y acepta es el sistema de **presentación de informes**. Este sistema lo implantó la OIT fundándose en su Constitución inicial, y lo amplió con sucesivas enmiendas. Los Estados Partes en los conve-

nios internacionales en materia laboral tienen obligación de informar periódicamente sobre la aplicación de las normas internacionales que han aceptado, y los Estados Miembros de la OIT tienen incluso la obligación de informar, previa petición del Consejo de Administración de dicha Organización, sobre su actitud respecto de convenios y recomendaciones que no han ratificado. Los gobiernos nacionales elaboran y presentan los informes, pero las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores tienen derecho a formular por escrito observaciones que examina la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones juntamente con los informes de los gobiernos. Los comentarios de la Comisión de Expertos se examinan en el seno de una comisión tripartita de la Conferencia de la OIT (integrada por representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y trabajadores), en presencia de representantes del gobierno interesado.

El sistema de presentación de informes puede considerarse como un sistema de **supervisión ordinaria**. Es, por lo general, de naturaleza no conflictiva y se basa en el método del diálogo constructivo. Los comités de expertos independientes, establecidos en conformidad con los respectivos tratados internacionales de derechos humanos y, a menudo, designados "órganos creados en virtud de tratados" funcionan como órganos de control destinados a examinar y evaluar los progresos realizados y las dificultades con las que se tropieza en la aplicación de esos tratados. El sistema de presentación de informes se ha ido imponiendo progresivamente en buen número de importantes convenciones de derechos humanos, y en particular en los instrumentos internacionales de que trata la segunda parte de este manual, a saber:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial;
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer;
- La Convención contra la tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;
- La Convención sobre los Derechos del Niño.

La más reciente convención de derechos humanos que prevé un sistema de presentación de informes como instrumento de supervisión ordinaria internacional es la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus Familias (1990) que todavía no ha entrado en vigor al no haberse alcanzado aún el número requerido de ratificaciones o adhesiones. Por consiguiente, no se abordará esta Convención en la presente edición del manual. Lamentablemente, el proceso de ratificación de esta Convención es sumamente lento.

Otro de los instrumentos, tratados en la primera edición del manual y que ya no figura en la presente edición, es la Convención Internacional sobre la represión y el Castigo del Crimen del *Apartheid*. Esta Convención difiere de otros instrumentos internacionales, dado que su mecanismo de supervisión no se basa en un organismo especial compuesto de expertos independientes sino en un grupo de tres miembros de la Comisión de Derechos Humanos nombrados por el Presidente de la misma. Como resultado de la instauración de un gobierno unido, no racial y democrático en Sudáfrica, la Comisión de Derechos Humanos decidió suprimir de su orden del día la aplicación de la Convención Internacional sobre la represión y el Castigo del Crimen del *Apartheid* y suspender las reuniones del Grupo de tres. La Comisión de Derechos Humanos reconoció que “la aplicación diligente y la supresión de la Convención Internacional sobre la represión y el Castigo del Crimen del *Apartheid* por parte de la comunidad internacional ha contribuido en gran medida al desmantelamiento del *Apartheid* en Sudáfrica.

Los procedimientos ordinarios de supervisión deben distinguirse de los **procedimientos especiales**. Estos tienen por objeto una situación determinada de los derechos humanos reinante en un país o territorio y que cause especial preocupación a los miembros responsables de la comunidad internacional. Este tipo de procedimientos especiales recibe a menudo la denominación de «**enfoque por países**». Los procedimientos especiales pueden también aplicarse a ciertas prácticas que afecten a grandes cantidades de personas en muchos países o territorios y que sean motivo de general preocupación en el plano internacional. Estos procedimientos especiales constituyen el «**enfoque por temas**».

La puesta en marcha de algunos procedimientos especiales es determinada por peticiones o denuncias cursadas al amparo de instrumentos jurídicos. Se denominan por lo general «**comunicaciones**» en dichos instrumentos y pueden ser presentadas por individuos o grupos de individuos con motivo de supuestas violaciones de derechos por el Estado Parte en cuestión, por Estados Partes que aleguen que otro Estado Parte no cumple las obligaciones prescritas por el instrumento pertinente, o bien por unos y otros. Un rasgo común de la mayoría de estos procedimientos de denuncia es su **carácter cuasi judicial** en lo que respecta a los principios del respeto a la legalidad. Ello significa que el órgano supervisor da a todas las partes la oportunidad de presentar pruebas e información escritas, y en su caso orales, en apoyo de sus respectivas posturas, y que se respeta como es debido el principio *audiatur at altera pars*. Significa asimismo que el órgano supervisor, si no puede alcanzar un arreglo amistoso, emitirá dictamen sobre si el Estado Parte interesado ha cometido una infracción de la Convención. Los distintos procedimientos de denuncia previstos en buen número de convenciones mundiales y regionales de derechos humanos tienen en general estos rasgos cuasi judiciales en común. Cabe señalar a este respecto los procedimientos de denuncia basados en la Constitución de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes,

el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993) recomendó que, en caso de que tales denuncias fueran facultativas, los Estados Partes en las convenciones sobre derechos humanos deberían examinar la posibilidad de aceptar todos los procedimientos facultativos.

Además de los procedimientos especiales de carácter cuasi judicial, hay muchos otros procedimientos especiales que se han establecido como resultado de otras recomendaciones formuladas y decisiones adoptadas por los órganos normativos de las Naciones Unidas en particular por la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, y por la Asamblea General. La instauración de estos procedimientos especiales responde a inquietudes generales y profundas sentidas por una gran parte de los Miembros de las Naciones Unidas.

Es así como la Comisión de Derechos Humanos creó en 1967 el Grupo Especial de Expertos sobre el África meridional, cuyo mandato fue renovado repetidamente hasta que concluyó en 1995, después de la instauración de un gobierno unido, no racial y democrático en Sudáfrica. En el transcurso de los años, muchos otros países o territorios fueron objeto de investigación y vigilancia por parte de relatores especiales y grupos de trabajo ya que registraron graves violaciones de los derechos humanos. Los resultados alcanzados por los relatores especiales o los grupos de trabajo sirvieron de base para las declaraciones y recomendaciones de los órganos normativos de las Naciones Unidas. La lista actual (1996) de procedimientos específicos está relacionada con Afganistán, Burundi, Cuba, Guinea Ecuatorial, República Islámica del Irán, Iraq, Myanmar, los territorios ocupados desde 1967, Rwanda, el territorio de la Ex Yugoslavia y Zaire.

Los procedimientos especiales mencionados en el párrafo precedente se centran en un **país o territorio**, pero en la actualidad existe la tendencia a fijar más la atención en ciertas prácticas que afectan a grandes cantidades de personas en muchos países y que, por lo tanto, son causa de general preocupación. Esta tendencia se refleja en el llamado enfoque **por temas**. Así, la Comisión de Derechos Humanos constituyó en 1980 un Grupo de Trabajo para examinar cuestiones relativas a desapariciones forzadas o involuntarias de personas. En los años sucesivos, se crearon otros mecanismos por temas, cuyo objeto es la integridad de la vida y la persona humanas, cuyo rasgo común es que permiten supervisar y presentar informes sobre las prácticas flagrantes existentes en muchos países y, además, en los casos especiales de amenaza inminente, permiten interceder por motivos humanitarios con el fin de obtener atención y alivio inmediatos. Entre este tipo de mecanismos por tema figuran, además del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Sin embargo, existen otros fenómenos y prácticas que dan origen a problemas serios y

difundidos que llevaron a la comisión de Derechos Humanos a crear mecanismos de vigilancia y procedimientos adicionales por tema. Tales mecanismos se ocupan respectivamente de: formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia; libertad de opinión y de expresión; independencia de jueces y juristas; personas desplazadas internamente; mercenarios; intolerancia religiosa; venta de niños, prostitución y pornografía infantil ??; desechos tóxicos y violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Cabe señalar que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) puso de relieve en la declaración y el Programa de Acción de Viena la importancia de salvaguardar y fortalecer el sistema de procedimientos, relatores, representantes, expertos y grupos de trabajo especiales e instó a todos los Estados a cooperar plenamente en la aplicación de esos procedimientos y mecanismos. La Conferencia Mundial reconoció asimismo el importante papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales en la promoción de los derechos humanos. Una de las numerosas tareas de las ONG es servir de fuente de información, contribuyendo así al buen funcionamiento de todos los procedimientos de supervisión y mecanismos de control de los derechos humanos.

Finalmente, además de los procedimientos ordinarios y especiales, cabe distinguir entre los mecanismos de control **basados en tratados** y los **basados en la Carta**. En principio, los mecanismos de control previstos en tratados tienen sólo operatividad con respecto a los Estados Partes en esos instrumentos jurídicos. Los Estados que ratifican dichos tratados aceptan *ipso facto* cooperar de buena fe con los mecanismos de control. El mandato de los órganos de supervisión se define en los tratados. Estos procedimientos y mecanismos de control tienen un claro fundamento jurídico. Por regla general, los mecanismos de control basados en tratados son de carácter permanente. Los mecanismos y procedimientos de control basados en la Carta deben su existencia a una decisión, habitualmente en forma de resolución, de un órgano normativo que es una entidad representativa en la que se refleja la composición de la Organización. El fundamento jurídico de estos mecanismos y procedimientos es el documento institutivo de la Organización, que en el caso de las Naciones Unidas es su Carta. Teniendo en cuenta la importancia dada en la Carta de las Naciones Unidas al desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, pues es uno de los principales propósitos de la Organización (Artículo 1), y el compromiso que todos los Miembros de la Organización han adquirido a este respecto (Artículo 56 en combinación con el Artículo 55), las atribuciones intrínsecas de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos tienen un firme fundamento en la Carta.

De la anterior lista de procedimientos de supervisión y mecanismos de control se desprende claramente que existe una gran variedad de instrumentos y mecanismos de aplicación. Coexisten muchos tipos de procedimientos: procedimientos ordinarios y procedimientos especiales; procedimientos (cuasi) judiciales y políticos; procedimientos por países y procedimientos por temas; procedimientos basados en tratados y otros basados en la Carta. Además estos diversos tipos de procedimientos coexisten no sólo en el

seno de las Naciones Unidas, sus organismos especializados y las organizaciones regionales tales como el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de la Unidad Africana, sino también en las relaciones entre ellas. En muchas ocasiones, esos procedimientos y mecanismos coexistentes tal vez tengan por objeto el mismo derecho o el mismo conjunto de derechos, las mismas situaciones o incluso los mismos casos. A fin de mantener la coherencia en la interpretación de las normas y en la evaluación de los hechos y la información, y con miras a evitar la duplicación de actividades y la confusión, es muy necesaria la coordinación entre los diversos procedimientos y mecanismos coexistentes. Esta coordinación debe ser preocupación constante de las secretarías de las organizaciones internacionales y de los propios mecanismos de control.

Como observación final, debe entenderse que los procedimientos de supervisión y los mecanismos de control internacionales nunca podrán considerarse como un sustitutivo de los mecanismos y las medidas nacionales dirigidas a dar efectividad a las normas de derechos humanos. Los derechos humanos han de hacerse efectivos, sobre todo y ante todo, a nivel nacional y local. La responsabilidad que tienen los Estados de plasmar en realidad los derechos humanos existe sobre todo con respecto al pueblo que vive bajo la jurisdicción de esos Estados. Ahora bien, dada la internacionalización de los derechos humanos y el reconocimiento general de que la promoción y el fomento de esos derechos no es de la exclusiva competencia de los Estados, la comunidad internacional puede tener legítimo interés en que todos y cada uno de los Estados, o cualquier otro actor que ejerza poderes efectivos, cumplan las normas internacionalmente reconocidas. En consecuencia, los procedimientos de control internacional no son un sustitutivo de los medios y métodos para la aplicación de los derechos humanos a nivel nacional, pero sí tienen una importante función subsidiaria o complementaria que desempeñar. En estos mecanismos internacionales de control se materializa el interés público de la comunidad internacional por el logro de una situación en que, como dicen la Declaración Universal y los Pactos Internacionales, «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tengan por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».

PRIMERA PARTE
ASPECTOS GENERALES

FINES DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Por Philip Alston

Hoy día todos los gobiernos mantienen con regularidad contactos diplomáticos y de otra índole referentes a la situación de los derechos humanos en sus respectivos países. Tales intercambios son ya un aspecto aceptado de las relaciones internacionales aunque en ciertas ocasiones pueden realizarse en forma casi hostil y originar controversias al máximo nivel político. Pero en su mayoría son de carácter rutinario y se consideran como parte de las actividades normales de un gobierno. En particular, el proceso de presentación de informes periódicos a los órganos internacionales se contempla ya como un medio constructivo y posiblemente rentable por el que los gobiernos pueden tratar de alcanzar una serie de objetivos. Antes de examinar estos objetivos conviene proceder a un breve examen retrospectivo para observar cómo ha evolucionado la actitud de la comunidad internacional ante la presentación de informes.

a) Evolución de los procedimientos de información

Las Naciones Unidas prosiguieron la labor de la Organización predecesora, la Sociedad de Naciones, haciendo amplio uso de los procedimientos de información y de petición para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos de los territorios en «fideicomiso». Pero hubieron de pasar bastantes años hasta que la idea de la presentación de informes se extendió de las situaciones coloniales a la situación de las naciones independientes. La teoría en que este fenómeno se fundó fue que las Naciones Unidas debían preocuparse por los derechos humanos en todo el mundo, y no solamente con criterios selectivos. Inicialmente la presentación de informes se implantó con carácter mundial pero enteramente voluntario, y se vinculó a las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este sistema, que se desarrolló a mediados del decenio de 1950, fue importante para establecer el principio de la responsabilidad pero, por diversas razones, resultó un tanto insatisfactorio en la práctica.

El paso siguiente, dado inicialmente en el contexto de la lucha contra el racismo, fue establecer un sistema formal de presentación de informes basado en las obligaciones concretas estipuladas en un tratado internacional. Así la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, prescribía la presentación de informes periódicos de los Estados Partes a un comité internacional encargado de supervisar o vigilar el cumplimiento por dichos Estados de las obligaciones derivadas del tratado. Los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 adoptaron un enfoque

semejante, lo mismo que varios tratados internacionales más recientes de derechos humanos, a los que se refiere la segunda parte de este manual. Esa evolución redundó en un amplio sistema de presentación de informes aplicable en distinto grado (según el número de tratados a que se hayan adherido o ratificado) a la gran mayoría de los Estados del mundo actual. Se caracteriza por: la asunción voluntaria de las obligaciones de informar por parte de los Estados; la estipulación de esas obligaciones en las disposiciones de los tratados; la creación de comités de expertos independientes encargados de examinar los informes, la presunción de que el objetivo primordial es prestar asistencia a los gobiernos y no meramente criticar su actuación.

Al tiempo que evolucionaba el sistema de presentación de informes, las Naciones Unidas y los principales organismos regionales de derechos humanos establecían otra amplia serie de procedimientos para estimular una mayor sensibilidad pública a los derechos humanos y responder a las violaciones de tales derechos. Esta evolución paralela ha contribuido apreciablemente a que el proceso de información pueda centrarse principalmente en las dimensiones positivas de la cooperación internacional en materia de derechos humanos, y no en las negativas. Así, el proceso de información presupone que existe la necesidad de un **diálogo constructivo** entre el Estado interesado, por una parte, y el grupo internacional de expertos independientes, por otra. La presentación de informes no es algo que se impone a un Estado reacio, ni se concibe como un procedimiento hostil. Antes bien se basa en el supuesto, primero, de que todo Estado es un violador real o potencial de los derechos humanos (por buenas que sean sus intenciones) y, segundo, de que un cierto grado de responsabilidad internacional aceptada como algo normal sirve los intereses bien entendidos del propio Estado, de sus ciudadanos y de la comunidad internacional.

b) Cómo sacar el máximo fruto de la presentación de informes

El proceso de cumplimiento de las obligaciones internacionales de un Estado en materia de información debiera contemplarse como una ocasión de conseguir varios objetivos. Lo ideal es considerarlo como parte integrante de un proceso continuo cuyo fin es fomentar y estimular el respeto a los derechos humanos, y no como un hecho aislado que absorbe valiosos recursos administrativos sólo para cumplir los requisitos prescritos por un tratado internacional. Dicho de otra forma, el proceso debe verse como una oportunidad y no como una faena rutinaria o una formalidad. Es una oportunidad para hacer balance de la situación interna y adoptar medidas correctivas de las eventuales deficiencias que se detecten. Y es una oportunidad para proclamar ante la comunidad internacional que el gobierno en cuestión toma en serio sus compromisos internacionales.

Si el proceso de información se toma con seriedad, en la forma indicada, será forzosamente una actividad que requiera tiempo y recursos relativamente considerables. Pero estos gastos deben considerarse como inversiones y no como dispendios improductivos. El

sistema establecido para supervisar el proceso de información debe integrarse minuciosamente en el conjunto de disposiciones de política interna teniendo en cuenta que el proceso tiene como fin la consecución de objetivos nacionales e internacionales.

c) Funciones que cumple la presentación de informes

Los fines a que responde la presentación de informes pueden enumerarse en un orden más o menos cronológico, que se corresponde con el período que va desde la ratificación del tratado hasta el examen del informe por el órgano supervisor internacional.

i) Función de examen inicial

Antes, o inmediatamente después, de que un Estado pase a ser Parte en un tratado internacional, se supone que debe examinar su legislación y prácticas internas para cerciorarse de que están en conformidad con las obligaciones estipuladas en el tratado. Incluso cuando se haya hecho así antes de la ratificación, la obligación de presentar un informe inicial al órgano correspondiente creado en virtud del tratado ofrece al Estado Parte la ocasión de realizar un amplio examen de la legislación nacional, los reglamentos, procedimientos y prácticas administrativas, a fin de cerciorarse de que concuerdan al máximo posible con las disposiciones del tratado.

En algunos casos el examen previo a la ratificación lo habrá efectuado principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores u otro equivalente, con aportaciones relativamente escasas de otros ministerios o de los principales sectores de la sociedad. Por ello, la preparación del informe inicial posiblemente requiera un proceso bastante más amplio de consultas. Todos los comités de supervisión atribuyen especial importancia a este informe primero o inicial, como se llama en la jerga técnica.

ii) Función de supervisión

La información sobre los aspectos *legislativos* puede efectuarse desde el despacho de un ministerio, siempre que el funcionario responsable tenga acceso a la documentación necesaria. Pero todos los comités de supervisión, sin excepción, insisten en que no basta con informar sobre la situación jurídica (o *de jure*) formal. En consecuencia, los informes que no pasan de describir las formalidades legalistas de la situación no son bien recibidos por los miembros del Comité y dan siempre origen a un número muy elevado de peticiones de información suplementaria que han de presentar los representantes de los gobiernos.

En los informes tiene, pues, que haber un equilibrio entre la situación teórica y la práctica. Ello significa que es preciso un examen detallado y bien fundado de hechos de actualidad. Los ejemplos aislados o las pruebas de tipo anecdótico no son suficientes. Así pues, una

condición previa para la información eficaz es la existencia de un sistema adecuado que supervise con regularidad la situación respecto de cada uno de los derechos. No cabe afirmar con seguridad que la tortura nunca se da en las prisiones a no ser que se supervise la situación regularmente. Asimismo, no cabe afirmar con un mínimo de autoridad que toda persona disfruta del derecho a una alimentación adecuada a no ser que se haya establecido un sistema para vigilar la existencia de casos de hambre y malnutrición.

El fin de la función de supervisión no es presentar al gobierno bajo una luz desfavorable. Por el contrario, la supervisión es un primer paso indispensable para detectar y seguidamente corregir los problemas de derechos humanos que existieren. Un informe que no demuestre, sea de manera explícita o implícita, que, por lo menos, se han realizado de buena fe ciertos esfuerzos de supervisión, corre el riesgo de ser mirado con considerable escepticismo.

La mayoría de los órganos de supervisión han indicado expresamente su deseo de recibir información estadística juntamente con el texto descriptivo habitual. Esto subraya la importancia de desglosar o descomponer la información disponible de forma que ofrezca una clara imagen del país en su totalidad y, además, de las diferentes regiones y grupos existentes dentro de él. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha pedido que se preste atención especial a las regiones o zonas menos prósperas y a todo grupo o subgrupo concreto que parezca encontrarse en una situación particularmente vulnerable o desventajosa. Ahora bien, el Comité también ha reconocido que tal supervisión puede ser costosa y requerir tiempo, especificando que los Estados que no puedan permitirse el tipo de supervisión sugerido debían señalar este particular en su informe al Comité e indicar la naturaleza y volumen de la asistencia internacional que necesitarían para tal fin. Dada la insistencia con que se ha hablado recientemente de la disponibilidad de servicios de asesoramiento en el marco del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas, parecería muy razonable que se presentasen tales peticiones.

iii) Función de formulación de política

Muchos problemas de derechos humanos pueden resolverse simplemente enmendando la legislación pertinente, modificando las prácticas administrativas o transmitiendo las instrucciones apropiadas a la autoridad que corresponda. En cambio, otros no son susceptibles de una solución tan rápida y exigen la formulación de un conjunto de políticas a largo plazo dirigidas a garantizar el cumplimiento pleno y permanente de las obligaciones derivadas de tratados. Por ejemplo, los esfuerzos por eliminar algunos aspectos de la discriminación por motivos de raza o sexo pudieran exigir cambios en las tradiciones culturales que no es posible realizar de un día para otro. En tales casos, el proceso de presentación de informes puede servir de catalizador para la formulación de políticas cuidadosamente planeadas para responder a los problemas que se hayan detectado. Los comités de supervisión no esperan que se hagan imposibles de la noche a la mañana pero sí ver muestras de la

adopción de políticas que parezcan ofrecer probabilidades de conseguir las medidas correctoras necesarias en un plazo razonable.

iv) Función de escrutinio público

En su introducción al presente manual, el profesor Theo van Boven señala que «los procedimientos de supervisión y los mecanismos de control internacionales nunca podrán considerarse como un sustitutivo de los mecanismos y las medidas nacionales[...]». Ello es especialmente cierto cuando se trata de la preparación de un informe periódico que debe considerarse como un documento importante dirigido a un auditorio nacional y también internacional. Los tratados de derechos humanos procuran acentuar y realzar la responsabilidad de los gobiernos no sólo en el plano internacional, sino también con respecto a sus propios ciudadanos. Por ello la preparación del informe ofrece una buena ocasión para consultar con los sectores sociales, económicos, culturales, etc. de la sociedad. En este aspecto, varios Estados de diferentes regiones del mundo han empezado a experimentar con diferentes formas de consulta. Algunos han recabado aportes de grupos no gubernamentales sobre determinadas cuestiones, otros han pedido a dichos grupos que presenten observaciones sobre los proyectos de informe, y otros han confiado la preparación de los informes a grupos que incluyen representantes del sector no gubernamental. Algunos Estados se han esforzado además por dar amplia difusión a sus informes de modo que el público en general pueda formular observaciones y contribuir así a un debate continuo de política nacional.

Esta función de escrutinio público puede también reforzarse garantizando la publicidad de las **actas resumidas** de las Naciones Unidas, documentos en que consta el examen del informe del Estado por parte del órgano competente creado en virtud del respectivo tratado.

v) Función de evaluación

La obligación de preparar informes periódicos sucesivos a intervalos prescritos brinda una oportunidad ideal de evaluar los progresos realizados con el paso del tiempo. Los mismos comités de supervisión tienden a hacer hincapié en este punto efectuando comparaciones entre los problemas señalados cuando se examinó el informe precedente y los observados al estudiar el informe siguiente. Análogamente, los Estados que se han propuesto a sí mismos metas o hitos como referencia para evaluar sus propios progresos pueden aprovechar el proceso de información periódica como ocasión para juzgar esos progresos (o la ausencia de ellos) y reexaminar la adecuación de los hitos correspondientes.

vi) Función de reconocimiento de los problemas

Los principales tratados de derechos humanos considerados en este manual estipulan en general que los Estados Partes deben informar sobre los progresos que hayan realizado y también sobre «los factores y las dificultades, si los hubiere» que hayan afectado a la plasmación en realidad de los derechos en cuestión. En ocasiones se arguye que no es realista esperar que los Estados reconozcan que tienen problemas en sector alguno y que, por lo tanto, es inevitable que los informes sólo traten de las «buenas noticias». Pero tal planteamiento está claramente fuera de lugar y los comités de supervisión tienden a ser incrédulos cuando los informes dan a entender que todo marcha a plena satisfacción. Hay que aceptar que no cabe esperar de ningún Estado una ejecutoria perfecta en la consecución del respeto a los derechos humanos. Incluso cuando la situación general es muy positiva, siempre es susceptible de mejora. El reconocimiento sincero de los problemas, incluso aunque se consideren casi inabordables (o por lo menos no fácilmente solubles), contribuye a probar la buena fe del gobierno no sólo a los ojos del comité de supervisión, sino también de sus propios ciudadanos. La realidad es que para encontrar remedio a un problema hay que hacer primero su diagnóstico. En este aspecto cabe comparar los problemas de derechos humanos con los de la drogadicción. Si no se reconoce la existencia de un problema, es casi seguro que no se resolverá.

vii) Función de intercambio de información

Cuando, a mediados del decenio de 1950, las Naciones Unidas tomaron la iniciativa de establecer procedimientos de presentación de informes sobre derechos humanos (con carácter voluntario), uno de los objetivos más corrientemente mencionados era el acopio de información sobre experiencias comunes (tanto buenas como malas) de forma que los Estados pudieran aprender unos de otros. Hoy día, la función de intercambio de información que tiene la presentación de informes constituye la base esencial sobre la que los comités de supervisión pueden elaborar sus comentarios generales. Dicho de otro modo, los informes sirven para dar a los comités una idea más correcta de los tipos de cuestiones que típicamente se plantean a los gobiernos cuando tratan de plasmar en realidad la noble fraseología legal contenida en los tratados. Después, los comités pueden extraer de la sabiduría contenida en esta experiencia colectiva el elixir que, en forma de asesoramiento, hacen extensivo a todas las partes interesadas.

d) Observaciones finales

La enumeración precedente de objetivos de la presentación de informes no pretende ser exhaustiva. Pueden muy bien tener otras funciones. Asimismo, no es de suponer que todas ellas revistan en todo momento la misma importancia. En efecto, es muy probable que

unas adquieran más importancia que otras conforme varíen las circunstancias y la forma en que los gobiernos y los pueblos ven el proceso.

El punto más importante es simplemente que la presentación de informes forma parte de un proceso continuo que interesa sumamente al gobierno en cuestión tomar en serio. En toda situación en que ello no sea así es de esperar que la opinión pública, juntamente con la actividad de los comités de supervisión correspondientes, producirá más pronto o más tarde el cambio necesario de actitud.

PREPARACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS INFORMES NACIONALES

Por Cecil Bernard y Petter Wille

La ratificación o adhesión a cualquiera de los tratados internacionales de derechos humanos considerados en este manual obliga a los Estados Partes a presentar informes periódicos sobre la aplicación de dichos instrumentos en el plano nacional.

Son varios los factores que determinan la calidad de la forma y el fondo de esos informes. En el capítulo precedente, el profesor Philip Alston examina las oportunidades que ofrece y las diversas funciones que cumple el proceso de información en el contexto nacional. El presente capítulo se propone considerar algunos aspectos de estructura y programación que influyen en el éxito de la preparación y redacción de los informes.

a) Necesidad de un compromiso político

La presentación de informes a los órganos de supervisión creados en virtud de tratados es una obligación que incumbe a los gobiernos de los Estados Partes. Puesto que esta obligación requiere por su naturaleza una acción positiva, es requisito previo para su cumplimiento la voluntad política de preparar un informe sincero y completo, y de consignar para tal fin los recursos necesarios.

Los dirigentes políticos pueden ver como un menoscabo de la soberanía la obligación de informar a un órgano de supervisión internacional, creado en virtud de un tratado, sobre la actuación del país en materia de derechos humanos. Es posible que, a sus ojos, esta obligación sea como una «palanqueta» con la que otros Estados acaso traten de obtener medios de presión en política exterior sobre el Estado informante. Pueden temer que el resultado de tal información sea suministrar munición para uso de organizaciones no gubernamentales (ONG) mal predisuestas. Estas y otras consideraciones parecidas pueden inducir a la preparación de informes que contengan información insuficiente como base sobre la que los órganos formados por expertos puedan cumplir con efectividad la misión que les confían las distintas convenciones.

Pero semejante planteamiento sería la manifestación de una serie de interpretaciones poco afortunadas. El hecho de que un gobierno ratifique un instrumento determinado de derechos humanos es de por sí prueba del compromiso inicial de los dirigentes políticos con la protección internacional de esos derechos. Muestra con toda claridad que los Esta-

dos no consideran en absoluto que el hecho de informar menoscabe la soberanía nacional. Además el sistema de presentación de informes es una manera de demostrar a las ONG y otras partes interesadas que el gobierno coopera en la aplicación de los procedimientos internacionales pertinentes y no trata de ocultar nada.

Un gobierno debiera reconocer las importantes funciones que pueden cumplir los informes en el proceso de formulación de políticas nacionales, y acoger complacido la contribución que el diálogo constructivo, libre de juicios, con los órganos formados por expertos supone para el fomento y la protección de los derechos humanos de sus ciudadanos. Con tal fin, los dirigentes políticos debieran cuidarse de dar al (los) funcionario(s) encargado(s) de los informes la independencia y el respaldo que tan necesarios son para recabar y evaluar toda la información, favorable y menos favorable, y preparar un informe completo y sincero conforme a lo prescrito en cualquiera de los tratados de derechos humanos a que se refiere este manual.

b) Realidad de la escasez de recursos

Una labor seria de información exige considerable minuciosidad y atención a los detalles. Por ello es un proceso que requiere tiempo y puede ser costoso. Los recursos, tanto humanos como materiales, consagrados a este proceso influyen en el resultado. El gobierno deberá conceder a las personas encargadas de preparar un informe determinado el tiempo, la autoridad y los recursos materiales necesarios para realizar satisfactoriamente la tarea que les ha confiado. Hacer frente al hecho real de la escasez de recursos planteará un difícil reto a muchos países. La programación y coordinación cuidadosas de las actividades de preparación de los informes ayudarán a sacar el mejor partido de los recursos disponibles.

Una buena información es elemento esencial de cualquier informe. Este capítulo del manual, dedicado a la información y documentación sobre derechos humanos, trata de la importancia del acopio activo y sistemático de datos completos sobre derechos humanos, y sugiere maneras de enfocar esta tarea.

La preparación de un informe requiere tiempo. Debe concederse a las personas encargadas de preparar un informe una reducción proporcionada de sus otros cometidos. Si el tiempo dedicado a la preparación de un informe es insuficiente, lo probable es que el resultado sea insatisfactorio. Ello suscitará a su vez dificultades para mantener un diálogo constructivo con el órgano formado por expertos, y menguará también la utilidad del informe en el plano interno. Por tanto, el interés mejor entendido de los gobiernos aconseja que se cuiden de conceder al personal el tiempo necesario para desempeñar adecuadamente sus funciones de información.

La preparación de un informe dado exige aportaciones de fuentes variadas, en particular de autoridades nacionales y locales, organismos administrativos, fuentes no gubernamentales, etc. La autoridad del funcionario encargado de un informe influirá en la tramitación dada a las peticiones de información. El gobierno debe dejar claramente sentado que la labor de información es importante. Los departamentos y funcionarios atareados, tenderán más a responder a las peticiones relacionadas con los informes si quien las formula no es precisamente un funcionario público subalterno, sino un cargo firmemente respaldado por los dirigentes políticos. Otra de las ventajas es que ese funcionario suscitará el respeto y la cooperación de las ONG, que desempeñan una función de importancia creciente en la preparación de informes.

c) Organización y coordinación adecuadas

Dado el alcance de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos considerados en la segunda parte de este manual, no es verosímil que un solo funcionario o funcionaria, sean cuales fueren sus conocimientos y experiencia, sea capaz de realizar satisfactoriamente la tarea de preparar los informes en un plazo aceptable. Por consiguiente, la meta debiera ser establecer un sistema que permita aprovechar el cúmulo de conocimientos especializados existente en todas las esferas de la Administración pertinente, y también fuera de ella, para elaborar un informe determinado.

i) Determinación de los participantes

Cabe suponer que, en cualquier país, es bastante bajo el nivel general de conocimiento de las prescripciones concretas de las normas internacionales de derechos humanos entre los funcionarios y miembros de la Administración no asignados expresamente a esos asuntos. Ampliando el círculo de participantes en el proceso de información, un gobierno puede conseguir dos fines. Por una parte, la experiencia y conocimientos detallados que los participantes posean en los campos de su competencia serán beneficiosos para la calidad del producto final en lo sustantivo. Por otra, el proceso de información contribuirá a ampliar los conocimientos de los funcionarios sobre las repercusiones de la normativa internacional de derechos humanos en sus respectivas esferas. Un criterio importante para la selección de las personas encargadas de preparar informes es su fuerte compromiso a favor de la protección y el fomento de los derechos humanos. Ello debería a su vez facilitar y estimular la formación de un clima administrativo favorable con miras a la eliminación de eventuales discrepancias entre la legislación y las prácticas internas y las normas internacionales de derechos humanos.

El funcionario (o el equipo) encargado de preparar un informe dado debe prestar gran atención a la tarea de determinar qué personas van a participar en la labor. Más adelante, la Sra. Wiseberg indica, en su capítulo, que para reunir la información de interés hay que

saber la información que tiene cada uno y en qué forma. El funcionario encargado del informe podría empezar por hacer una lista de todos los organismos de la Administración, así como de toda Organización o toda persona especializada en la materia, fuera del ámbito gubernamental, que pudieran contribuir a la preparación de un informe determinado. Esa lista será diferente de un tratado a otro y acaso también varíe según se trate de informes iniciales o periódicos. Para poder encontrar todas las fuentes importantes de información el funcionario encargado del informe debe conocer perfectamente los derechos sustantivos amparados por el correspondiente tratado y las disposiciones del mismo en materia de informes.

ii) Mantenimiento de la coordinación adecuada

Puesto que la preparación de un informe dado será en la mayoría de los casos una labor de equipo, la función directiva debe asignarse claramente a un organismo (ministerio) determinado y a una persona (o equipo) determinados. En vista de las particularidades de los tratados considerados en este manual, puede ser que para todos ellos (o algunos de ellos) dicha función corresponda a diferentes organismos. Por razones que se examinan más adelante, estos núcleos de información no deben trabajar aislados unos de otros, sino mantener estrechos lazos de comunicación y cooperación.

Son posibles varios enfoques para asegurarse el concurso de los participantes necesarios. Los gobiernos podrían considerar la conveniencia de crear un grupo de trabajo interministerial de alto nivel, presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores o de Justicia, como símbolo de la importancia atribuida al proceso de información. Este grupo de trabajo se encargaría de coordinar la preparación de todos los informes sobre derechos humanos que el gobierno haya de presentar. Podría estar integrado por representantes de los ministerios clave participantes en la preparación de los informes (es decir, de Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Sanidad, de la Mujer, etc.), y por representantes de los principales grupos no gubernamentales y cívicos (es decir, grupos del sector laboral, asociaciones profesionales, instituciones de investigación, etc.). El grupo de trabajo se reuniría regularmente para coordinar las obligaciones en materia de informes y también podría asignársele una función de supervisión y debate de las cuestiones de derechos humanos en general, incluyendo las obligaciones que se desprenden de los tratados regionales.

La preparación de los distintos informes puede realizarse según diferentes planteamientos. Se puede dividir el trabajo y asignarlo a centros de enlace situados en departamentos clave, encargado cada uno de ellos de una parte concreta, bajo la supervisión de un coordinador central. Es posible también optar por un gran número de autores y nombrar para el proyecto a una serie de personas especializadas en diferentes materias. El enfoque adoptado dependerá en gran medida de las circunstancias locales, y en especial de la organización administrativa del país.

Sea cual fuere la estructura que se prefiera, lo importante es coordinar el trabajo adecuadamente, asignar a cada cual su tarea con claridad, y cuidarse de adoptar un enfoque homogéneo para las cuestiones de fondo del informe. En todo este manual se recalca que no basta con limitarse a informar sobre la legislación tal como aparece escrita. Lo que interesa a los comités es la práctica administrativa, la aplicación de las leyes en los tribunales y juzgados, los programas y políticas para alcanzar ciertas metas, y los «factores y dificultades» que afectan a la aplicación de los tratados. En la labor preparatoria serán elementos positivos importantes la autoridad del funcionario encargado del informe, que le permita recabar la cooperación de los especialistas y las organizaciones apropiados, y un claro compromiso político y administrativo con la información sobre derechos humanos. La eficacia del proceso de acopio de información dependerá también de la claridad con que el funcionario encargado del informe sea capaz de explicar a los responsables de un sector determinado de la Administración el significado de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y el tipo de información que deben facilitar para el informe.

d) Carga resultante de la presentación de informes

Dada la expansión del régimen internacional (y regional) de derechos humanos, los Estados Partes han de atender un número creciente de peticiones de información sobre esos derechos y asuntos conexos. Estas peticiones pueden tener diversos orígenes, entre ellos los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, los órganos normativos de las Naciones Unidas en esta misma materia, cierto número de organismos especializados, en particular la UNESCO y la OIT, así como órganos regionales creados en virtud de tratados y órganos normativos regionales. En este contexto, sólo cabe recalcar que la presentación de los informes prescritos por las convenciones consideradas en el presente manual es una obligación derivada de la ratificación del respectivo tratado por el Estado. Esta obligación es esencialmente diferente de las peticiones de información provenientes de otros orígenes.

Se está trabajando a diferentes niveles para encarar los problemas que plantea la coexistencia de las obligaciones de informar. La finalidad de este manual es facilitar la presentación de los informes previstos en las seis convenciones principales que son objeto de la segunda parte. Otra medida es la armonización y consolidación de las directrices referentes a la parte inicial del informe de cada Estado Parte. Esas directrices consolidadas se examinan en el anexo que figura al final de la primera parte del manual.

Los funcionarios encargados de los informes debieran ser conscientes de esa multiplicidad de exigencias de información, y saber cómo encarar las situaciones de superposición de las obligaciones de informar.

i) Forma de obviar la superposición de las exigencias de presentación de informes

Según las categorías establecidas por el Profesor van Boven en la introducción del manual, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son instrumentos de alcance general que amparan una amplia gama de derechos humanos. Los otros cuatro instrumentos considerados en el manual son documentos específicos de ámbito más reducido, que tratan con más detalle o más especificidad de cuestiones también contempladas en los Pactos.

Los Estados que son Partes en más de uno de esos instrumentos comprobarán probablemente que la información preparada para un informe determinado podría aprovecharse de manera práctica y oportuna para otro informe. Como medida inicial, los funcionarios encargados de los informes deberían tener, o elaborar, un catálogo de los instrumentos que su gobierno haya ratificado (o se proponga ratificar en un futuro próximo), incluida información sobre los ciclos de presentación de informes, las fechas en que éstos se deben presentar, y las fechas en que se han presentado los informes anteriores. Este catálogo no debiera limitarse a los instrumentos objeto del presente manual, sino que tendría que incluir otros instrumentos que prescriben informes periódicos, tales como los convenios y las recomendaciones de la OIT y los tratados regionales de derechos humanos.

Guiándose por esta lista, los Estados Partes debieran percatarse de la naturaleza de ciertos derechos y de la amplitud con que son regulados en los diferentes instrumentos. La información acopiada sobre estos derechos puede ser útil para informar a más de un órgano. A fin de facilitar la determinación de la naturaleza y el grado de superposición existente entre distintos derechos, este manual ofrece también a los funcionarios encargados de los informes referencias de interés a los artículos relacionados entre sí de los seis instrumentos de derechos humanos considerados en la segunda parte. El cuadro elaborado a tal efecto, que figura al final de la segunda parte, debiera proporcionar útil orientación.

Una vez que la información se ha presentado a un órgano, el Estado Parte debiera recurrir a una serie de remisiones recíprocas concretas en lugar de presentar de nuevo la misma información. En efecto, los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados, en su segunda reunión celebrada en 1988, instaron a los Estados Partes a hacer uso de remisiones apropiadas en vez de repetir la misma información. Reiteraron esta recomendación en su tercera reunión, celebrada en Ginebra en octubre de 1990, puntualizando que «los Estados Partes, al redactar sus informes, pueden remitirse, cuando sea oportuno, a la información contenida en los informes que hayan presentado a otros órganos creados en virtud de tratados, en lugar de repetir la misma información, o bien anexarla al informe o incorporarla a él» (documento A/45/636, párr. 56). Este procedimiento de remisión recíproca se prevé incluso expresamente en el párrafo 3 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual prescribe que: «Cuando la información per-

tinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma». No debe entenderse que, por el uso de las remisiones recíprocas, los Estados Partes quedan exentos de sus obligaciones de informar a cualquier otro órgano creado en virtud de un tratado, sino que tal procedimiento es una forma de aligerar esas obligaciones y de aprovechar al máximo los recursos existentes. Sería claramente de interés para los Estados Partes cuidarse de que la información ya presentada a un órgano de las Naciones Unidas sea también accesible, en forma apropiada, a otro órgano.

ii) Empleo de anteriores informes de los gobiernos

Una condición previa al pleno uso de remisiones recíprocas apropiadas es el conocimiento de las actividades paralelas de información realizadas anteriormente. Como se ha indicado antes, la función directiva en la preparación de cada informe puede asignarse a departamentos diferentes. Ahora bien, sin una coordinación adecuada entre ellos, pudiera suceder que los distintos funcionarios encargados de los informes no estuvieran enterados de las tareas realizadas por los colegas, con el consiguiente despilfarro de los escasos recursos, por la duplicación de los trabajos. Un grupo de trabajo interministerial es un buen medio para asegurarse de la coordinación general. Tampoco se debe infravalorar la utilidad de una colección de documentos o de un pequeño centro de documentación, como apunta la Sra. Wiseberg más adelante. Semejante colección ha de contener por lo menos, como la autora señala, todos los informes que el Estado Parte haya presentado ya a todas las organizaciones internacionales o regionales, y los funcionarios encargados de informar deben hacer pleno uso de esos documentos al elaborar sus propios informes. Se recomienda también incluir en la colección los informes presentados por otros estados, ya que pueden servir de aliciente puesto que es posible que señalen problemas comunes a los funcionarios encargados de los informes y ofrezcan soluciones para superarlos. Huelga decir que los comentarios generales elaborados periódicamente por los órganos de supervisión deberían ser fácilmente accesibles como material de referencia para el equipo. Tales comentarios generales pueden ser útiles, no en cuanto tales, sino como testimonio del enfoque adoptado por tales órganos sobre cuestiones específicas. Un ejemplo válido sería la elaboración de los elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada mencionado en el comentario general N.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A continuación figuran unos pocos ejemplos que ilustran la importancia de coordinar las actividades de información y de mantener bajo control los documentos ya presentados. Su objeto es también mostrar lo útil que es determinar la naturaleza de los derechos contemplados en las convenciones ratificadas por el Estado que presenta el informe, y la amplitud con que se regulan en los distintos instrumentos.

Los informes preparados para la OIT conforme a lo estipulado en el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor deben contener información que también interesa desde el punto de vista de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Conviene comprobar si la información contenida en los informes preparados para la OIT sobre cuestiones tales como el empleo, las condiciones de trabajo, la seguridad social, por nombrar sólo unas pocas, es de utilidad para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La información sobre los derechos sindicales y la prohibición del trabajo forzoso será posiblemente de interés para la OIT, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según prescriben las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (que no revisten forma de tratado, sino que fueron aprobadas por resolución de la Asamblea General en 1984), el Secretario General pide periódicamente a los gobiernos que informen sobre el cumplimiento de dichas Reglas y las dificultades con que han tropezado. Esta información será también de interés para el Comité de Derechos Humanos.

iii) Utilización de informes preparados por organizaciones internacionales

Las organizaciones intergubernamentales, como son las Naciones Unidas y sus organismos especializados, preparan regularmente notas e informes sobre cuestiones variadas, que conviene examinar por si fueran de interés para los informes sobre los derechos humanos. Esos documentos, informes, encuestas y cuadros estadísticos suelen basarse en datos facilitados por los gobiernos y pueden constituir una fuente muy importante de información al preparar los informes dirigidos a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

La información preparada por los organismos especializados tales como la OIT, la OMS y la UNESCO puede hacerse accesible a los mencionados órganos en dos formas diferentes. Los propios comités han solicitado, en distinta medida cooperación de algunos organismos especializados, sobre todo pidiendo información y documentación de que éstos disponen sobre asuntos de interés para el respectivo órgano. Además, en su reunión de 1988, los presidentes de órganos creados en virtud de tratados recomendaron que se proporcionase a los miembros de cada comité la información estadística pertinente que se pueda obtener de las organizaciones intergubernamentales con motivo del examen por las mismas de los informes de los Estados Partes. Pidieron, como mínimo, ejemplares del Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, del informe titulado «Estadísticas financieras internacionales», del Fondo Monetario Internacional, de los cuadros estadísticos que se adjuntan al Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, así como del informe del UNICEF sobre el Estado Mundial de la Infancia.

Conviene que en los informes presentados por los Estados Partes se haga llegar directamente a los comités esa misma información u otra análoga. En efecto, los funcionarios que

aprovechen esos textos para preparar las partes descriptivas y estadísticas de sus informes mejorarán la calidad general de su documento y al Estado respectivo se le reconocerá el mérito de su presentación. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer utiliza datos del Compendium of Statistics and Indicators on the Situation of Women preparado por la Oficina de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, para hacerse una idea más cabal de la situación de las mujeres en los Estados cuyos informes suministran pocos o ningún dato estadístico. El mencionado Compendium contiene un cúmulo de información que los funcionarios encargados de informar no debieran desaprovechar. La Asamblea Mundial de la Salud de la OMS aprobó en 1981 una Estrategia Mundial de Salud para Todos en el Año 2000. Estableció un complejo sistema de supervisión y evaluación de la efectividad y aplicación de las estrategias, basado en informes nacionales periódicos sobre los llamados indicadores globales, complementados con estudios regionales y mundiales. El segundo informe (mundial) sobre la supervisión de los progresos en la aplicación de las estrategias de salud para todos se publicó en 1989. Este sistema debe tenerse muy en cuenta al preparar las partes correspondientes de los informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y al Comité de los Derechos del Niño.

iv) Programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Ginebra es el principal órgano encargado de ejecutar el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas. Con la salvedad del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, orgánicamente encuadrado en la División para el Adelanto de la Mujer de la Oficina de las Naciones Unidas en Nueva York, el Centro con sede en Ginebra también presta servicios a los órganos creados en virtud de los tratados considerados en este manual. A continuación se reseña brevemente, como ilustración de este capítulo y para posible utilidad de los funcionarios encargados de los informes, uno de los subprogramas del Centro.

El programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos, que ejecuta el Centro, tiene por fin principal prestar asistencia técnica en la aplicación de las convenciones internacionales de derechos humanos a los Estados que indiquen la necesidad de tal asistencia. Además del presupuesto ordinario, con el que se financian, entre otras cosas, las actividades prescritas por los órganos normativos de las Naciones Unidas, en 1987 se creó un fondo voluntario para reunir recursos adicionales destinados a la ejecución de proyectos aprobados en el marco de este programa. En general, el objetivo de estos proyectos es establecer, desarrollar y fortalecer las infraestructuras regionales y nacionales necesarias para satisfacer las normas internacionales de derechos humanos. Desde 1994, el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, Italia, lleva organizando anualmente un seminario curso práctico sobre la preparación de infor-

mes sobre los derechos humanos copatrocinado por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Estos seminarios/cursos prácticos tienen por objeto formar a los funcionarios públicos que participan o podrían participar en la labor de preparación de informes.

La asistencia prestada a los gobiernos en virtud del programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica se concibe como complemento de las demás partes del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas y no puede ser sustitutivo de las actividades de información, supervisión e investigación. Dicha asistencia no debe servir de pretexto para que los gobiernos eludan el deber de dar cuenta de su respectiva situación en cuanto a derechos humanos, ni debe servir para que queden exentos de un escrutinio conforme a los procedimientos establecidos por las Naciones Unidas.

La asistencia prestada hasta la fecha, que se basa en las peticiones presentadas por los gobiernos, puede clasificarse como sigue: a) creación o fortalecimiento de facultades de derecho; b) creación de bibliotecas adecuadas de consulta en materia de legislación y derechos humanos para la administración de justicia; c) actividades de capacitación, incluidos cursos de capacitación y cursos prácticos sobre la administración de justicia; d) asesoramiento de expertos para la redacción de textos legales que estén en conformidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos; e) publicación de revistas oficiales de derecho; f) colección y clasificación de textos legales, en particular legislación y compendios de jurisprudencia.

Por último, conviene señalar que el programa de servicios de asesoramiento brinda la posibilidad de obtener servicios de asistencia de expertos para la preparación de informes de Estados Partes.

e) Aportación de las organizaciones no gubernamentales

Las ONG tanto internacionales como locales se han afirmado como factores importantes para la protección y promoción de los derechos humanos. Sus aportaciones a este respecto van desde la labor de activista y «perro guardián» hasta el trabajo no partidario de investigación y documentación; y desde proyectos de litigación a otros de procuración en asuntos civiles. Los gobiernos debieran estudiar las posibilidades de dar entrada a las ONG y a los grupos populares y representativos en el proceso de presentación de informes.

Las razones para la inclusión de los grupos populares o representativos en el proceso de presentación de informes y el grado de esa participación variarán según las circunstancias locales. Más adelante, en el capítulo dedicado a la información y documentación sobre derechos humanos, la Sra. Wiseberg describe las funciones que esos grupos pueden desempeñar aportando información para los informes, y reflexiona sobre las razones que

pueden inducir a los gobiernos a buscar aportaciones de origen no gubernamental para preparar los informes. Parece claro que la temprana participación de grupos ajenos al gobierno en el proceso de información ofrece una oportunidad de debate crítico entre el gobierno y sus ciudadanos, permitiendo así a los dirigentes políticos detectar más fácilmente situaciones que constituyen violaciones de los derechos humanos, o que suponen un «factor o dificultad» en la aplicación de los derechos contenidos en un tratado.

Varios Estados han creado mecanismos para la participación de grupos populares o representativos y de personas particulares en la preparación de los informes, o han establecido la práctica de invitar a formular observaciones sobre los proyectos de informe preparados por el gobierno. En el informe definitivo presentado al órgano creado en virtud del tratado en cuestión convendría incluir un resumen de tales actividades. Los comités reciben con agrado tal información que además puede ser de utilidad a otros Estados Partes en sus actividades por conseguir la participación de grupos no gubernamentales en el proceso de preparación de informes.

Dos ejemplos recientes puestos en conocimiento del Comité de Derechos Humanos servirán de ilustración al respecto: 1) Noruega ha informado sobre la constitución de un Comité asesor del Gobierno en derechos humanos, formado por miembros del Parlamento pertenecientes a diferentes partidos políticos, representantes de los ministerios, organizaciones no gubernamentales e investigadores en materia de derechos humanos. Su mandato incluye la facultad de formular observaciones acerca de los proyectos de informe sobre derechos humanos. En la práctica, actúa como centro para la puesta en común de información y de actividades de consulta y coordinación; ofrece al Gobierno y a las organizaciones no gubernamentales la posibilidad de mantener intercambios de opiniones. 2) Italia ha informado sobre la creación de un Comité Interministerial de derechos humanos como mecanismo especial para coordinar las aportaciones de las principales ramas de la administración pública destinadas a la preparación de todos los informes prescritos por todos los tratados de derechos humanos ratificados por el Gobierno. Representantes de las administraciones públicas se reúnen periódicamente para estudiar y examinar la información disponible, las nuevas leyes y la jurisprudencia, así como para preparar proyectos de informe que, a su vez, han de recibir la aprobación del Comité Interministerial antes de presentarlos a los órganos creados en virtud de tratados.

A fin de mejorar la adecuación de la información que recibe sobre la aplicación jurídica y de facto de las convenciones y recomendaciones, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha elaborado un conjunto de métodos para recabar información de fuentes no gubernamentales, además de la información gubernamental. En sus formularios para la presentación de informes sobre los convenios ratificados, dicha Comisión de Expertos incluye una serie de preguntas que, entre otras cosas, tratan de obtener observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Este procedimiento y los ejemplos antes mencionados pueden animar a los funcionarios encar-

gados de preparar los informes sobre derechos humanos a procurarse aportaciones parecidas de entidades ajenas al Gobierno.

f) Proceso de redacción

Una vez reunida la información necesaria para el informe de que se trate, el funcionario (o equipo) encargado del mismo comenzará efectivamente a redactarlo. Como se ha indicado anteriormente, es importante seguir un enfoque uniforme en lo que atañe a la esencia del informe. A este respecto conviene observar estrictamente las directrices sobre la forma y contenido de los informes para facilitar la producción de un documento homogéneo. Los distintos comités han aprobado directrices de ese tipo para dar orientación a los Estados en la preparación de los informes y facilitar a los órganos creados en virtud de tratados la supervisión de la aplicación de los instrumentos internacionales a nivel nacional.

En la segunda parte del manual se examinan detenidamente las directrices referentes a los informes prescritos por los distintos instrumentos. Con todo, conviene señalar algunos elementos comunes al proceso de redacción de todos los informes.

En general, las directrices recomiendan redactar los informes en dos partes. La primera parte debería ofrecer información básica general sobre el Estado que presenta el informe, es decir, una amplia exposición de las circunstancias que determinan la aplicación de los instrumentos internacionales. El fin de las nuevas directrices consolidadas relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes (véase la nota que figura al final de la primera parte del manual) es proporcionar a cada comité las «características nacionales» del Estado que presenta el informe.

La segunda parte del informe debería contener información concreta sobre la situación legal y *de facto*, en el Estado que presenta el informe, con respecto a los derechos prescritos en cualquiera de los instrumentos internacionales. Dado que el criterio fundamental de los órganos de supervisión de los tratados es el grado de disfrute personal efectivo de los derechos humanos en el seno de la sociedad del país en cuestión, no bastará con hacer mención de la legislación vigente. Las leyes y reglamentos son un primer elemento indispensable de los informes, pero no son suficientes para la evaluación correcta de la situación de los derechos humanos en un país.

Los componentes de los órganos creados en virtud de tratados provienen de diversas regiones geográficas con diferentes formas de civilización y sistemas jurídicos. Miran los textos legales y las disposiciones y reglamentos administrativos a la luz de sus propios antecedentes y perspectivas, y pueden tener escaso conocimiento de las circunstancias particulares del Estado que presenta el informe. Las leyes y reglamentos han de complementarse con un análisis descriptivo apropiado de su aplicación en la realidad y, siempre que sea

posible, de la jurisprudencia y los casos judiciales. Debe hacerse amplio uso de datos estadísticos para lograr informes cada vez más cabales y claros. Las estadísticas son un medio excelente para evaluar los progresos logrados con el tiempo en la consecución de metas concretas fijadas para el disfrute de los derechos humanos. A tal fin, los informes deberían contener también información sobre los programas y proyectos emprendidos para propiciar la consecución de esas metas, sobre los mecanismos para supervisar los progresos y el grado de cumplimiento, y sobre los medios para corregir situaciones insatisfactorias. La información se debe reunir y presentar artículo por artículo.

Al examinar los informes, los órganos creados en virtud de tratados buscan detalles y no generalidades. Un exceso de detalles puede también causar dificultades a dichos órganos por falta de tiempo para el estudio de un informe, pero el problema que más se les suele plantear es el opuesto, esto es, que haya demasiado pocos detalles. Los funcionarios encargados de los informes deberían, al comenzar a redactarlos, prestar especial atención a las directrices y demás recomendaciones aprobadas por los comités. También deberían realizar un estudio comparativo de los informes que los comités hayan recibido de otros países. Ello contribuirá a ampliar la perspectiva particular y a adquirir un mejor sentido del equilibrio de los diversos elementos que determinan la calidad de un informe: menciones de leyes y reglamentos, descripción de su aplicación práctica, casos judiciales, iniciativas en materia de programas y políticas, factores y dificultades surgidos en la aplicación, información estadística.

En la fase de redacción, cada elemento componente del informe debería ser objeto de la discusión más amplia posible por parte de los respectivos organismos de la Administración, y en especial por parte de los funcionarios encargados de cada sector, para cerciorarse del carácter cabal y correcto del informe definitivo. El proyecto íntegro debería remitirse a funcionarios de departamentos gubernamentales, organismos no gubernamentales, grupos populares y representativos y a otras personas especializadas en la materia, invitándoles a formular observaciones. Aunque semejante proceso puede requerir tiempo, contribuirá a una mayor sensibilidad de la opinión pública en lo que respecta a las obligaciones de informar que tiene el gobierno y a su responsabilidad internacional en los asuntos de derechos humanos. El producto final presentado al órgano formado por expertos debe ser satisfactorio para todas las partes interesadas: los ciudadanos del Estado que presenta el informe, el gobierno que cumple una obligación prescrita en un tratado, el equipo que ha preparado el informe, y el órgano formado por expertos que lo examina en un diálogo constructivo con los representantes del Estado que lo ha presentado.

INFORMES NACIONALES SU PRESENTACIÓN A ÓRGANOS FORMADOS POR EXPERTOS Y SU SEGUIMIENTO

Por Fausto Pocar, Cecil Bernard y Petter Wille

Como señala el profesor Alston en su capítulo sobre los fines de la presentación de informes, la preparación de estos documentos cumple de por sí importantes funciones para el Estado que los redacta, pues permite a sus autoridades realizar un examen a fondo de la situación legal y las realidades en la práctica en cuanto a la protección de los derechos consagrados en el instrumento internacional objeto de análisis.

La médula del procedimiento de información, al menos desde el punto de vista de la supervisión internacional de la aplicación de los derechos humanos, es el estudio del informe por parte del comité competente. Los comités desempeñan actividades de supervisión que les permiten evaluar la información contenida en los informes a la luz de la experiencia que han adquirido tras examinar un número elevado y continuamente creciente de tales documentos. Guiándose por esta experiencia, los órganos de supervisión pueden determinar si la situación existente en el Estado que presenta el informe satisface, y hasta qué punto satisface realmente, las normas de protección prescritas a nivel internacional, y qué medidas se requieren en el plano nacional para mejorar la situación y ponerla en armonía con las normas internacionales.

a) Formas de presentación y representación apropiada

Los procedimientos concretos de presentación de un informe varían según el instrumento internacional de que se trate. Dichos procedimientos son objeto de la segunda parte del manual. Pero, en general, conviene hacer observar que las actividades de supervisión desarrolladas por los comités sólo pueden ser fructíferas si se cumplen dos condiciones: 1) un informe ha de contener información exhaustiva sobre la situación en el país de los derechos humanos amparados por un instrumento determinado y 2) toda laguna en la información que contenga el informe ha de ser verdaderamente subsanada durante el examen del mismo.

En lo que respecta a la primera condición, es preciso distinguir entre los informes iniciales y los informes periódicos sucesivos presentados a los comités. El informe inicial sirve para establecer un primer contacto entre el Estado que lo presenta y el comité al que se dirige.

Prepara el terreno para el estudio de los futuros informes que presente el mismo país. Al analizar un informe inicial, los comités proceden a un primer examen general de las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas con la ratificación. Este examen permite a los comités darse cuenta de los principales sectores problemáticos que precisan mejoras, y en los que el Estado Parte ha de centrar su atención. Para que el estudio del informe inicial cumpla su finalidad, dicho documento ha de contener información suficiente sobre el marco legal en el que se verifica la aplicación del instrumento internacional, sobre la consideración de que goza este instrumento en el orden legal interno, sobre las medidas adoptadas en la legislación y en la práctica con miras al disfrute de cada derecho protegido, así como sobre los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del instrumento internacional objeto de examen.

Los informes consecutivos —cuya periodicidad depende de las disposiciones concretas de un tratado o de las decisiones tomadas por los distintos órganos de supervisión— tienen como fin un análisis mucho más detallado de las medidas adoptadas por el Estado que presenta el informe para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Los informes periódicos han de prestar especial atención a los asuntos que los comités de supervisión hayan señalado como especialmente problemáticos al examinar el informe inicial. El estudio de los informes periódicos debe brindar a los comités la oportunidad de juzgar los progresos realizados desde la presentación del informe anterior, sea en general o como fruto de la cooperación del Estado con el Comité. En consecuencia, los informes periódicos no sólo deben actualizar la información suministrada en los informes precedentes, sino además tratar concretamente de las cuestiones planteadas por los miembros de los comités a las que no dieron respuesta completa los representantes del Estado autor del informe. Esto pone de relieve la importancia que tiene el acopio adecuado de la información y la documentación, como más adelante expone con más detalle la Sra. Wiseberg en su capítulo. Asimismo, en los informes se debe tener en cuenta todo comentario o toda recomendación general aprobados por los comités y concernientes a las disposiciones del instrumento internacional de que se trate.

En cuanto a la segunda condición necesaria para un diálogo fructífero, el valor de tal diálogo depende también de la eliminación verdadera de toda laguna y del análisis de toda duda durante el estudio del informe con el comité competente. De hecho es práctica corriente, a la que no se oponen los Estados Partes en los distintos instrumentos, que los órganos de supervisión procedan a un examen oral de los informes en presencia y con la participación activa de los representantes del Estado que lo presenta. El tiempo dedicado al estudio del informe de cada Estado Parte varía de un órgano de supervisión a otro, y depende de diversos factores, como la duración total del período de sesiones prescrita por el tratado, o los condicionamientos de tipo financiero.

Aunque el tiempo es un factor importante para un examen a fondo del informe, la efectividad de la supervisión depende también claramente del nivel de la delegación enviada por el Estado Parte para presentar el informe al comité. Los representantes deben estar en condiciones no sólo de formular declaraciones de carácter general y político, sino de actualizar el informe de modo que incluya el tiempo transcurrido entre su presentación y su estudio. Los representantes deben tener competencia para analizar en detalle las cuestiones planteadas por un comité acerca de cualquier materia contemplada en el instrumento internacional objeto de examen. Por ello es conveniente enviar una delegación de nivel apropiado. Al mismo tiempo, la composición numérica de la delegación debe ser suficiente para abarcar todos los aspectos de un instrumento determinado, e incluir personas que hayan participado activamente en la preparación del informe. Los miembros de la delegación deben poseer experiencia suficiente para mantener un diálogo constructivo con el comité sobre las cuestiones y preguntas que suscite la aplicación de un instrumento determinado en el contexto nacional de que se trate.

b) *Estudio de los informes por los órganos internacionales de derechos humanos*

Como se ha indicado anteriormente, el estudio de los informes se realiza en sesiones públicas del comité competente, en forma de debate entre los representantes del Estado que presenta el informe y los miembros del comité. La modalidad y duración concretas dependen de las disposiciones del tratado, las reglas de procedimiento y las decisiones adoptadas por los comités. Se consideran en la segunda parte de este manual.

En general, el estudio de un informe suele comenzar con una exposición inicial de los representantes del Estado, cuyo fin es actualizar el informe o presentar cualquier otra observación suplementaria. Seguidamente tiene lugar el examen, que reviste la forma de preguntas de los miembros del comité a los representantes, quienes contestan y hacen aclaraciones. La práctica seguida por varios órganos de supervisión es comunicar al Estado Parte por escrito, unos pocos días antes del estudio del informe, las principales cuestiones en las que se centrará el debate. Tal procedimiento permite a la delegación reunir la información necesaria y hacer el debate más fructífero y eficaz.

Para que se comprenda plenamente la naturaleza del debate es preciso subrayar que los miembros de los comités son expertos independientes que desempeñan sus funciones a título personal. Sus facultades para plantear cualquier cuestión o hacer cualquier pregunta sólo vienen limitadas por el instrumento internacional al amparo del cual desempeñan su labor. En particular, los expertos no están obligados a ceñir su examen estrictamente a la información facilitada ni a las declaraciones formuladas por el Estado Parte en el informe o durante el estudio del mismo. Los miembros de los comités pueden sacar a debate cual-

quier cuestión siempre que entre en el ámbito del instrumento internacional que se examina. Los miembros pueden hacer, pues, uso de toda la información de que dispongan, ya provenga de fuentes oficiales nacionales o internacionales, o de fuentes extraoficiales tales como la prensa o las organizaciones no gubernamentales.

Según los procedimientos de cada órgano de supervisión, los representantes contestan a las preguntas inmediatamente o al final del estudio de los informes. Sólo en casos excepcionales, cuando una delegación no dispone de la información necesaria, es posible demostrar la respuesta y presentarla más adelante por escrito. Pero tal procedimiento no es habitual en ningún comité.

El estudio del informe concluye corrientemente con las observaciones generales o los comentarios concretos de los miembros del comité y con un comentario escrito o con observaciones finales del comité en su conjunto.

c) Esencia del diálogo

El fin de realizar el estudio del informe en un debate público es mantener un diálogo constructivo entre el Estado que lo presenta y el comité de supervisión, con objeto de hacer extensiva al Estado la experiencia del comité y permitirle aprovechar esta experiencia en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Es menester recalcar en este punto que los comités no son tribunales ni órganos cuasi judiciales. La naturaleza de sus actividades puede variar cuenta habida de las atribuciones de algunos órganos creados en virtud de tratados para recibir y examinar denuncias o comunicaciones presentadas por individuos. Ahora bien, nunca se ha pretendido que dichos órganos estén facultados para desempeñar funciones judiciales o cuasi judiciales al estudiar los informes de los Estados Partes. Los comités no emiten, como resultado del diálogo, un juicio sobre el grado de aplicación, en el Estado que presenta el informe, de las disposiciones contenidas en el instrumento internacional correspondiente.

La finalidad del diálogo es más bien ayudar al Estado informante a cumplir las obligaciones prescritas por el tratado. El diálogo debe servir para aclarar el alcance y significado de esas obligaciones y para poner de manifiesto los aspectos que acaso hayan descuidado las autoridades del Estado que presenta el informe. Este es el espíritu que mueve a los miembros de los comités a plantear las cuestiones que estiman de interés, hacer preguntas y formular las observaciones correspondientes al terminar el estudio del informe.

En lo esencial, algunos comités se guían por ese mismo propósito al elaborar sus comentarios generales. Estos comentarios no se refieren concreta o específicamente al estudio de un informe dado, sino que tienen por objeto cuestiones concretas o artículos determinados

de un instrumento internacional. Los comentarios generales reflejan la experiencia que sobre esos puntos ha adquirido el comité en el estudio de los informes, y su fin es por un lado, servir de directrices a los Estados Partes en la preparación de los informes y, por otro, servir de referencia para el establecimiento de criterios uniformes en cuanto a la aplicación, en una gran variedad de contextos nacionales, de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales.

Por último, cabe señalar que también los órganos de supervisión pueden presentar informes sobre sus actividades a otros órganos de las Naciones Unidas. En este caso, se trata de amplios informes que sirven de base para debates y para otros fines.

d) Actividades de seguimiento necesarias

Una vez que el comité concluye el examen de un informe, los representantes que han comparecido ante él informarán debidamente del resultado del diálogo a su gobierno y tendrán que emprenderse las actividades de seguimiento adecuadas.

i) Presentación de información suplementaria

Las sesiones de los comités se recogen en actas resumidas, documentos que dan constancia del diálogo entre un comité y los representantes del Estado que presenta el informe. Las actas resumidas se publican durante el período de sesiones del comité, o inmediatamente después, y pueden ser objeto de correcciones. Es conveniente que los gobiernos examinen las respuestas dadas por sus representantes en el diálogo con el comité, para cerciorarse de su exactitud. De lo contrario, las actas podrían contener declaraciones inexactas y el gobierno del Estado que presenta el informe podría verse después en una situación embarazosa.

Es necesario que el gobierno del Estado que presenta el informe analice atentamente todas las predicciones de información suplementaria formuladas por un comité. El análisis debe servir para determinar las preguntas que quedan por contestar y qué clase de información se requiere.

Según las sugerencias formuladas por los miembros del comité y cómo éstos vean la situación existente en el Estado informante, es posible que se deba proporcionar al comité información complementaria en diversas formas. Incluso, si un informe resulta por entero inadecuado, puede ser que se pida un nuevo informe completo. El hecho de que un órgano de supervisión haga una sugerencia de este tipo puede servir de indicio de que el Estado necesita asistencia técnica en la preparación de sus informes. De ser así, es posible presentar una solicitud en tal sentido al Centro de Derechos humanos de las Naciones Unidas en Ginebra.

Un comité puede pedir a un Estado, tras el estudio de un informe, que presente oficialmente un informe suplementario. Ello puede suceder cuando el diálogo con los representantes del Estado Parte no haya permitido aclarar satisfactoriamente las preguntas o las preocupaciones de los miembros del comité acerca de cuestiones importantes, cuyo carácter apremiante exija que se atiendan lo antes posible. En tales situaciones, el comité suele también indicar el tiempo disponible para presentar el informe suplementario.

Un Estado puede asimismo proporcionar información adicional al comité en otras formas menos solemnes. Esto sucede en particular cuando los representantes no disponían durante el diálogo de un elemento determinado de información, o cuando el Estado que presenta el informe desea aclarar ciertos puntos.

En general, el análisis del diálogo mostrará que los miembros del comité desean obtener información detallada y concreta sobre ciertos asuntos en el informe periódico siguiente cuando corresponda presentarlo. La petición de esa información es corrientemente indicio de que el comité ha encontrado algo que considera preocupante, o que podría llegar a serlo, y que es preciso que el gobierno centre en ello su atención. En tales circunstancias, el Estado informante debiera analizar minuciosamente su anterior informe y las actas resumidas de la sesión celebrada con el comité antes de redactar el informe siguiente. Huelga decir que el Estado Parte debería abordar las cuestiones objeto de preocupación y tomar las medidas necesarias para corregir la situación, habida cuenta de las circunstancias.

Por si es necesario presentar información suplementaria, es aconsejable retener los servicios del mismo equipo de funcionarios encargado del informe presentado, pues conocerá a fondo el contenido del mismo.

ii) Cambios requeridos en la legislación, las políticas y las prácticas

Puesto que sólo en casos excepcionales los comités reciben contestaciones por escrito a las preguntas formuladas durante el diálogo, o piden que se presente un informe suplementario, el examen de ese diálogo por las autoridades nacionales debería centrarse sobre todo en los cambios legales y políticos que parezcan ser precisos como resultado de los comentarios de los miembros del comité. En efecto, algunos comentarios de un comité pueden muy bien apuntar a la necesidad de cambios legislativos que permitan poner ciertas leyes en conformidad con las obligaciones del Estado en virtud de un instrumento internacional. Análogamente, puede ser necesario hacer cambios en reglamentos administrativos. Es posible que un gobierno deba introducir cambios en políticas y prácticas que un comité no haya encontrado plenamente en armonía con las normas establecidas por un instrumento internacional. Puesto que el fin del diálogo mantenido con el comité es propiciar el disfrute de los derechos humanos de los ciudadanos del Estado que presenta el informe, un gobierno que obre de buena fe ha de reaccionar forzosamente a las cuestiones planteadas por los órganos de supervisión.

iii) Publicidad necesaria

El gobierno debe informar detalladamente acerca de la presentación del informe al comité a todos los que hayan participado en la preparación del mismo. En particular, debe informar del resultado del diálogo a las cámaras legislativas, los diversos órganos de la Administración afectados por un instrumento determinado, y a los grupos y particulares ajenos al gobierno que hayan intervenido en la fase preparatoria del informe, de modo que puedan tomar las iniciativas precisas, dentro de sus respectivos ámbitos de responsabilidad, para responder a las preocupaciones del comité.

Puesto que la aplicación de un instrumento internacional de derechos humanos es algo que concierne a todos y cada uno de los individuos sometidos a la jurisdicción de un Estado, los Estados Partes también debieran informar al público en general sobre su cooperación con el comité y el resultado de esta cooperación.

La difusión del informe presentado al comité y de las actas resumidas que recogen el examen de dicho informe representa un aspecto importante de la labor de seguimiento a nivel nacional. Los gobiernos pueden organizar conferencias de prensa y, en general, animar a los medios de comunicación a informar sobre el diálogo del Estado con el comité. Los informes y las actas resumidas pueden facilitarse en bibliotecas, y también remitirse a los órganos interesados ajenos al gobierno para su difusión y discusión públicas. Los informes y las actas resumidas que preparan las Naciones Unidas son documentos públicos y debe estimularse el acceso a ellos. En 1988, los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados recomendaron que se dieran instrucciones a los centros de información de las Naciones Unidas existentes en cada país para que distribuyan ejemplares de los informes, así como información detallada sobre el particular siempre que un comité estudie informes del respectivo Estado Parte.

e) Función de las organizaciones no gubernamentales

Las ONG desempeñan una función primordial en la promoción y protección de los derechos humanos. En el capítulo precedente se ha considerado ya la contribución que pueden aportar para la preparación de los informes; en el capítulo siguiente, la Sra. Wiseberg pasa revista al papel de las ONG como importantes fuentes de información en la fase de preparación de dichos documentos. Pero tales organizaciones pueden también contribuir considerablemente a la presentación de los informes y a la fase necesaria de seguimiento a nivel nacional.

Algunos comités invitan a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a presentarles información, documentación y declaraciones escritas sobre cuestiones de interés para la labor de esos

órganos, a saber, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño, en conformidad con sus respectivos reglamentos. Pero, como se señala en la segunda parte del manual, los miembros de los comités obtienen regularmente información, con carácter extraoficial, de una serie de fuentes, entre ellas fuentes no gubernamentales. La información facilitada por las ONG es un elemento valioso para la labor de los comités. Es también testimonio de la importante función de esas organizaciones para conseguir que las personas disfruten de sus derechos humanos.

En tanto las ONG hayan participado en la preparación de los informes, es conveniente que las autoridades del Estado respectivo les den información detallada sobre los resultados del diálogo. Además, las ONG están en excelentes condiciones para difundir entre sus miembros información sobre el proceso y estimular el debate público. Las ONG pueden hacer suyas las cuestiones que consideren de particular importancia y poner en conocimiento de la opinión pública los comentarios concretos de un comité sobre asuntos concernientes al cumplimiento (o incumplimiento) por el Estado de las obligaciones internacionales prescritas en los tratados. Cuando se registra cierta lentitud por parte de un gobierno en la aplicación de los cambios recomendados en su legislación, política y práctica, las ONG, tales como las asociaciones de juristas pueden ser útiles para promover tales cambios.

INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Por Laurie S. Wiseberg

1. Función de la información y documentación

Todos reconocen la importancia fundamental de la información y documentación en materia de derechos humanos. Disponer de información precisa, detallada y puntual constituye una condición indispensable para el cumplimiento de una buena labor en este ámbito. Huelga decir que la información sobre la situación de los derechos humanos y los obstáculos que impiden su pleno cumplimiento o protección no es suficiente para suscitar un cambio a favor del fomento de los derechos relativos al sector social; la voluntad política y la educación son también factores clave. Sin embargo, son escasos los progresos que podrán lograrse sin una información precisa.

El proceso de presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados se basa en el siguiente supuesto: los Estados Partes pueden mejorar su capacidad de proteger y promover los derechos de todas las personas y grupos bajo su jurisdicción y, especialmente, los derechos de las personas más vulnerables, mediante un diálogo franco y abierto con los expertos en derechos humanos; dicho diálogo debe basarse en un examen serio y detallado de la situación de los derechos humanos en su país, de los mecanismos nacionales destinados a la protección y al recurso y los obstáculos que deben superarse para alcanzar un verdadero cambio.

Durante el último decenio se han registrado enormes progresos en nuestra capacidad de acopiar, administrar y difundir información gracias a la revolución tecnológica de las comunicaciones. Actualmente, las computadoras relativamente económicas permiten manejar y almacenar enormes cantidades de información; los programas de tratamiento de textos han facilitado muchísimo la preparación y redacción de informes; la velocidad con la cual se puede manejar esta información ha aumentado de manera drástica; un gran número de personas puede compartir datos y programas si sus computadoras están conectadas en una red de área local (LAN); los escáneres pueden convertir la información impresa (libros, imágenes, fotografías, microfichas) en datos electrónicos; actualmente es posible almacenar tal información y reproducirla en CD-ROM (discos compactos), gracias a lo cual miles de usuarios pueden leer los datos con lectores económicos de CD-ROM; el disco óptico, un desarrollo ulterior del CD-ROM, permite compartir millones de páginas de texto; numerosos programas de bases de datos nos permiten organizar y reorganizar la información de

conformidad con necesidades específicas; los módems de alta velocidad nos permiten intercambiar información con computadoras en otras oficinas, ciudades o países.

Este proceso ha registrado una enorme expansión gracias a Internet –una autopista electrónica que conecta a las computadoras en todo el mundo y contribuye al rápido intercambio de información independientemente de la ubicación geográfica. Además, los nuevos protocolos y programas destinados a formatear, buscar y bajar (es decir, copiar) información mediante Internet –como FTP (protocolo de transferencia de ficheros), Gopher (programa que permite acceder a información desde una computadora interrogándola a través de una serie de menús u opciones) y la World Wide Web (WWW: protocolo que permite combinar imágenes, colores y texto).

Además, han sido creados nuevos centros y redes de documentación sobre derechos humanos en todo el mundo por gobiernos, organizaciones intergubernamentales, universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG). Al mismo tiempo, los gobiernos, y las mencionadas organizaciones han aumentado su competencia en materia de investigación y control con relación a los derechos humanos. Por otro lado, han empezado a desarrollar indicadores y puntos de referencia para medir los progresos realizados en la observancia de los derechos humanos.

Las obligaciones que asumen los Estados Partes al adherir a los tratados internacionales de derechos humanos consisten en suministrar información sobre las “medidas legislativas, administrativas, judiciales u otras adoptadas para dar efecto a los derechos consagrados en el tratado en cuestión y, si procede, sobre los “factores o dificultades” que inciden en su aplicación. La calidad de los informes y del diálogo entre los expertos y los representantes gubernamentales dependen en gran medida de la información suministrada por los Estados, motivo por el cual el proceso de acopio y análisis de la información y documentación constituye una parte importante del proceso de preparación de informes.

Los progresos mencionados anteriormente, deberían servir de ayuda en el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, a condición de que sean utilizados de manera apropiada por los gobiernos.

2. ¿Por qué dedicar recursos al acopio y al análisis de información?

Desde el principio, resulta importante reconocer que el acopio y el análisis de información no es un proceso exento de gastos. Hay que dedicar a tal actividad recursos tanto humanos como materiales. En realidad, si un Estado Parte toma en serio sus obligaciones de informar, debe estar dispuesto a dedicar personal a esta tarea, darle el tiempo suficiente para reunir los datos necesarios, y hacer saber claramente a los organismos y órganos gubernamentales

mentales y de otro tipo relacionados con el proceso de acopio de información que la preparación de esos informes es un asunto que el gobierno considera prioritario.

Dados los múltiples asuntos que reclaman la atención de un gobierno, la escasez de recursos que sufren muchos países en desarrollo y el carácter apremiante de las que se suelen considerar como «cuestiones de verdadero interés», es decir, alimentar, vestir, dar cobijo y educar a los ciudadanos de un país, crear la base económica de un desarrollo sostenible, etc., es legítimo preguntarse por qué se ha de dedicar parte de esos escasos recursos a establecer un sistema de información que permita al gobierno presentar informes aceptables a los órganos de supervisión creados con arreglo a los instrumentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Hay por lo menos, cuatro razones poderosas.

Primero, al pasar a ser Parte en un instrumento internacional de derechos humanos, un país asume la obligación de presentar informes. Por consiguiente, el Estado tiene una responsabilidad internacional de reunir la información requerida por el órgano de supervisión y de presentarla de conformidad con las directrices suministradas.

Segundo, un informe dirigido a un órgano de supervisión creado en virtud de un tratado se presenta ante la luz deslumbrante de la publicidad y la fuerza de la opinión pública internacional sobre la exposición que hace el propio Estado de la forma en que satisface las normas fundamentales referentes a la dignidad y el valor de las personas. Sólo un informe bien preparado, basado en información fundada, fidedigna y detallada, podrá resistir el escrutinio nacional e internacional, y servir en medida considerable como testimonio del compromiso de un Estado con los principios internacionales de derechos humanos, incluso si la actuación en la práctica no está a la altura de los ideales.

Tercero, la información que recaban los órganos formados por expertos independientes en el proceso de presentación de informes es también esencial para la adopción de políticas nacionales bien fundadas y eficaces. Por consiguiente, ese proceso no debe verse como una obligación onerosa que se cumple a regañadientes, sino como una oportunidad para reunir información esencial para alcanzar los objetivos internos en materia de derechos humanos. La información es poder; la falta de información es impotencia. Por muchas otras necesidades que haya de recursos, siempre escasos, cierta cantidad apreciable de los mismos debe dedicarse al acopio y análisis de información sobre la medida en que el país cumple, o deja de cumplir, las normas internacionales de derechos humanos.

Finalmente, los informes presentados a los órganos de supervisión de los tratados internacionales pueden, siempre que se preparen bien y se difundan ampliamente, cumplir la función auxiliar de educar a los funcionarios y al personal de la Administración, por una parte, y al público en general, por otra, en materia de derechos humanos. Pueden estimular un debate crítico y contribuir a que aumente el número de personas conocedoras

de sus derechos humanos y capaces, por lo tanto, de una mejor actuación en esta materia. Junto con una buena información y la voluntad política de lograr un cambio, la educación en materia de derechos humanos representa el factor más importante para promover una cultura de los derechos humanos y tal cultura constituye a su vez el baluarte más fuerte del que disponemos para impedir la violación de los derechos humanos. Ayudar a las personas a conocer sus derechos significa ayudarles a proteger mejor sus derechos humanos. Esta actividad de seguimiento representa igualmente una preocupación creciente de los órganos de supervisión.

3. Aspectos prácticos del acopio y análisis de información sobre derechos humanos

El proceso de acopio y análisis sistemáticos de información para la presentación de informes debería comenzar en el mismo momento en que un país ratifica un tratado internacional de derechos humanos o se adhiere a él. El examen de la legislación y las prácticas existentes que los países suelen realizar antes de hacerse Partes en un instrumento internacional de derechos humanos será ya un primer paso hacia la futura preparación del informe inicial. Un buen informe no es algo que pueda hacerse de cualquier manera un día, una semana ni aun un mes antes de la fecha en que deba presentarse. Rara vez se conseguirá la información necesaria si no se ha dedicado antes una minuciosa labor preparatoria al establecimiento de un sistema de acopio, ordenación y análisis de datos. Unas pocas directrices sencillas y prácticas pueden servir para organizar dicho proceso y facilitarlo en gran medida.

a) Clara comprensión de la tarea

La persona o el equipo responsables deben comprender claramente lo que supone un informe dirigido a los órganos creados en virtud de tratados. Por lo tanto, debe dárseles el tiempo y también la capacitación que necesiten para familiarizarse plenamente con los ciclos de presentación, las directrices y los intercambios que tienen lugar entre los expertos y los gobiernos (esto es, el diálogo constructivo). El estudio de este manual puede constituir un buen punto de partida. Otro paso importante puede ser el examen de los informes de otros gobiernos, la lectura de las actas resumidas relativas al diálogo entre expertos y representantes gubernamentales, y el examen de los comentarios generales del comité pertinente. Sólo sobre esta base se podrá iniciar el acopio de información y/o dar instrucción a otros para que reúnan y analicen la información que se incluirá en el informe.

El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas está creando bases de datos que incluirán, entre otras cosas, las directrices relativas a la presentación de informes de cada uno de los órganos creados en virtud de tratados, los informes de los Estados Partes, las

actas resumidas de las discusiones con los Estados Partes, los comentarios de los comités y los comentarios generales de los comités sobre determinados artículos de las convenciones. Actualmente se encuentra en construcción una base de datos relativa a la Convención sobre los Derechos del Niño, que irá seguida por otras. Dado que toda la información ya es de dominio público, tales bases de datos se están incluyendo en un sitio de la World Wide Web donde estará disponible para todos. Por consiguiente, los gobiernos deberán garantizar que las personas encargadas de la preparación de informes tengan acceso a este recurso.

b) Concepción esmerada del proceso de acopio de información

Al examinar los informes, los órganos creados en virtud de tratados buscan detalles y no precisamente generalidades; desean información no sólo sobre la legislación y los textos, sino sobre las políticas y las prácticas administrativas; se interesan por una evaluación sincera de las dificultades que encuentran los Estados Partes en la aplicación de las normas internacionales en diferentes circunstancias locales. Solicitan información no sólo sobre las medidas ya adoptadas sino sobre las medidas que no han sido tomadas (y el motivo) para poner en práctica los derechos.

Una vez que se hayan asignado claramente las distintas funciones de preparación de un informe, la persona responsable debe meditar atentamente sobre la cuestión de **quién** dispone de **qué tipo** de información pertinente y en **qué forma**. Independientemente del enfoque adoptado, nunca se insistirá bastante en lo siguiente: la información no fluye de por sí, **hay que solicitarla y acopiarla activamente**. Por ello es fundamental reflexionar atentamente sobre la formulación de las preguntas concretas y a quién han de dirigirse sistemáticamente. Hay que especificar claramente en qué forma se desean las respuestas: ¿datos brutos?, ¿información condensada y analizada?, ¿información descriptiva?, ¿información estadística?, ¿datos desglosados por sexo, edad, minorías, ingresos? Otro punto importante es que hay que elaborar un calendario realista que dé a las personas respectivas tiempo suficiente para responder a las peticiones de información, así como para analizar las respuestas.

Cuando se establecen contactos con los departamentos gubernamentales u otros resulta importante aclarar en qué contexto se está acopiando información. Es probable que las personas de las que se solicita información no estén muy familiarizadas con la obligación de presentar informes sobre los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Por consiguiente, no comprenderán por qué resulta esencial proporcionar los datos requeridos y por qué dedicar los escasos recursos (en tiempo y personal) a lo que según ellos constituye un ejercicio académico o irrelevante. La persona o las personas encargadas de acopiar información deben asegurar que las solicitudes de información se acompa-

ñen de suficiente material explicativo sobre el proceso. Lo ideal sería impartir una formación básica sobre el sistema de presentación de informes sobre los derechos humanos en las Naciones Unidas; sin embargo, si ello no es posible, el material enviado debería poner de relieve la importancia del proceso de presentación de informes y la prioridad que merece.

(c) Fuentes de información

i. Departamentos y organismos de la Administración

La presentación de informes conforme a lo prescrito en los tratados internacionales de derechos humanos es una responsabilidad que concierne al gobierno. Los informes los hacen los Estados Partes. Una gran parte de la información necesaria para la preparación de los mismos provendrá, con toda probabilidad, de los departamentos ministeriales y organismos de la Administración. Las directrices generales formuladas por los diferentes órganos creados en virtud de tratados, consideradas en relación con el instrumento respectivo en la segunda parte de este manual, especifican la información que desean recibir los distintos órganos.

Sin duda, los diferentes ministerios y organismos administrativos (en particular, los tribunales, la policía, el departamento de establecimientos correccionales o penales, el departamento del trabajo, las direcciones de enseñanza primaria, una oficina sobre la condición de la mujer, la oficina del censo, etc.) tendrán probablemente información de interés para presentarla en cumplimiento de uno u otro tratado de derechos humanos. En un Estado federal, con división de atribuciones entre el gobierno nacional y los gobiernos de las provincias o estados federados (como en el caso de Canadá, Etiopía o la India), puede ser necesario establecer un sistema de acopio de la información en el que se pidan aportaciones de esos dos niveles de gobierno. En otros casos, especialmente en los países pequeños, es posible que el gobierno desee la participación de los organismos de la administración local.

ii. Recursos de las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y los círculos académicos

Al preparar un informe, existen razones que aconsejan salirse del ámbito de las fuentes gubernamentales en busca de información que pueden proporcionar los círculos académicos, los medios de comunicación, las ONG o los grupos de ciudadanos.

En primer lugar, las fuentes gubernamentales ofrecen el punto de vista del gobierno. Aun cuando el informe que en definitiva se presenta al órgano de supervisión es una evaluación del mismo gobierno sobre su propia actuación, al preparar esa evaluación es útil saber cómo se ve tal actuación desde fuera del ámbito gubernamental. Las personas pertene-

cientes a círculos académicos pueden haber realizado investigaciones y publicado resultados de interés directo para el informe del gobierno sobre derechos humanos, adoptando normalmente una perspectiva distinta de la del gobierno. Los medios de comunicación pueden constituir otra fuente importante ya que suelen ser los primeros en airear los problemas de derechos humanos y sacar a la luz pública los casos importantes.

En segundo lugar, es muy probable que haya materias en las que las ONG —con inclusión de las organizaciones femeninas, laborales, campesinas, autóctonas, de refugiados, infantiles, de abogados, de periodistas, de maestros, o incluso de hombres de negocios, y de los grupos de derechos humanos— posean información no accesible a los ministerios ni a los organismos gubernamentales. Es posible que esos grupos de ciudadanos reúnan información sobre abusos de derechos humanos, o sobre problemas o realizaciones en sus respectivas esferas de interés. En respuesta a una pregunta sobre el valor de la información de las ONG, el Sr. Langis Sirois de la Dirección Canadiense de Derechos Humanos, organismo responsable de la preparación de los informes sobre derechos humanos en Canadá, respondió: “Como ustedes saben, estuve involucrado varios años en la preparación de tales informes. Recuerdo diversas oportunidades en las que me puse en contacto con organizaciones no gubernamentales para obtener información sobre sus actividades e incluirla en los informes. Se trataba de consultas *ad hoc*. Las consideré siempre sumamente útiles.”

En algunos países, los gobiernos buscan realmente la participación, en mayor o menor grado, de las ONG en el proceso de preparación de los informes. Algunos solicitan simplemente información de las mismas; otros incluyen a dichas organizaciones en el proceso de examen y crítica de los proyectos de informe. La explicación lógica puede ser que los gobiernos prefieren que las críticas se formulen en el plano nacional y no en el internacional. De todos modos, la cuestión es que conviene al gobierno saber cómo sus ciudadanos juzgan la forma en que cumplen las normas internacionales de derechos humanos.

La persona o las personas encargadas de preparar los informes de los gobiernos deben explotar al máximo esas fuentes de información. La forma en que el funcionario encargado del informe juzgue la situación puede diferir de la opinión mantenida por las ONG, las personas de círculos académicos o los medios de comunicación, y es posible que ese funcionario o funcionaria considere oportuno prescindir de algunos de los análisis, o incluso de todos. Pero aun así no debiera ignorar la información no gubernamental ni prejuzgar su valor.

El ejemplo de Canadá puede ser instructivo ya que, en cuatro oportunidades distintas el gobierno pidió formalmente a las ONG que contribuyeran a la preparación de los informes. En tres casos —relativos a la preparación del tercer informe relativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el cuarto informe relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el tercer informe relativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— se enviaron

cartas oficiales a las ONG: a 42 organizaciones femeninas por lo que se refiere a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y a más de 200 ONG con relación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Aunque las tres cartas enviadas a las ONG presentaran ciertas variaciones, cada envío incluía una copia del instrumento, el informe precedentemente enviado por Canadá con relación a dicho instrumento, una indicación sobre los artículos a cubrir, el plazo previsto para el envío del informe en cuestión y los nombres y señas de las personas a contactar en caso de que las ONG necesitaran mayor información. Además (al igual que en la carta enviada en 1995 a la ONG con relación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) se precisaba a las ONG cuanto sigue:

Se tomarán en cuenta todos los comentarios en la preparación del informe y se comunicarán a los departamentos y organismos federales responsables del tema en cuestión. Aunque en el texto oficial no se incluya su aportación específica, transmitiremos al Comité, en sobre aparte, el texto completo de todos los insumos recibidos de las organizaciones no gubernamentales. Además, toda organización puede enviar sus comentarios directamente al Comité ...[a la dirección suministrada].

El gobierno invitó asimismo a las ONG a que indicaran otras organizaciones que podrían estar interesadas en presentar comentarios o compartir dicha carta con ellos. La idea de base era recibir el mayor número posible de aportaciones de la comunidad de las ONG.

Para que los gobiernos no teman que tales invitaciones a las ONG llevarían a un aluvión de información y documentación que no estarían en condiciones de manejar, cabe notar que se obtuvieron sólo tres respuestas de ONG con relación a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuatro para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y diez para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al igual que los funcionarios gubernamentales, es preciso convencer a las ONG que merece la pena dedicar tiempo y esfuerzos para aportar una contribución al proceso.

En el cuarto caso, relativo a la preparación del informe inicial de Canadá con relación a la Convención sobre los Derechos del Niño, el Children's Bureau, responsable [junto con el Departamento de Justicia] de preparar el informe, organizó consultas con la Coalición Canadiense en pro de los Derechos del Niño, un grupo de más de 45 ONG que se ocupan de los problemas del niño a nivel nacional e internacional; además entabló consultas con organizaciones aborígenes nacionales. Como se indica en el informe de Canadá enviado al Comité sobre los Derechos del Niño, la aportación de las ONG y de los grupos aborígenes

se incorporó “en la medida de lo posible” en las secciones del informe relativas a “Factores, Dificultades y Progresos” y “Prioridades y Metas”; por otro lado, las aportaciones de las organizaciones aborígenes y no gubernamentales federales se distribuyeron a más de 40 departamentos y organismos del gobierno federal para que se tomen en cuenta en la formulación de políticas futuras.

Dado que el gobierno de Canadá se empeña por lograr una participación aún mayor de las ONG en el proceso, los funcionarios encargados de la preparación de informes sobre los derechos humanos están explorando la posibilidad de utilizar Internet para obtener información de un público más vasto. Así pues, en los próximos meses, la Dirección Canadiense de Derechos Humanos procederá a una experimentación incorporando información sobre el proceso de preparación de informes en un sitio de la World Wide Web o en una conferencia como medio para promover la participación de las ONG en la preparación de informes.

iii. Bibliotecas, centros de documentación y fuentes de información en línea

En los países en desarrollo, que son también, casi por definición, países deficitarios en información, los gobiernos pueden acrecentar en gran medida su capacidad en ese aspecto utilizando el material informativo acopiado por otros. Las universidades disponen casi siempre de mejores bibliotecas que los ministerios. Cierta número de ONG han creado centros de documentación o bases de datos sobre derechos humanos, o reúnen información relativa a actividades en materia de derechos humanos. A menudo están en mejores condiciones para acopiar información, en particular si ésta se refiere a deficiencias en la protección de los derechos humanos, que los propios ministerios nacionales.

El gobierno debe aprovechar esas actividades y no tratar de duplicarlas ni de socavarlas. En la práctica, un buen punto de partida para una persona encargada de preparar informes a órganos creados en virtud de tratados internacionales sería hacer una lista de las organizaciones y personas que probablemente dispongan de documentación de interés. Esta lista debe ser lo más concreta posible sobre el tipo de información que se puede conseguir, dónde se halla y en qué condiciones es accesible. La utilidad de elaborar semejante repertorio es que éste garantiza la memoria «institucional» y la continuidad; si el personal cambia, como siempre sucede, los nuevos responsables no tendrán que volver a inventar la rueda.

Actualmente se encuentra disponible una enorme cantidad de información “en línea” en Internet, que podría ser de utilidad para los gobiernos en la preparación de sus informes. Es cierto que los gobiernos en el Norte están empezando a utilizar esta información para la preparación de informes sobre derechos humanos y los gobiernos en el Sur, dotados de equipos menos sofisticados y de personal menos formado, llevarán más tiempo para explotarla. Sin embargo, no cabe la menor duda de que los gobiernos, las organizaciones

internacionales y las ONG deberán modificar sus estrategias de acopio de información a la luz de los recientes desarrollos en las comunicaciones. La cita siguiente, de una propuesta de investigación de 1995 sobre "Derechos Humanos Internacionales e Internet..." demuestra la magnitud de los cambios que están aconteciendo.

La capacidad de movilizar información y de desarrollar redes mundiales se ha ampliado de manera espectacular en los últimos años gracias al advenimiento de nuevas tecnologías de la comunicación y a la informática. Las computadoras y el telefax representaron la primera fase de esta evolución, pero la reciente explosión de Internet y, en particular de la World Wide Web, encierra la promesa de una nueva fase en términos cualitativos. Si bien Internet ha dado mucho que hablar, se trata, de hecho, de una revolución de la información y de las comunicaciones. Al igual que la radio y la televisión, Internet es una forma totalmente nueva de comunicación. Gran parte de la teoría política contemporánea se basa en el supuesto de que resulta costoso adquirir información, que es difícil de ubicarla y caro distribuirla. Internet refuta los tres supuestos.

Son varios los factores que han contribuido a aumentar la capacidad de utilización y la utilidad de Internet. En primer lugar figura el desarrollo de la World Wide Web (WWW), un lenguaje o protocolo de comunicación capaz de reproducir imágenes e ilustraciones con todo detalle y en colores (y cada vez más con objetos multimediales, incluyendo sonido e imágenes en movimiento). Lo que es aún más importante, es que la WWW es capaz de presentar hipertextos, o información con "hyperlinks". Para los usuarios, los hipertextos suministran una red infinita de información vinculada entre sí y permiten saltar de un punto a otro con un simple click. Los "hyperlinks" ofrecen la posibilidad de moverse entre documentos independientemente del lugar en que estén ubicados –ya se trate de una computadora situada en una ciudad vecina o de una computadora en otro rincón del globo.

El segundo factor que contribuye a la mayor capacidad de utilización y utilidad de Internet, vinculado directamente con el primero, es el desarrollo del HTML (HyperText Markup Language o sea lenguaje de marcado de hipertextos). HTML es un lenguaje sencillo de codificación utilizado tanto para preparar la documentación presentada en la WWW, como para crear el hipertexto que establece los enlaces entre la información. Por consiguiente, la WWW en general y un sitio Web en particular son, en realidad, una colección de documentos HTML. La prueba de que el HTML es relativamente fácil de aprender y que ha sido adoptado por millones de personas nos la da Matthew Gray del Massachusetts Institute of Technology (MIT), quien observa que el número de sitios WWW pasó de 130 en junio de 1993 a más de 230.000 en junio de 1996. Si bien se está registrando una desaceleración del índice de crecimiento del Web, su aumento "sigue siendo exponencial": durante el

segundo semestre de 1993, la Web se duplicó en menos de tres meses; actualmente se duplica todavía en menos de seis meses. De hecho, el HTML ha ofrecido a las personas, organizaciones, instituciones gubernamentales, empresas comerciales –y, en realidad, a cualquiera que lo desee- la posibilidad de publicar su información y documentación.

Un tercer factor que ha contribuido a la utilización y eficacia del enorme acervo de información de la Web ha sido el desarrollo de los navegadores o visualizadores de la WWW, programas que permiten leer el contenido de una página Web. Los navegadores, como Netscape, Mosaic e Internet Explorer, son capaces de presentar texto e imágenes y algunos de ellos ofrecen videos y sonido. Un navegador sirve de pasarela a la WWW y es, al mismo tiempo, (y en ciertos casos) el medio para obtener una versión impresa de una página visualizada en línea. En términos generales, desde su primera utilización en red en marzo de 1991 y la concesión de la licencia comercial en 1994, los navegadores WWW están simplificando cada vez más “navegación” en la WWW. Con la ayuda de un buen navegador WWW, se requieren conocimientos mínimos de informática para acceder a la información en línea.

Por último, para que resulten más fáciles de manejar las enormes colecciones de información de la Web, cabe mencionar un cuarto factor que ha incrementado la capacidad de utilización y la utilidad de Internet. Se trata del desarrollo de los buscadores o “motores de búsqueda” –programas que por rutina establecen el índice de una colección de páginas Web- y que han proporcionado a los usuarios de la Web la posibilidad de adaptar la búsqueda de información a sus exigencias. Los buscadores en la WWW se emplean como índices (o catálogos) de todos los sitios existentes en la Web y, al mismo tiempo, se emplean para establecer el índice de un sitio particular o de una colección de páginas Web.

En conjunto, resulta importante señalar que el progreso de Internet, en términos de capacidad de utilización y eficacia, no parece detenerse. Por ejemplo, entre las nuevas direcciones de Internet figuran Java y Shockwave, que son programas sofisticados para presentar información en la WWW gracias a los cuales los especialistas logran dotar la WWW de elementos interactivos y multimediales. En efecto, hemos llegado incluso a la televisión por Internet.

Para ayudar a las personas y a las organizaciones a navegar en este enorme océano de información –en parte sumamente valiosa pero en gran parte poco fiable e irrelevante- algunas organizaciones de derechos humanos han empezado a desarrollar repertorios de fuentes de información sobre los derechos humanos en línea. En 1995, la Human Rights Internet (HRI), una ONG internacional de carácter consultivo con ECOSOC, publicó un recurso titulado “Selected Online Human Rights Information Sources”. Este recurso se ha ampliado muchísimo y se mantiene en línea en la página principal del HRI: <http://www.hri.ca>. La American Association for the Advancement of Science (AAAS) ha desarrollado un recurso similar: <http://www.aaas.org/spp/shr/shr.htm>, al igual que el

Project Diane, un sitio Web cooperativo de diversas universidades norteamericanas: <http://www.elsinore.cis.yale.edu/dianaweb/diane.htm>, que ha centrado sus esfuerzos en incorporar los documentos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas en la Web.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Librería de las Naciones Unidas en Ginebra han desarrollado diversos CD-ROM con una importante bibliografía e información en texto completo sobre derechos humanos¹ y tanto ellos como en otros organismos de las Naciones Unidas –el Departamento de Asuntos Humanitarios, el UNICEF, la UNESCO y el PNUD, etc.- han creado Gophers o sitios World Wide Web que funcionan desde el 10 de diciembre de 1996. Es posible acceder a cualquiera de estos sitios desde la página principal de las Naciones Unidas en Internet: <http://www.un.org>.

A finales de 1992, las Naciones Unidas empezaron a incorporar su documentación oficial en un disco óptico, poniéndolo a disposición no sólo de las oficinas de las Naciones Unidas, sino también de las misiones gubernamentales ante las Naciones Unidas. Cabe esperar que con el tiempo se pueda acceder a ella por Internet.

Esto significa que la capacitación de los responsables de la preparación de informes sobre derechos humanos sobre la mejor manera de utilizar estos instrumentos resultará cada vez más importante y constituirá una inversión esencial para los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las ONG. Gracias a una inversión relativamente pequeña en equipo y formación, los gobiernos podrán realizar un progreso importante colmando la brecha de información que actualmente existe entre Norte y Sur, así como facilitando el proceso de presentación de informes.

4. Creación de un sistema de gestión de la información

El funcionario o la funcionaria que recaba información para un informe sobre derechos humanos, o imparte instrucción a otros para el acopio de información concreta con el transcurso del tiempo, debe siempre tener presente que es la persona experta en asuntos de derechos humanos y necesidades de información. Por consiguiente, también depen-

1. El CD-ROM de la OACNUR, titulado "REFWORLD", es una colección de las bases de datos desarrolladas por el Centro de Documentación sobre Refugiados de dicha Oficina que contiene información oficial sobre los refugiados, incluyendo los informes nacionales, documentos jurídicos y sobre las políticas y referencias bibliográficas. El CD-ROM de la OIT, titulado ILOLEX, es una versión computadorizada del Código Internacional del Trabajo sobre derechos humanos, política de empleo, condiciones de trabajo, relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social. La Librería de las Naciones Unidas en Ginebra, en cooperación con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha publicado "Human Rights on CD-ROM, que es una base de datos bibliográficos de documentos y publicaciones de las Naciones Unidas desde 1980 hasta la actualidad. Contiene igualmente el texto completo de 95 tratados sobre derechos humanos.

derá de su pericia hacer una búsqueda completa de todas las fuentes, formular las preguntas correctas y dar instrucciones precisas para el acopio de información útil y completa. El papel (o los datos electrónicos), por sí solos, no son información. Los datos han de acopiarse de manera metódica y tienen que mantenerse bien ordenados para que sean útiles. Por ejemplo, si los datos suministrados por un organismo gubernamental –sobre educación, asistencia sanitaria, oportunidades de trabajo, o condiciones en las cárceles- no se presentan desglosados por sexo, el funcionario encargado de derechos humanos debería remitirse a la fuente e insistir en que se presenten datos desagregados, o averiguar por qué no es posible obtenerlos. En su solicitud inicial de información, deberían aclarar que todos los informes sobre derechos humanos deberían contemplar igualmente los derechos de las mujeres, motivo por el cual es necesario desglosarlos por sexo.

Los tratados internacionales de derechos humanos abarcan una amplia gama de derechos y la preparación de informes detallados requiere información de una multiplicidad de fuentes. Para que esta información tenga un valor para los gobiernos deben desplegarse esfuerzos concertados para reunir la documentación pertinente y organizarla de manera sistemática, de modo que resulte fácil ubicarla cuando se necesita. La acumulación regular de información específica facilitará la tarea de preparación de informes y evitará búsquedas frenéticas para descubrir qué es lo que existe, y dónde y cómo obtenerlo.

Por tal motivo, puede ser útil que la oficina encargada de la preparación de informes sobre derechos humanos establezca un pequeño centro de documentación que incluya, como mínimo, una copia de todos los tratados pertinentes (probablemente la *"Compilation of International Human Rights Instruments"* del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas), las directivas y otras comunicaciones por parte de los diferentes órganos creados en virtud de tratados, los informes presentados por otros países a dichos órganos, los informes anuales presentados por los órganos creados en virtud de tratados a la Asamblea General de las Naciones Unidas y, por supuesto, todos los informes presentados por el propio gobierno en virtud de todos los tratados pertinentes, incluyendo los informes sometidos por organismos regionales, la OIT, etc.

Si se dispone de recursos, puede ser útil ampliar esta modesta colección de forma que incluya una serie de colecciones de documentos académicos o estudios fundamentales sobre la interpretación de los tratados de derechos humanos y sobre diferentes aspectos de la normativa internacional de derechos humanos, unas pocas revistas o informes anuales internacionales esenciales de derechos humanos, la legislación nacional importante en esa materia, los informes fundamentales de ONG nacionales e internacionales relativos a la observancia de los derechos humanos en el país y, tal vez, ciertos documentos sobre sistemas regionales de promoción y protección de los derechos humanos. La bibliografía que figura como anexo del manual ofrecerá posiblemente sugerencias al respecto.

Los funcionarios encargados de la preparación de informes pueden crear archivos sobre los temas que deberán cubrirse en los futuros informes. Conviene archivar el material en ficheros apropiados a medida que se vaya recibiendo o descubriendo.

Aunque la colección sólo ocupe al principio un estante o dos y uno o dos cajones del archivador de una oficina, es útil catalogar desde el comienzo esta pequeña colección, o catalogar lo que ya exista, y darle el nombre de colección nacional en materia de derechos humanos. De lo contrario, la gente tiende, intencionadamente o no, a llevarse documentos importantes que después se pierden, o la colección tiende a desaparecer conforme cambia el personal. Si es posible, esa catalogación debería hacerse en una base de datos, ya que con ello se facilita la localización de información a medida que crece la colección.

Por el mismo motivo, convendría almacenar electrónicamente los informes pasados enviados a los diferentes órganos de vigilancia de los tratados en una base de datos de texto completo o, por lo menos, conservarlos en un "directorio" de documentos procesados en la computadora. A los informes oficiales se podrían añadir apuntes sobre el diálogo con los expertos, las preguntas formuladas por ellos, la información adicional solicitada, así como los comentarios generales. De este modo, el gobierno comienza a crear un registro relativo al proceso de preparación de informes fácilmente accesible.

A medida que los funcionarios encargados de preparar los informes empiezan a utilizar las nuevas tecnologías de comunicación descritas anteriormente, accediendo a Internet o a los CD-ROM para obtener información importante, podrían mantener archivos electrónicos con datos bajados de la red que puedan ser de utilidad para ellos o para otras personas que asuman sus responsabilidades después de trasladarse a otros puestos. Los datos electrónicos deben organizarse y mantenerse con el mismo cuidado y atención que la información sobre papel. Sólo así se podrán aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles y, con el pasar del tiempo, el proceso de información resultará más fácil gracias al aumento de experiencia.

5. Conclusión

Una buena organización de la información facilitará el intercambio de la misma. Por ejemplo, si los diversos departamentos gubernamentales están unidos por una red de área local (LAN), todos los integrantes de esa red pueden acceder al directorio o a la base de datos sobre derechos humanos, sin tener que fotocopiar los documentos pertinentes cada vez que debe enviarse un informe. Alternativamente, si dichos departamentos disponen de correo electrónico (E-mail), los documentos pueden enviarse en pocos segundos directamente a otras computadoras del departamento; y, en caso de que los funcionarios deseen disponer de copias en papel de algunos de los documentos, pueden imprimirlos en su propia oficina. Otra posibilidad, que amplía aún más las posibilidades de difusión, es presentar

la información en una conferencia, Gopher o en un sitio de la World Wide Web en Internet. Quizá conviene señalar que se pueden establecer conferencias privadas o públicas, o sea un sitio en Internet al que sólo puede accederse mediante una clave. Gracias a la adopción de otros dispositivos de seguridad, tales como la encriptación o las paredes a prueba de fuego, es posible intercambiar información altamente confidencial asegurándose al mismo tiempo que su lectura se limita a las personas realmente autorizadas.

De la misma manera, es posible que los gobiernos deseen distribuir copias de sus informes relativos a las diferentes convenciones internacionales sobre derechos humanos en la World Wide Web o a través de una variedad de redes electrónicas a las que tienen acceso diversos sectores de la población.² En algunos países, por ejemplo, se han establecido redes electrónicas especiales para las escuelas –como Schoolnet en Canadá– para establecer enlaces entre las escuelas y los escolares en todo el país. Gracias a estas redes se puede proceder a una amplia difusión de la información, como el informe de un Estado Parte al organismo de vigilancia de un tratado, con un costo sumamente reducido para el gobierno. Dado que una de las obligaciones de los Estados Partes es difundir los informes que preparan entre los propios ciudadanos, éste podría constituir un modo rentable para hacerlo, por lo menos entre aquella parte de la población que tiene acceso a computadoras y a redes informáticas.

Sin embargo, independientemente del nivel tecnológico alcanzado en los diferentes Estados Partes, es necesario adoptar un enfoque sistemático frente a la cuestión de la presentación de informes en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ello significa tomar en serio la labor de acopio, ordenación, análisis y difusión de información sobre los derechos humanos, y proporcionar los recursos necesarios para realizar el trabajo requerido de manera eficaz. Aunque se trate únicamente de un primer paso en el largo camino hacia la mejora de la situación en materia de derechos humanos, constituye un requisito previo para lograr un cambio significativo en pro de los derechos humanos.

2. Aunque las personas en las universidades suelen tener acceso directo y gratuito a Internet, otros sectores (incluyendo a las ONG) generalmente deben pasar por un proveedor de información; puede tratarse de proveedores sin propósito de lucro, tales como APC (Association of Progressive Communicators), que solo cobran una pequeña suscripción, o proveedores comerciales, que cobran mucho más. La red APC (llamada Web en Canadá, IGC en los Estados Unidos, Greenet en Europa, Sangonet en Sudáfrica, Alternex en Brasil, etc.) incluye numerosas conferencias sobre derechos humanos y está creando sitios WWW.

ANEXO

DIRECTRICES CONSOLIDADAS PARA LA PARTE INICIAL DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS PARTES

Los órganos de supervisión creados en virtud de los tratados de derechos humanos considerados en este manual han adoptado todos ellos directrices generales sobre la forma y contenido de los informes que los Estados Partes deben presentar. Algunos de esos órganos han aprobado directrices distintas para la preparación de los informes iniciales y la de los segundos informes e informes periódicos sucesivos. En general, dichas directrices recomiendan la preparación de informes divididos en dos partes. La parte inicial, o general, debe proporcionar al órgano de supervisión información básica sobre el Estado de que se trate y sobre el marco en que se protegen ciertos derechos, con inclusión de los aspectos constitucional, legislativo, administrativo y judicial. La segunda parte debe ofrecer información respecto de los artículos sustantivos del instrumento objeto de consideración. Los capítulos de la segunda parte de este manual, dedicados a seis instrumentos importantes, toman como línea de referencia las respectivas directrices adoptadas por cada comité, en la forma en que se aplican en mayo de 1990.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, se han emprendido diversas actividades con el fin de encarar los problemas relacionados con la coexistencia de diferentes obligaciones de informar en el caso de los Estados que son Partes en varios tratados internacionales de derechos humanos. Una de esas actividades es la consolidación y armonización de las directrices relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes. (Véanse la resolución 43/115 de la Asamblea General y el documento A/44/668.)

Los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados celebraron una segunda reunión en octubre de 1988 para examinar las cuestiones relativas al funcionamiento de los procedimientos de presentación de informes, así como las referentes a la racionalización y coordinación de esos procedimientos. Un asunto que, en opinión de los presidentes, requería medidas urgentes era la posibilidad de unificar las respectivas directrices aplicables a la parte inicial de los informes. (Véase el documento A/44/98.)

Después cada uno de dichos órganos examinó y enmendó un proyecto de directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes y, en febrero de 1990, todos esos órganos habían formulado observaciones sobre el proyecto y presentado sugerencias. La tercera reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en Ginebra en octubre de 1990, recomendó que «a la brevedad deberían añadirse, a las directrices pertinentes, las directrices consolidadas para la

parte inicial de los informes que los Estados Partes deben presentar en virtud de los distintos tratados, las cuales han sido redactadas en consulta con todos los órganos creados en virtud de tratados». (Documento A/45/636, párr. 65.)

Se espera que la adopción de las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes alivie la carga que dichos informes suponen para los Estados que han suscrito más de un instrumento internacional de derechos humanos. Dichas directrices permiten a los Estados Partes cumplir sus obligaciones en cuanto a la parte inicial o general de los informes prescritos por los tratados internacionales de derechos humanos presentando en esencia el mismo documento a los distintos órganos creados en virtud de tratados. En consecuencia, las directrices consolidadas sustituyen a las anteriores directrices aprobadas por los referidos órganos para la parte inicial o general de los informes.

Aunque, en el momento de prepararse este manual, el texto definitivo de las directrices consolidadas relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes no se ha añadido aún oficialmente a las directrices de cada uno de los órganos creados en virtud de tratados, parece oportuno poner en conocimiento de los funcionarios encargados de informar el cambio inminente en los procedimientos relativos a la parte inicial de los informes prescritos en los seis instrumentos considerados en la segunda parte. Los requisitos de información referentes a la segunda parte de los informes, es decir, la información pedida con arreglo a las disposiciones sustantivas de cada convención, **no son afectados** por la consolidación de las directrices, ni la presentación a los respectivos órganos, en el futuro, de un documento base o de «características nacionales», por parte de los Estados.

Texto de las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes

Territorio y población

1. *Esta sección debería contener información sobre las principales características étnicas y demográficas del país y de su población, a la vez que indicadores socioeconómicos y culturales tales como el ingreso per capita, el producto nacional bruto, la tasa de inflación, la deuda externa, la tasa de desempleo, la tasa de alfabetización y la religión. Debería incluir asimismo información relativa a la lengua materna, la esperanza de vida, la mortalidad infantil y materna, la tasa de fecundidad, y el porcentaje de población menor de 15 años y mayor de 65, el porcentaje de la población que vive en zonas rurales y urbanas y el porcentaje de hogares cuyos jefes de familia son mujeres. En la medida de lo posible, los Estados deberían esforzarse en suministrar todos los datos desglosados por sexo.*

Estructura política general

2. *En esta sección deberían describirse brevemente la historia y los antecedentes políticos del país, su régimen de gobierno y la estructura del poder ejecutivo, legislativo y judicial.*

Marco normativo general de protección de los derechos humanos

3. *Esta sección debería contener información sobre:*
 - a) *Cuáles son las autoridades judiciales, administrativas o de otra índole competentes en materias relativas a los derechos humanos;*
 - b) *Cuáles son los recursos de que dispone un individuo que afirma que se han violado sus derechos; y qué sistemas de indemnización y rehabilitación existen para las víctimas;*
 - c) *Si cualquiera de los derechos contemplados en los diversos instrumentos de derechos humanos están protegidos, ya sea en la Constitución o en una declaración de derechos independiente; y en tal caso, qué disposiciones existen en la Constitución o en la declaración de derechos en cuanto a su derogación y en qué circunstancias;*
 - d) *En qué forma los instrumentos de derechos humanos pasan a ser parte del ordenamiento jurídico nacional;*
 - e) *Si las disposiciones de los diversos instrumentos de derechos humanos pueden ser invocadas ante los tribunales judiciales, los tribunales de otra índole o las autoridades administrativas, o ser aplicadas directamente por ellos; o si por el contrario deben transformarse en derecho interno o en reglamentaciones administrativas antes de que puedan ser aplicadas por las autoridades competentes;*
 - f) *Si existe alguna institución u órgano nacional encargado de vigilar la aplicación de los derechos humanos.*

Información y publicidad

4. *En esta sección debería indicarse si se han desplegado esfuerzos especiales para despertar en el público y las autoridades pertinentes la conciencia de los derechos contenidos en los diversos instrumentos de*

derechos humanos. Los temas que deberían abordarse son, entre otros, la forma en que se han difundido los textos de los diversos instrumentos sobre derechos humanos y el alcance de esa difusión; si esos textos se han traducido al idioma o los idiomas locales, qué organismos del gobierno son responsables de la preparación de esos informes y si normalmente reciben informaciones u otros aportes de fuentes externas; y si el contenido de los informes es objeto de debate público.

SEGUNDA PARTE

**PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS
DERECHOS HUMANOS CONFORME A SEIS
IMPORTANTES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
DE DERECHOS HUMANOS**

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Por Philip Alston

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, «el Pacto») fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en virtud de la resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Hasta el 30 de septiembre de 1990, 135 Estados habían ratificado el Pacto o se habían adherido a él.

A. PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

a) El Pacto y sus requisitos en materia de informes

El Pacto es hermano gemelo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cada uno de estos Pactos desarrolla algunos de los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y hay cierta duplicación en el contenido de ambos. Pero lo más importante es que en el preámbulo del Pacto se reconoce que no puede realizarse el ideal de los derechos humanos «a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos». (En el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se expresa el mismo concepto pero se invierte el orden en que se mencionan ambos grupos de derechos.) Así pues, no puede contemplarse este Pacto aislado del otro, y al presentar informes sobre el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben tenerse en cuenta los medios y objetivos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, cada Estado Parte «se compromete a adoptar medidas[...] para lograr progresivamente[...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos». La obligación se subordina a la disponibilidad de recursos, pero el alcance de esa salvedad es limitado (como se explica más adelante, en relación con el artículo 2). Además, el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, por el que los Estados se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos pertinentes sin discriminación alguna, no está supeditado a limitaciones de recursos. En otras palabras, si se dispone de recursos que permitan un cierto disfrute de un derecho dado, deberá ser en circunstancias tales que no haya discriminación. Análogamente, el artículo 3, en que se prevén medidas

afirmativas para asegurar la igualdad de derechos de hombres y mujeres, no está sujeto a la disponibilidad de recursos.

Antes de examinar la naturaleza de la obligación de presentar informes conviene tomar nota de que el órgano que vigila el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes previstas en el Pacto es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, «el Comité»). Desempeña esta labor bajo el patrocinio del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, órgano encargado oficialmente de esa función con arreglo al Pacto. Antes de que el Comité iniciase sus actividades en 1987, el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones (en adelante, «el Grupo de Trabajo del período de sesiones») ayudaba al Consejo en el cumplimiento de ese cometido.

El deber principal de los Estados Partes en el Pacto es aplicar sus disposiciones a nivel nacional. La obligación de presentar informes a un órgano internacional, tema principal del presente manual, es esencialmente un medio para promover el cumplimiento de ese deber. En el párrafo 1 del artículo 16 se enuncia, en los siguientes términos, la obligación de presentar informes.

Texto del párrafo 1 del artículo 16

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

El carácter de los informes que han de presentarse se detalla más en el párrafo 2 del artículo 17, que estipula que «los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto». Consideradas en conjunto, estas disposiciones hacen ver claramente que los Estados Partes deben dar cuenta en sus informes no sólo de los progresos logrados sino también de los casos en que no se ha alcanzado un progreso apropiado. El Comité ha aclarado esto en varias ocasiones, en particular cuando los Estados han intentado exponer únicamente los hechos positivos ocurridos en el país respectivo. Se estima que esos informes no satisfacen los requisitos del Pacto.

En 1976, poco después de que entrara en vigor el Pacto, el Consejo Económico y Social instituyó un ciclo de presentación de informes en tres fases en cuya virtud los Estados Partes debían presentar informes, inicialmente a intervalos de tres años, sobre diferentes conjuntos de derechos (arts. 6 a 9, 10 a 12 y 13 a 15). En otras palabras, un ciclo completo de presentación de informes iniciales duraba nueve años. El ciclo correspondiente a los informes siguientes o periódicos se completaba en sólo seis años, pero significaba que el Estado Parte debía presentar un informe relativo al Pacto cada dos años. El Comité estimó

que este programa de presentación de informes representaba una pesada carga para los Estados y un enfoque excesivamente particularizado de los derechos reconocidos en el Pacto.

Así pues, se adoptó un nuevo ciclo de presentación de informes (resolución 1988/4 del Consejo Económico y Social) y, en consecuencia, se pide ahora a los Estados Partes que presenten un informe inicial, relativo a todo el Pacto, en el plazo de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Pacto en el Estado de que se trate. Posteriormente deberá presentarse un sólo informe periódico general cada cinco años. Desde 1988 hasta 1994, el Comité señaló que, para facilitar una transición sin contratiempos al nuevo sistema, seguiría examinando los informes presentados según la forma antigua que se ocuparan tan sólo de tres de los derechos reconocidos en el Pacto. Pero a partir del 1 de enero de 1995, el Comité indicó que en adelante debían presentarse solamente informes completos.

Estas disposiciones no perjudican la facultad del Comité de pedir a un Estado Parte que presente información adicional, o que complemente la proporcionada ya en un informe anterior.

b) Directrices para la presentación de informes con arreglo al Pacto

Poco después de entrar en vigor el Pacto en 1976 se establecieron directrices generales sobre la forma y el contenido de los informes. Sin embargo, a la luz de su experiencia y tras largas discusiones, el Comité adoptó nuevas directrices en su quinto período de sesiones. En su decimocuarto período de sesiones, el Comité decidió revisar nuevamente esas directrices para garantizar que tuviesen en cuenta las consecuencias que podían extraerse de los programas adoptados por las conferencias internacionales de Beijing, Copenhague, El Cairo y otras conferencias pertinentes, así como las repercusiones de las distintas observaciones generales adoptadas por el Comité desde 1990. Se prevé que este procedimiento conducirá a una nueva revisión de las directrices a partir de 1997 o 1998.

El fin de las directrices es orientar a los Estados Partes en la preparación de sus informes. Siguiéndolas lo más fielmente posible, los funcionarios encargados de preparar los informes reducirán al mínimo el riesgo de que sus informes se consideren de alcance inadecuado e insuficientemente detallados. Las directrices proporcionan también un marco de aplicación uniforme para la labor del Comité y le permiten demostrar la coherencia de su enfoque un informe tras otro. Por último, las directrices se han concebido de forma que disminuya la redundancia de la información requerida por los órganos creados en virtud de los diversos tratados.

Las directrices del Comité no distinguen entre informes iniciales y periódicos. Se solicita la misma información en relación con cada uno, aunque no es necesario repetir en un informe periódico información ya proporcionada en un informe anterior y que sigue siendo enteramente válida. En este caso, bastaría con una referencia al párrafo o los párrafos pertinentes.

Las directrices se dividen en dos partes. En la primera parte, o parte general, se pide un perfil del país que incluye aspectos tales como información sobre el país y su población, la estructura política general, las características económicas, sociales y culturales del país y el contexto jurídico general en el que se protegen los derechos humanos. Esta parte de las directrices es ahora común a las directrices para la presentación de informes preparadas para todos los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y debe reproducirse en el documento básico del país que se pone a disposición de todos los órganos pertinentes del tratado. (Véase el texto de las Directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes en el Anexo a la primera parte del manual.) La primera parte de las directrices es como sigue.

Texto de la primera parte de las directrices para la presentación de informes relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PARTE GENERAL DEL INFORME

1. Perfil del país

a) País y población

Esta sección debería contener información sobre las principales características geográficas, étnicas, lingüísticas, demográficas y religiosas del país y su población.

b) Estructura política general

Esta sección debería describir brevemente la historia y estructura políticas, el tipo de gobierno y la organización de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial.

c) Características económicas, sociales y culturales

Esta sección debería incluir información sobre indicadores tales como el producto nacional bruto (PNB), el ingreso per cápita, la distribución funcional del ingreso (es decir, la relación de la proporción del ingreso del trabajo y del ingreso del capital en el sector público y en el sector

privado de la economía), la tasa de inflación, las balanzas comercial y de pagos, la deuda externa y las tasas de desempleo y de alfabetización.

d) Contexto jurídico general en el que se protegen los derechos humanos

Esta sección debería contener información sobre los siguientes puntos:

- Qué autoridades judiciales, administrativas u otros órganos competentes tienen jurisdicción en relación con los derechos humanos;
- Qué recursos puede utilizar una persona que alega que se ha violado alguno de sus derechos humanos, y qué sistemas de indemnización existen para las víctimas;
- Si alguno de los derechos recogidos en las diversas convenciones está protegido en la Constitución o en leyes separadas y, en su caso, si existen excepciones a esa protección en la Constitución o en esas leyes, y en qué circunstancias;
- Si las disposiciones de los diversos instrumentos sobre derechos humanos pueden ser invocadas ante los tribunales de justicia, otros tribunales o autoridades administrativas y aplicadas por éstos directamente o si se han transformado en leyes o disposiciones administrativas internas para que las autoridades correspondientes puedan aplicarlas.

2. Información y difusión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los informes del país al Comité

- a) ¿Qué difusión ha tenido el texto del Pacto y por qué medios? ¿Se ha traducido a idiomas locales y cómo se han distribuido esas traducciones? ¿Se necesita a este respecto asistencia de las Naciones Unidas? (sírvese especificar, en caso afirmativo).
- b) ¿Qué organismos oficiales han preparado el informe? ¿Se han pedido o recibido aportaciones de otras fuentes distintas del Gobierno?
- c) ¿Está ampliamente disponible el informe en el país? ¿Ha sido objeto de debate y observaciones a nivel nacional?

3. Situación jurídica y aplicación específica del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

[En la medida en que no se haya tratado por completo esta cuestión en el apartado d de la sección 1 supra.]

- a) *¿De qué forma se ha hecho efectivo el derecho a la libre determinación?*
- b) *¿Cuál es la situación del Pacto en derecho interno? ¿Aplican directamente los tribunales u otras autoridades algunos de los derechos contenidos en el Pacto? Sírvase especificar esa aplicación.*
- c) *¿Cuáles de los derechos estipulados en el Pacto se reconocen en instrumentos constitucionales o en otras legislaciones? Sírvase adjuntar los textos de esas disposiciones y detallar su aplicación por los tribunales y otras autoridades.*
- d) *¿Qué derechos son objeto de disposiciones específicas contra la discriminación en la legislación nacional? Sírvase remitir adjunto el texto de esas disposiciones.*
- e) *La ratificación del Pacto ¿ha dado lugar a alguna modificación del derecho interno aplicable?*
- f) *¿Hasta qué punto y de qué modo no se garantizan a los no nacionales los derechos reconocidos en el Pacto? ¿Qué justificación hay para las diferencias que existen?*

4. El papel de la cooperación internacional en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Si su Estado participa en la cooperación para el desarrollo, ¿se hace algo a fin de garantizar que se utilice, con carácter prioritario, para promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales?

La segunda parte de las directrices trata, artículo por artículo, de cada uno de los derechos sustantivos reconocidos en los artículos 6 a 15 del Pacto. (Véase más adelante en el apartado c) -«Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas»- el texto de las directrices presentado juntamente con cada respectivo artículo.) Hay cuatro aspectos a los que el Comité ha atribuido especial importancia en relación con la presentación de informes sobre estos artículos. El primero es que las cuestiones ya tratadas adecuadamente con arreglo a las disposiciones de presentación de informes a otros organismos de las Naciones Unidas o a otros órganos del tratado de derechos humanos no tienen que volver a tratarse necesariamente *in extenso* en los informes prescritos en el Pacto. Pueden bastar referencias detalladas a los informes pertinentes y, en su caso, comentarios sobre el

resultado del examen de esos informes. Esto se ha previsto así a fin de reducir la carga de tener que informar sobre cuestiones prácticamente idénticas a varios órganos distintos y concuerda con la disposición del párrafo 3 del artículo 17 del Pacto.

Texto del párrafo 3 del artículo 17

Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

Del mismo modo, esta disposición no excluye la posibilidad de que el Comité aborde y examine detalladamente una cuestión sobre la que ya se ha presentado un informe a otro órgano pertinente. Diversos elementos —tales como el transcurrir del tiempo, la disponibilidad de nueva información, la percepción de una diferencia de enfoque entre la disposición pertinente del Pacto y la de otro instrumento, o el interés particular del Comité en determinada cuestión— pueden llevar al Comité a realizar un examen de esta índole.

El segundo aspecto al que el Comité ha atribuido especial importancia es la necesidad de informar no sólo sobre los factores pertinentes sino también sobre cualesquiera dificultades con que se tropiece en el empeño de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto. En las directrices se destaca que esto exige una descripción detallada no sólo de la situación jurídica y administrativa, sino también de la situación de hecho. Debe informarse acerca de los hechos negativos, las aspiraciones frustradas y otras dificultades, además de la información sobre los hechos positivos. En efecto, el Comité tiende a acoger mucho más favorablemente los informes francos, que reconocen las limitaciones en cuanto a actuaciones o logros, que los informes que no dan más que «buenas noticias».

El tercer aspecto es la inclusión de estadísticas apropiadas, en su caso. Cuando no se disponga de estadísticas debe informarse también de ello al Comité. El Comité ha señalado que esa información debe presentarse en el debido contexto a fin de proporcionar una indicación tanto de los progresos ya logrados como de los objetivos pendientes.

El cuarto aspecto se refiere a la identificación de parámetros apropiados en relación con derechos concretos. La finalidad de esos parámetros, que establecerá cada Estado Parte con respecto a derechos tales como los derechos al trabajo, la salud, la vivienda, la alimentación y la educación, es proporcionar una base a partir de la cual tanto los ciudadanos del país correspondiente como el Comité puedan evaluar los progresos realizados en cada país.

Para una mejor comprensión de las diversas disposiciones del Pacto, el Comité ha establecido dos enfoques que deben conocer, en particular, los funcionarios encargados de

los informes. El primero es la adopción, en ocasiones, de **observaciones generales**. La finalidad de estas observaciones, en muchos aspectos comparable a la de las observaciones adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, se examina más adelante. El segundo es el **debate general** que el Comité procura celebrar en cada uno de sus períodos de sesiones, en que centra su atención en determinado derecho, tal como el derecho a la alimentación o el derecho a la vivienda. En los informes del Comité se da cuenta de estos debates y su propósito es clarificar algunas de las cuestiones que se suscitan al examinar las exigencias derivadas de determinadas disposiciones del Pacto. Esos debates brindan una oportunidad para integrar las aportaciones de expertos de múltiples campos en el trabajo del Comité y a menudo constituyen el punto de partida para la redacción de una observación general.

(c) Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas

ARTÍCULO 1

Texto del artículo 1

- 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*
- 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.*
- 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.*

Comentario

Este artículo es idéntico al artículo I del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo tanto, si un Estado Parte presenta al Comité de Derechos Humanos un informe detallado al respecto, debe hacerse referencia a ese informe. Los Estados Partes que no hayan ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben informar sobre este derecho y, en tal oportunidad, podrían tener en cuenta las cuestiones señaladas en la observación general 12 (21) acerca del artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase el capítulo del profesor Pocar en el presente manual).

Sin embargo, al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que el derecho a la libre determinación, enunciado en este artículo, abarca no sólo la libre determinación política sino también el derecho a procurar libremente «su desarrollo económico, social y cultural». Análogamente, en el párrafo 2 del artículo 1 se prohíbe expresamente privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Estas disposiciones pueden tener un significado especial en el contexto del Pacto y, en la medida en que no se traten adecuadamente en los informes relativos al otro Pacto, deben abordarse claramente en los informes relativos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ARTÍCULO 2

Texto del artículo 2

- 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*
- 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
- 3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.*

Texto de la observación general 3 (1990)

La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art. 2)

1. *El artículo 2 resulta especialmente importante para tener una comprensión cabal del Pacto y debe concebirse en una relación dinámica con todas las demás disposiciones del Pacto. En él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto. Estas obligaciones incluyen tanto lo que cabe denominar (siguiendo la pauta establecida por la Comisión de Derecho Internacional) obligaciones del comportamiento como obligaciones del resultado. Aunque algunas veces se ha hecho gran hincapié en las diferencias entre las formulaciones empleadas en esta disposición y las incluidas en el artículo 2 equivalente del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no siempre se reconoce que también existen semejanzas importantes. En particular, aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato. De éstas, dos resultan particularmente importantes para comprender la índole exacta de las obligaciones contraídas por los Estados Partes. Una de ellas consiste en «el compromiso de garantizar» que los derechos pertinentes «se ejercerán sin discriminación[...].»*
2. *La otra consiste en el compromiso contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de «adoptar medidas», compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. El significado cabal de la oración puede medirse también observando algunas de las versiones dadas en los diferentes idiomas. En inglés el compromiso es «to take steps», en francés es «s'engager à agir» («actuar») y en español es «adoptar medidas». Así pues, si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a satisfacer las obligaciones reconocidas en el Pacto.*
3. *Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como «todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas». El Comité reconoce que en numerosos casos las*

medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias. En esferas como la salud, la protección de los niños y las madres y la educación, así como en lo que respecta a las cuestiones que se abordan en los artículos 6 a 9, las medidas legislativas pueden ser asimismo un elemento indispensable a muchos efectos.

4. El Comité toma nota de que los Estados Partes se han mostrado en general concienzudos a la hora de detallar al menos algunas de las medidas legislativas que han adoptado a este respecto. No obstante, desea subrayar que la adopción de medidas legislativas, como se prevé concretamente en el Pacto, no agota por sí misma las obligaciones de los Estados Partes. Al contrario, se debe dar a la oración «por todos los medios apropiados» su significado pleno y natural. Si bien cada Estado Parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados, la «propiedad» de los medios elegidos no siempre resultará evidente. Por consiguiente, conviene que los Estados Partes indiquen en sus informes no sólo las medidas que han adoptado sino también en qué se basan para considerar tales medidas como las más «apropiadas» a la vista de las circunstancias. No obstante, al Comité le corresponde determinar en definitiva si se han adoptado o no todas las medidas apropiadas.
5. Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, **sin discriminación**, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte, mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos. De hecho, los Estados Partes que son asimismo Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están ya obligados [en virtud de los artículos 2 1), 2 3), 3 y 26 de este Pacto] a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades (inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación) reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, «podrá interponer un recurso efectivo» (apartado a del párrafo 3 del artículo 2). Además, existen varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3, 7 a i), 8, 10 3), 13 2) a), 13 3), 13 4) y 15 3), que cabría consi-

derar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables.

- 6. En los casos en que la adopción de políticas concretas encaminadas directamente a hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto ha tomado forma de disposiciones legislativas, el Comité desearía ser informado, entre otras cosas, de si tales leyes establecen algún derecho de actuación en nombre de las personas o grupos que consideren que sus derechos no se están respetando en la práctica plenamente. En los casos en que se ha dado el reconocimiento constitucional de derechos económicos, sociales y culturales concretos, o en los que las disposiciones del Pacto se han incorporado directamente a las leyes nacionales, el Comité desearía también recibir información concreta sobre todo caso en que las disposiciones constitucionales vigentes en relación con los derechos económicos, sociales y culturales hayan perdido fuerza o hayan sido modificadas considerablemente.*
- 7. Otras medidas que también cabe considerar «apropiadas» a los fines del párrafo 1 del artículo 2 incluyen, pero no agotan, las de carácter administrativo, financiero, educacional y social.*
- 8. El Comité observa que el compromiso de «adoptar medidas[...] por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas» ni exige ni excluye que cualquier tipo específico de gobierno o de sistema económico pueda ser utilizado como vehículo para la adopción de las medidas en cuestión, con la única salvedad de que todos los derechos humanos se respeten en consecuencia. Así pues, en lo que respecta a sistemas políticos y económicos el Pacto es neutral y no cabe describir lealmente sus principios como basados exclusivamente en la necesidad o conveniencia de un sistema socialista o capitalista, o de una economía mixta, de planificación centralizada o basada en el «laissez-faire», o en ningún otro tipo de planteamiento específico. A este respecto, el Comité reafirma que los derechos reconocidos en el Pacto pueden hacerse efectivos en el contexto de una amplia variedad de sistemas económicos y políticos, a condición únicamente de que la interdependencia e indivisibilidad de los dos conjuntos de derechos humanos, como se afirma entre otros lugares en el preámbulo del Pacto, se reconozcan y queden reflejados en el sistema en cuestión. El Comité también señala la pertinencia a*

este respecto de otros derechos humanos, en particular el derecho al desarrollo.

9. *La principal obligación del resultado que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas «para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos» en el Pacto. La expresión «efectividad progresiva» se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de efectividad progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.*
10. *Sobre la base de la extensa experiencia lograda por el Comité, así como por el organismo que lo precedió durante un periodo de más de un decenio, al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima*

facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias «hasta el máximo de los recursos de que disponga». Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

- 11.** *El Comité desea poner de relieve, empero, que aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción. El Comité ya ha tratado de estas cuestiones en su observación general 1.*
- 12.** *De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de costo relativamente bajo. En apoyo de este enfoque, el Comité toma nota del análisis preparado por el UNICEF con el título de *Adjustment With a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, el análisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre el Desarrollo Humano, 1990 y el análisis del Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990.*

- 13.** *Un elemento final del párrafo 1 del artículo 2 sobre el que se ha de llamar la atención es que la obligación contraída por todos los Estados Partes consiste en «adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas[...]». El Comité observa que la frase «hasta el máximo de los recursos de que disponga» tiene la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales. Más aún, el papel esencial de esa cooperación en facilitar la plena efectividad de los derechos pertinentes se destaca además en las disposiciones específicas que figuran en los artículos 11, 15, 22 y 23. Con respecto al artículo 22, el Comité ya ha llamado la atención, en la observación general 2, sobre algunas de las oportunidades y responsabilidades que existen en relación con la cooperación internacional. El artículo 23 señala también específicamente que «la prestación de asistencia técnica» y otras actividades se cuentan entre las medidas «de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen[...]».*
- 14.** *El Comité desea poner de relieve que de acuerdo con los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, con principios bien establecidos del derecho internacional y con las disposiciones del propio Pacto, la cooperación internacional para el desarrollo y, por tanto, para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados. Corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto. El Comité advierte en particular la importancia de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la necesidad de que los Estados Partes tengan plenamente en cuenta la totalidad de los principios reconocidos en ella. Insiste en que si los Estados que están en situación de hacerlo no ponen en marcha un programa dinámico de asistencia y cooperación internacional, la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales seguirá siendo una aspiración insatisfecha en muchos países. A este respecto, el Comité recuerda también los términos de su observación general 2.*

Extractos* del texto de la observación general (1994)**Personas con discapacidad**

...

II. MEDIOS DE APLICACIÓN

- 13.** *Los métodos que han de seguir los Estados Partes para esforzarse por cumplir las obligaciones que les impone el Pacto respecto de las personas con discapacidad son esencialmente los mismos que los que existen en relación con otras obligaciones (véase la observación general 1 (tercer período de sesiones, 1989)). Entre ellas figura la necesidad de determinar, mediante una fiscalización regular, la naturaleza y el ámbito de los problemas que se plantean en el Estado; la necesidad de adoptar programas y políticas debidamente adaptados a las necesidades que se hayan determinado de dicha manera; la necesidad de formular legislación cuando sea necesario y de suprimir todas las normas vigentes que sean discriminatorias; y la necesidad de hacer las consignaciones presupuestarias apropiadas o, cuando sea preciso, de recabar la asistencia y cooperación internacionales. En relación con esta última cuestión, la cooperación internacional de conformidad con los artículos 22 y 23 del Pacto será probablemente un elemento particularmente importante para lograr que algunos países en desarrollo cumplan sus obligaciones con arreglo al Pacto.*
- 14.** *Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las Directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos.*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

III. OBLIGACIÓN DE ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD

- 15.** *La discriminación, de jure o de facto, contra las personas con discapacidad existe desde hace mucho tiempo y reviste formas diversas, que van desde la discriminación directa, como por ejemplo la negativa a conceder oportunidades educativas, a formas más “sutiles” de discriminación, como por ejemplo la segregación y el aislamiento conseguidos mediante la imposición de impedimentos físicos y sociales. A los efectos del Pacto, la “discriminación fundada en la discapacidad” puede definirse como una discriminación que incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, o negativa de alojamiento razonable sobre la base de la discapacidad, cuyo efecto es anular u obstaculizar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio de derechos económicos, sociales o culturales. Mediante la negligencia, la ignorancia, los prejuicios y falsas suposiciones, así como mediante la exclusión, la distinción o la separación, las personas con discapacidad se ven muy a menudo imposibilitadas de ejercer sus derechos económicos, sociales o culturales sobre una base de igualdad con las personas que no tienen discapacidad. Los efectos de la discriminación basada en la discapacidad han sido particularmente graves en las esferas de la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural, y el acceso a lugares y servicios públicos.*
- 16.** *A pesar de que en el último decenio se han conseguido algunos progresos por lo que se refiere a la legislación, la situación jurídica de las personas con discapacidad sigue siendo precaria. A fin de remediar las discriminaciones pasadas y presentes, y para prevenir futuras discriminaciones, parece indispensable adoptar en prácticamente todos los Estados Partes una legislación amplia y antidiscriminatoria en relación con la discapacidad. Dicha legislación no solamente debería proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de recurso judicial en la medida de lo posible y apropiado, sino que brindaría asimismo programas de política social que permitirían que las personas con discapacidad pudieran llevar una vida integrada, independiente y de libre determinación.*
- 17.** *Las medidas contra la discriminación deberían basarse en el principio de la igualdad de derechos para las personas con discapacidad y para las personas que no tienen discapacidad, que, según se dice en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, “significa que las necesidades de todo individuo son de la misma importancia, que estas*

necesidades deben constituir la base de la planificación de las sociedades, y que todos los recursos deben emplearse de tal manera que garanticen una oportunidad igual de participación a cada individuo. Las políticas en materia de incapacidad deben asegurar el acceso de los impedidos a todos los servicios de la comunidad”.

- 18.** *Como hay que adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación existente y para establecer oportunidades equitativas para las personas con discapacidad, las medidas que se adopten no serán consideradas discriminatorias en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mientras se basen en el principio de la igualdad y se utilicen únicamente en la medida necesaria para conseguir dicho objetivo.*

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

...

3. Los derechos de las personas de edad en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

- 9.** *La terminología usada para identificar a las personas de edad es muy variada, incluso en los documentos internacionales: personas mayores, personas de edad avanzada, personas de más edad, tercera edad, ancianos y cuarta edad para los mayores de 80 años. El Comité opta por “personas mayores”, término utilizado en las resoluciones 47/5 y 8/98 de la Asamblea General (older persons, en inglés, personnes âgées, en francés). Estos calificativos comprenden, siguiendo las pautas de los servicios estadísticos de las Naciones Unidas, a las personas de 60 años y más. (En Eurostat, el servicio estadístico de la Unión Europea, se consideran personas mayores las de 65 años y más, ya que los 65 años es la edad más común de jubilación, con tendencia a retrasarla).*

- 10.** *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: “los*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles.

- 11.** *Otra cuestión importante es determinar si la discriminación por razones de edad está prohibida por el Pacto. Ni en el Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos. En vez de considerar que se trata de una exclusión intencional, esta omisión se explica probablemente por el hecho de que, cuando se adoptaron estos instrumentos, el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad.*
- 12.** *Ahora bien, este hecho no es decisivo puesto que la discriminación basada en “cualquier otra condición social” podría interpretarse en el sentido que se aplica a la edad. El Comité observa que, si bien todavía no es posible llegar a la conclusión de que la discriminación por motivos de edad está en general prohibida por el Pacto, las situaciones en que se podría aceptar esta discriminación son muy limitadas. Además, debe ponerse de relieve que el carácter de inaceptable de la discriminación contra las personas de edad se subraya en muchos documentos normativos internacionales y se confirma en la legislación de la gran mayoría de Estados. En algunas de las pocas situaciones en que todavía se tolera esta discriminación, por ejemplo en relación con la edad obligatoria de jubilación o de acceso a la educación terciaria, existe una clara tendencia hacia la eliminación de estos obstáculos. El Comité considera que los Estados Partes deberían tratar de acelerar esta tendencia en la medida de lo posible.*
- 13.** *Por consiguiente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es de la opinión que los Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. A*

este respecto, la propia función del Comité adquiere más importancia por el hecho de que, a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia.

- 14.** *Al finalizar su Decimotercero período de sesiones, el Comité y anteriormente su predecesor, el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones, habían examinado 144 informes iniciales, 70 segundos informes periódicos y 20 informes iniciales y periódicos sobre los artículos combinados 1 a 15. Este examen ha permitido identificar muchos de los problemas que pueden plantearse al aplicar el Pacto en un número considerable de Estados Partes que representan todas las regiones del mundo, con diferentes sistemas políticos, socioeconómicos y culturales. En los informes examinados hasta la fecha no se han recogido de forma sistemática informaciones sobre la situación de las personas mayores, en lo que al cumplimiento del Pacto se refiere, salvo la información, más o menos completa sobre el cumplimiento del artículo 9, relativa al derecho a la seguridad social.*
- 15.** *En 1993, el Comité dedicó un día de debate general a este problema con el fin de orientar adecuadamente su actividad futura en la materia. Además, en recientes períodos de sesiones ha comenzado a dar mucha más importancia a la información sobre los derechos de las personas mayores y en algunos casos sus debates han permitido obtener una información muy valiosa. Sin embargo, el Comité observa que en la gran mayoría de los informes de los Estados Partes se sigue haciendo muy poca referencia a esta importante cuestión. Por consiguiente, desea indicar que, en el futuro, insistirá en que en los informes se trate de manera adecuada la situación de las personas mayores en relación con cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto. Esta observación general determina las cuestiones específicas que son pertinentes a este respecto.*

4. Obligaciones generales de los Estados Partes

- 16.** *El grupo de las personas de edad es tan heterogéneo y variado como el resto de la población y depende de la situación económica y social del país, de factores demográficos, medioambientales, culturales y labo-*

rales y, del nivel individual, de la situación familiar, del grado de estudios, del medio urbano o rural y de la profesión de los trabajadores y de los jubilados.

- 17.** Junto a personas de edad que gozan de buena salud y de una aceptable situación económica, existen muchas que carecen de medios económicos suficientes para subsistir, incluso en países desarrollados, y que figuran entre los grupos más vulnerables, marginales y no protegidos. En períodos de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad corren mayores riesgos. Como ha puesto ya de relieve el Comité (observación general 3 (1990), párr. 12), los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de graves escaseces de recursos.
- 18.** Los métodos que los Estados Partes utilizan para cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Pacto respecto de las personas de edad serán fundamentalmente los mismos que los previstos para el cumplimiento de otras obligaciones (véase la observación general 1 (1989)). Incluyen la necesidad de determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y el alcance de los problemas existentes dentro de un Estado, la necesidad de adoptar políticas y programas debidamente concebidos para atender las exigencias, la necesidad de legislar en caso necesario y de eliminar toda legislación discriminatoria, así como la necesidad de adoptar las disposiciones presupuestarias que correspondan o, según convenga, solicitar la cooperación internacional. Respecto de este último requisito, la cooperación internacional, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Pacto, pueden resultar un elemento particularmente importante para que algunos países en desarrollo cumplan las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.
- 19.** A este respecto, cabe señalar a la atención el objetivo mundial No 1, aprobado por la Asamblea General en 1992, en el que se propugna el establecimiento de infraestructuras nacionales de apoyo para impulsar, en los planes y programas nacionales e internacionales, las políticas y programas relacionados con el envejecimiento. A este respecto, el Comité observa que uno de los Principios de las Naciones Unidas para las Personas de Edad que los gobiernos debían incorporar a sus programas nacionales es que las personas de edad deben estar en situación de crear movimientos o asociaciones de personas de edad.

Comentario

Las disposiciones de este artículo son probablemente las más complejas de todo el Pacto. Son de suma importancia porque indican con plena claridad el carácter imperativo general que tienen para todos los Estados Partes todas y cada una de las obligaciones sustantivas reconocidas en el Pacto.

Hay varios aspectos del párrafo 1 del artículo 2 que deben destacarse. El primero es el período de tiempo contemplado. Los Estados Partes deben «adoptar medidas[...] para lograr progresivamente[...]» los diversos derechos. Esto ha llevado algunas veces a los comentaristas a sugerir que la obligación no tiene un plazo preciso y que se refiere únicamente a unas aspiraciones futuras no especificadas. El Comité ha señalado que esta interpretación es totalmente injustificada. Varios derechos (considerados más adelante) son de aplicación inmediata y las fórmulas correspondientes, usadas para expresarlos, indican que el concepto de realización progresiva no se aplica en esos casos. Sin embargo, lo más importante es que la obligación de «adoptar medidas» es en sí inmediata. En otras palabras, los Estados Partes deben, sean cuales sean sus recursos u otros condicionamientos, adoptar de inmediato todas las medidas a su alcance para el logro de los objetivos pertinentes. Como mínimo, esto entrañaría la preparación de un plan de acción detallado para el logro progresivo del derecho.

El objetivo establecido en el Pacto es «la plena efectividad», aunque se logre progresivamente. Así pues, los Estados deben informar sobre los progresos logrados o no logrados con respecto a dicho objetivo.

Uno de los elementos principales que distingue al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de su homólogo, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, es la referencia en el párrafo 1 del artículo 2 a la disponibilidad de recursos. La obligación de lograr progresivamente la plena efectividad es efectiva hasta «el máximo de los recursos de que disponga». Las cuestiones presupuestarias son incuestionablemente cosas que el propio Estado Parte debe determinar, pero los informes deben indicar qué condicionantes existen como consecuencia de la no disponibilidad de recursos, y dar detalles de los esfuerzos realizados para garantizar el respeto del derecho a un mínimo absoluto de subsistencia para todos. La frase «los recursos de que disponga» se refiere tanto a los recursos del propio Estado Parte como a los que le facilite la comunidad internacional «mediante la asistencia y la cooperación internacionales». A este respecto debe recordarse que el Comité ha señalado concretamente, en su observación general 2 (1990), «la oportunidad importante que se ofrece a los Estados Partes, de conformidad con el artículo 22 del Pacto, de especificar en sus informes las necesidades concretas de asistencia técnica o de cooperación para el desarrollo que puedan tener».

El tipo de medidas que debe adoptar un Estado Parte para cumplir sus obligaciones con arreglo al Pacto es cosa que los gobiernos deben determinar a la luz de todas las circunstancias pertinentes. La obligación fundamental es adoptar medidas «por todos los medios apropiados». Estos pueden incluir medidas constitucionales, legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales o educativas o una combinación de ellas. Aunque en el artículo se indica que debe considerarse claramente la «adopción de medidas legislativas», no hay ninguna obligación de legislar salvo en los casos en que la legislación vigente sea contraria a la letra o al espíritu del Pacto o cuando se estime que la legislación sea una medida indispensable en el proceso de realización. Hasta la fecha, el Comité ha prestado considerable atención a las medidas de índole pragmática y no ha atribuido especial importancia a la legislación, salvo tal vez en lo que toca a la no discriminación. Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no menciona explícitamente la necesidad de un recurso efectivo, o de recursos judiciales, cuando proceda, como estipula el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité muestra un interés constante por saber si los derechos reconocidos en el Pacto pueden reivindicarse ante los tribunales. Por lo tanto, debe proporcionarse esa información, en su caso.

El párrafo 2 del artículo 2, relativo a la no discriminación, es una de las disposiciones del Pacto no sujetas al régimen de efectividad progresiva a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 2. En cambio, el compromiso previsto en el párrafo 2 del artículo 2 es «garantizar» la no discriminación por los motivos indicados. Además, los motivos especificados no son exhaustivos ya que la disposición prohíbe también la discriminación «de otra índole». Si bien el Comité no ha realizado un examen sistemático de los diferentes tipos de discriminación que puede abarcar la frase “de otra índole”, ha concedido una importancia particular a los esfuerzos para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y contra las personas mayores. En ambos casos ha utilizado la terminología y las disposiciones ampliamente aceptados en los foros pertinentes de las Naciones Unidas. En dos observaciones generales independientes el Comité ha indicado que el cumplimiento del Pacto exige que se tomen amplias medidas a estos efectos y que los Estados Partes deben incluir en sus informes información acerca de las medidas adoptadas y de los problemas que persisten en esos campos. Cabe destacar que la observación general 18 (Décimo período de sesiones, 1991), adoptada por el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, trata también de “la mujer discapacitada”.

En su observación general 5 (1994) sobre las personas con discapacidad, el Comité observa que tanto la Asamblea General como la Comisión de Derechos Humanos se han referido a esa cuestión para vigilar el cumplimiento por los Estados Partes de su obligación de asegurar el goce pleno de los derechos pertinentes por parte de las personas con discapacidad. No obstante, señala que por el momento se ha prestado poca atención a esa

cuestión en los informes de los Estados. El Pacto no se refiere explícitamente a las personas con discapacidad, pero como sus disposiciones afectan a todos los miembros de la sociedad, abarcan claramente a este grupo. Además, el Comité observa que los instrumentos internacionales más recientes sobre los derechos humanos se ocupan específicamente de ese grupo. Entre esos instrumentos figuran la Convención de los Derechos del Niño (art. 23), la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 18 4)), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los campos de los Derechos Económico, Social y Cultural (art. 18).

El Comité sigue a modo de definición el enfoque de las Normas Uniformes sobre la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad adoptadas por la Asamblea General en 1993, que se aplican a todas las personas “discapacitadas por deficiencias físicas, intelectuales o sensoriales, por dolencias médicas o por enfermedad mental. Esas deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter crónico o transitorio”. La observación general destaca significativamente el consenso reflejado en las Normas Uniformes.

Además, en la medida en que se hace necesario un tratamiento especial, se pide a los Estados Partes que tomen las medidas apropiadas, hasta el máximo que lo permitan sus recursos disponibles, para posibilitar a esas personas la superación de cualquier desventaja, en relación con el disfrute de los derechos especificados en el Pacto, resultado de sus discapacidad. Por otra parte, el requisito estipulado en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto según el cual los derechos “enunciados[...] se ejercerán sin discriminación de ninguna clase” fundada en algunos motivos específicos “u otras condiciones”, se refiere claramente a la discriminación por razón de discapacidad.

El Comité apunta que, si bien los medios elegidos para fomentar la plena realización de los derechos de este grupo diferirán inevitablemente de forma significativa de un país a otro, no hay ningún país en donde no se precise un importante esfuerzo normativo y programático. Tanto los países desarrollados como los que están en desarrollo deberán pues tomar las medidas apropiadas. Ello empieza con la obligación de abstenerse de adoptar medidas que puedan tener un impacto negativo en las personas con discapacidad. Incluye asimismo la obligación de emprender una acción positiva para reducir los obstáculos estructurales y para dar un trato diferencial adecuado a las personas con discapacidad. El Comité observa que eso casi invariablemente significa que se necesitarán poner a disposición recursos adicionales con esta finalidad y que se requerirá una amplia gama de medidas ajustadas especialmente. La observación general también sugiere que los Estados Partes están obligados a garantizar que no solamente la esfera pública sino también la privada estén sujetas, dentro de los límites apropiados, a reglamentación para asegurar el trato equitativo de las personas con discapacidad. Por tanto, la privatización de los servicios e instalaciones no elimina la obligación de los gobiernos.

En su observación general 6 (1995), sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, el Comité hace mención de la amplitud del fenómeno del envejecimiento de la población mundial y detalla las medidas concretas que hay que tomar para proteger los derechos de este grupo.

Aunque la palabra «discriminación» no se define en el Pacto, su significado puede determinarse por referencia al uso que se le da en el contexto de los demás tratados internacionales de derechos humanos. A tal fin, entre las disposiciones pertinentes cabe citar el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [véase la observación general No 18 (37) del Comité de Derechos Humanos, reproducida en la sección del presente manual relativa al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos], el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. A la luz de estas disposiciones, por «discriminación», a los efectos del Pacto, puede entenderse toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundadas en motivos tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la riqueza, el nacimiento u otra condición, y cuyo propósito o efecto es de anular o menoscabar el reconocimiento, el goce o el ejercicio por todas las personas, en pie de igualdad, de todos los derechos establecidos en el Pacto.

Las medidas de acción afirmativa adoptadas con miras a eliminar la discriminación no contravienen el Pacto. Esta cuestión se trata en relación con el artículo 3 más adelante.

Aunque cada Estado Parte debe determinar por sí mismo qué medidas convienen para hacer efectiva esta garantía, el Comité da por supuesto que se precisa algo más que legislación para lograr este objetivo. En los informes, los Estados Partes deben, pues, indicar no sólo las medidas constitucionales, legislativas y administrativas adoptadas sino también las medidas de política apropiadas que se han aplicado. El Comité también pide sistemáticamente a los Estados Partes que le informen de cualesquiera problemas de discriminación que pudieran subsistir o que pudieran practicar las autoridades públicas, la comunidad en general o las personas u órganos particulares.

En los artículos conexos de otros instrumentos internacionales se trata la cuestión de la no discriminación y de la igualdad ante la ley. Así pues, al reunir información sobre las cuestiones planteadas en el párrafo 2 del artículo 2 y en el artículo 3 del Pacto, los funcionarios encargados de preparar los informes deben considerar la utilidad de toda información disponible sobre el párrafo 1 del artículo 2, los artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los artículos 2 y 9 a 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Véase a este respecto la observación general XIV

(1993) adoptada por el Comité de Eliminación de la Discriminación Racial. Posteriormente puede remitirse a esa información en el informe relativo al Pacto.

El párrafo 3 del artículo 2 del Pacto trata de las posibles limitaciones a los derechos de los extranjeros. En general, el Pacto no distingue entre nacionales y extranjeros. Esta disposición es la única excepción al respecto y se aplica solamente a los «países en desarrollo», tal como éstos se entienden en general en el contexto de las actividades de las Naciones Unidas. Tales países sólo pueden aplicar restricciones a los «derechos económicos» pero no respecto de los derechos sociales o culturales. Además, las restricciones sólo pueden imponerse teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y debe demostrarse que son indispensables como consecuencia de la situación de la economía nacional. El hecho de que ningún Estado Parte haya intentado aún justificar esas medidas de conformidad con el Pacto es prueba de lo difícil que resulta hacerlo.

ARTÍCULO 3

Texto del artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

19. *A las personas con discapacidad se las trata a veces como si no pertenecieran a ninguno de los dos sexos. Como resultado de ello, a menudo se pasa por alto la doble discriminación que padecen las mujeres con discapacidad. A pesar de los frecuentes llamamientos de la comunidad internacional para que se preste especial atención a su situación, han sido muy escasos los esfuerzos desarrollados durante el decenio. El abandono de la mujer con discapacidad se menciona varias veces en el informe del Secretario General sobre la aplicación del Programa de Acción Mundial. En consecuencia, el Comité insta a los Estados Partes a que se ocupen de la situación de las mujeres con*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

discapacidad, y a que en el futuro se dé alta prioridad a la aplicación de programas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales.

Extractos* de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

- 20.** *A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Pacto [...], el Comité consideraba que los Estados Partes deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo.*

- 21.** *Para hacer frente a tales situaciones y cumplir plenamente lo establecido en el artículo 9 del Pacto y en el párrafo 2 h) de la Proclamación sobre el Envejecimiento, los Estados Partes deberían establecer prestaciones de vejez no contributivas, u otras ayudas, para todas las personas, sin distinción de sexo, que al cumplir una edad prescrita, fijada en la legislación nacional, carezcan de recursos. Por la elevada esperanza de vida de las mujeres y por ser éstas las que, con mayor frecuencia, carecen de pensiones contributivas, serían ellas las principales beneficiarias.*

Comentario

Esta disposición pone de relieve la importancia especial que se atribuye a la obligación de asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Como en el caso del párrafo 2 del artículo 2, la obligación de «asegurar» este resultado es inmediata y no está sujeta a un logro progresivo. La disposición se ha interpretado en el sentido de que exige medidas de índole negativa o positiva. Mientras que las primeras están destinadas a eliminar los casos de discriminación, las últimas deben tener por objeto la promoción del goce positivo de los derechos en pie de igualdad. Las medidas positivas pueden incluir disposiciones afirmativas encaminadas a reducir o eliminar las condiciones causantes de la discriminación prohibida por el Pacto o que contribuyen a perpetuarla. Siempre que se precisen disposiciones de esa índole para

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

corregir la discriminación *de facto*, podrá considerarse que constituyen una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.

Las medidas positivas necesarias para dar cumplimiento al artículo 3 exigen más que la promulgación de legislación. Así pues, debe incluirse en los informes información sobre la situación de la mujer en la práctica con respecto al goce de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Considerando el enérgico compromiso expresado en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 para garantizar la igualdad de condición de la mujer y el pleno respeto de todos sus derechos humanos, es particularmente importante que los Estados Partes en el Pacto proporcionen información centrada y desagregada, incluidos datos estadísticos y de otra índole que muestren no tan solo la situación *de jure* sino también *de facto* de las muchachas y las mujeres dentro de cada sociedad. Esto tiene validez para todos y cada uno de los derechos esenciales contenidos en el Pacto.

ARTÍCULO 4

Texto del artículo 4

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Comentario

Aunque los artículos 5 y 8 del Pacto tratan también en parte de las circunstancias en que pueden ser admisibles limitaciones del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 4 es aplicable a todos los derechos reconocidos en el Pacto. A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no se afirma expresamente la no derogabilidad de ninguno de los derechos. Con todo, en la mayoría de los casos será difícil satisfacer las condiciones específicas que deben reunirse para justificar la imposición de limitaciones con arreglo al artículo 4.

En primer lugar, cualesquiera limitaciones deberán ser «determinadas por ley», de conformidad con los procedimientos nacionales pertinentes y no deberán ser arbitrarias, exageradas o retroactivas. Además, han de ser «compatibles con la naturaleza» de esos derechos. Así pues, por ejemplo, es poco probable que una limitación que signifique impedir el acceso a los alimentos de parte de la población se considere compatible con el

concepto básico de la dignidad humana en que se funda el Pacto. Además, la limitación ha de poder justificarse en el sentido de que su objeto es «promover el bienestar general en una sociedad democrática», lo que no se cumpliría, por ejemplo, si la limitación representase una mera discriminación contra un sector de la sociedad en favor de otro.

Los Estados Partes deben incluir en sus informes todos los pormenores sobre cualesquiera limitaciones impuestas, juntamente con información sobre la medida en que se han satisfecho los requisitos del artículo 4. La duración de esas limitaciones deberá reducirse siempre al mínimo y los informes deberán contener información a ese respecto. Hasta la fecha esta disposición ha sido raramente aplicada, si alguna vez, por un Estado Parte informante.

ARTÍCULO 5

Texto del artículo 5

- 1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.*
- 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*

Comentario

Este artículo es idéntico al artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Reviste la misma importancia en cada uno de los Pactos y, por lo tanto, cabe referirse aquí al análisis realizado por el profesor Pocar en su capítulo sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del presente manual con respecto a dicha disposición.

Este artículo es de carácter y alcance generales. El fin del párrafo 1 es prevenir toda interpretación errónea de cualquier artículo del Pacto que pudiera causar la anulación o la limitación de los derechos y libertades en mayor medida que la que permite el propio Pacto. El párrafo 2 trata de eventuales conflictos que pueden surgir entre el Pacto y otras normas aplicables en el Estado Parte, bien porque éste las haya adoptado directamente o

bien porque se deriven de otros acuerdos internacionales. El Pacto reconoce la prioridad de las disposiciones que brindan la máxima protección.

En la medida en que este artículo contiene criterios para la interpretación de las disposiciones del Pacto, no requiere una aplicación específica e independiente a nivel nacional, con la salvedad de que los criterios en sí deben ser válidos con arreglo a la legislación nacional concerniente a la aplicación de cualquier norma relacionada con el alcance del Pacto.

Por tanto, los informes deben indicar cómo estos criterios de interpretación reciben aplicación en general en el Estado informante. Además, los informes deben hacer referencia a estos criterios al tratar de cualquier artículo cuya aplicación pueda en la práctica dar origen a una interpretación errónea del mismo, o a un conflicto con la legislación nacional en el sentido indicado. De nuevo, como en el caso del artículo 4 del Pacto, las disposiciones del artículo 5 han sido raramente, si alguna vez, aplicadas por un Estado Parte informante.

ARTÍCULO 6

Texto del artículo 6

- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.*
- 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.*

Texto de las directrices sobre el artículo 6 del Pacto

- 1. En caso de que su país sea parte en alguno de los siguientes Convenios:*
 - Convenio de la OIT sobre la política de empleo, 1964 (No 122);*

- *Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (No 111);*
- *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;*
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,*

y ya haya presentado a los comités supervisores competentes informes que conciernan a las disposiciones del artículo 6, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información. No obstante, todas las cuestiones que se planteen en relación con el presente Pacto y que no se aborden plenamente en dichos informes deberían tratarse en este informe.

2. a) *Sírvase suministrar información sobre la situación, el nivel y las tendencias de empleo, desempleo y subempleo en su país, tanto en general como en la manera en que afectan a categorías particulares de trabajadores tales como mujeres, jóvenes, trabajadores de más edad y trabajadores impedidos. Sírvase comparar la situación correspondiente hace diez y cinco años. ¿Qué personas, grupos, regiones o zonas se consideran particularmente vulnerables o desfavorecidos en relación con el empleo?*
- b) *Sírvase describir las principales políticas aplicadas y las medidas adoptadas a fin de garantizar que haya empleo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen trabajo.*
- c) *Sírvase señalar qué medidas han sido adoptadas para velar por que el trabajo sea lo más productivo posible.*
- d) *Sírvase señalar qué disposiciones garantizan que haya libertad de elección de empleo y que las condiciones de empleo no violen las libertades políticas y económicas fundamentales del individuo.*
- e) *Sírvase describir los programas de capacitación técnica y profesional existentes en su país, su funcionamiento efectivo y su disponibilidad en la práctica.*
- f) *Sírvase especificar si se ha tropezado con dificultades especiales para lograr los objetivos de empleo pleno, productivo y libremente elegido y señalar en qué medida se han superado esas dificultades.*

3. a) *Sírvase señalar si en su país existen distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias, ya sea en la legislación, la práctica administrativa o las relaciones concretas, entre personas o grupos de personas, sobre la base de la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la nacionalidad o la procedencia social, que tengan como consecuencia invalidar u obstaculizar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo u ocupación. ¿Qué medidas se toman para eliminar esa discriminación?*
- b) *Sírvase suministrar información sobre la situación actual en su país en relación con la orientación y la formación profesionales, el empleo y la ocupación según la raza, el color, el sexo, la religión y el origen nacional.*
- c) *Sírvase señalar los casos principales en que una distinción, exclusión o preferencia basada en alguna de las condiciones antes mencionadas no se considera en su país discriminación, debido a las exigencias propias del empleo de que se trate. Sírvase señalar toda la dificultad de aplicación, diferencia o controversia que se haya producido en relación con esas condiciones.*
4. *Sírvase señalar si una parte de la población laboral de su país tiene más de un empleo a fin de garantizar un nivel de vida adecuado para sí y sus familias. Sírvase describir el desarrollo de esta situación a lo largo del tiempo.*
5. *Si se han presentado informes anteriores, hágase una breve reseña de los cambios que afecten al derecho al trabajo, si los hubiere, introducidos en la legislación nacional y las decisiones judiciales, así como en las normas, los procedimientos y las prácticas administrativos, durante el período a que se refiere el informe.*
6. *Sírvase indicar el papel de la asistencia internacional en la plena realización del derecho consagrado en el artículo 6.*

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

- 20.** *La esfera del empleo es una de las esferas en las que la discriminación por motivos de discapacidad ha sido tan preeminente como persistente. En la mayor parte de los países la tasa de desempleo entre las personas con discapacidad es de dos a tres veces superior a la tasa de desempleo de las personas sin discapacidad. Cuando se emplea a personas con discapacidad, por lo general se les ofrece puestos de escasa remuneración con poca seguridad social y legal y a menudo aislados de la corriente principal del mercado del trabajo. Los Estados deben apoyar activamente la integración de personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario.*
- 21.** *El “derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” (párrafo 1 del artículo 6) no se lleva a la práctica en los casos en que la única verdadera oportunidad que tienen los trabajadores con discapacidad consiste en trabajar en los denominados talleres o lugares “protegidos” en condiciones inferiores a las normales. Los arreglos mediante los cuales las personas que padezcan determinadas clases de discapacidad quedan realmente limitadas a desempeñar determinadas ocupaciones o a fabricar determinados artículos pueden violar el mencionado derecho. De manera análoga, a la luz del párrafo 3 del principio 13 de los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental, un tratamiento terapéutico en instituciones, que equivalga prácticamente a trabajos forzados, también es incompatible con el Pacto. A este respecto, conviene tener en cuenta la prohibición de los trabajos forzados que se hace en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*
- 22.** *Según las Normas Uniformes, las personas con discapacidad, tanto si viven en zonas rurales como si viven en zonas urbanas, han de tener las mismas oportunidades de empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo. Para que sea así, es particularmente importante que se eliminen todos los obstáculos artificiales a la integración en general y al empleo en particular. Como ha indicado la Organización Internacional del Trabajo, muy a menudo son las barreras materiales que la sociedad ha erigido en esferas como el transporte, la vivienda y el puesto de trabajo las que se citan como justificación para no emplear a las personas con discapacidad. Por ejemplo, mientras los lugares de trabajo estén organizados y, contruidos de forma que les hagan inaccesibles a las personas que se desplazan en sillas de ruedas, los empleadores estarán en condiciones de poder “justificar” su impo-*

sibilidad de emplear a los usuarios de dichas sillas. Los **gobiernos deben desarrollar** también políticas que promuevan y regulen disposiciones laborales flexibles y alternativas que permitan atender razonablemente las **necesidades** de los trabajadores con discapacidad.

- 23.** De igual manera, el hecho de que los gobiernos no puedan ofrecer medios de transporte que sean accesibles a las personas con discapacidad reduce sobremanera las posibilidades de que esas personas puedan encontrar puestos de trabajo adecuados e integrados, que les permitan beneficiarse de las posibilidades de capacitación educativa y profesional, o de que se desplacen a instalaciones de todo tipo. De hecho, la existencia de posibilidades de acceso a formas de transporte apropiadas y, cuando sea necesario, adaptadas especialmente, es de importancia capital para que las personas con discapacidad puedan realizar en la práctica todos los derechos que se les reconoce en el Pacto.
- 24.** La “orientación y formación técnicoprofesional” que requiere el párrafo 2 del artículo 6 del Pacto deben reflejar las necesidades de todas las personas con discapacidad, deben tener lugar en condiciones integradas, y **deben planificarse** y llevarse a la práctica con la plena participación de representantes de personas con discapacidad.

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

- 22.** El artículo 6 del Pacto insta a los Estados Partes a adoptar las medidas apropiadas para proteger el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Por ello, el Comité, teniendo en cuenta que los trabajadores mayores que no han alcanzado la edad de jubilación suelen tropezar con dificultades para encontrar y conservar sus puestos de trabajo, destaca la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, en materia de empleo y ocupación.

Comentario

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

El derecho a trabajar es de importancia fundamental no sólo de por sí, sino también porque puede ser la clave para el goce de muchos otros derechos del interesado. Este artículo consta de dos partes. La primera trata del derecho a trabajar en sí, mientras que la segunda se centra en diversas medidas específicas con las que los Estados Partes pueden contribuir a la plena realización del derecho.

Las directrices para la presentación de los informes señalan que los Estados Partes en el Pacto que también sean Partes en los Convenios de la OIT No 122, de 1964 (Convenio relativo a la política de empleo) y No 111, de 1958 (Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación) no tienen que presentar informes detallados sobre este artículo al Comité. En esos casos, basta que el Estado remita al Comité a las observaciones que hubiere formulado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (en adelante, «la Comisión de Expertos de la OIT») en respuesta a informes que hayan o debieran haber sido presentados a la OIT por el gobierno.

A los Estados Partes en el Pacto que no hayan ratificado el Convenio No 122 de la OIT se les pide información sobre los niveles de empleo, desempleo y subempleo. Para poner esa información en su justa perspectiva deben desglosarse las cifras según categorías tales como mujeres, jóvenes, ancianos y discapacitados; y deben indicarse las personas, grupos, regiones o zonas considerados especialmente vulnerables o en desventaja en cuanto a empleo.

También se pide información sobre la estrategia general adoptada para mejorar la situación del empleo. Puesto que puede haber denegación del derecho a trabajar cuando no se puede elegir o aceptar libremente un empleo, se solicita información sobre las disposiciones legislativas o de otra índole encaminadas a promover esa libertad. Asimismo, debe proporcionarse en los informes información detallada sobre cualesquiera limitaciones impuestas al libre movimiento de los trabajadores de un empleo a otro y de un lugar a otro. A este respecto, el párrafo 1 destaca la necesidad de que los trabajadores tengan libertad para escoger o aceptar su trabajo, y el párrafo 2 preceptúa que las políticas y programas de los gobiernos deben realizarse en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona.

El párrafo 2 señala varias medidas concretas que deben adoptar los Estados Partes para promover la realización del derecho a trabajar. Por lo tanto, aun cuando los Estados informen sobre la existencia de niveles importantes de desempleo y subempleo y atribuyan estos problemas, por ejemplo, a una situación económica difícil, se precisa información detallada sobre las medidas concretas adoptadas para mejorar la situación. Al exponer detalladamente las medidas adoptadas de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2, los Estados informantes deben también indicar la medida en que esos programas y políticas se han concebido concretamente para solucionar los problemas particulares de los grupos

sometidos a alguna forma de discriminación o que, de otra manera, se encuentren en una situación especial de desventaja. Considerando la importancia que concede el Comité a las medidas para eliminar y poner remedio a cualesquiera formas de discriminación, particularmente en relación con la mujer, las personas con discapacidad y las personas mayores, y la función central de los derechos tratados en el artículo 6, debe acordarse una atención especial a esas cuestiones al preparar el informe sobre dicho artículo.

ARTÍCULO 7

Texto del artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) *Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:*
 - i) *Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;*
 - ii) *Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;*
- b) *La seguridad y la higiene en el trabajo;*
- c) *Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;*
- d) *El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.*

Texto de las directrices sobre el artículo 7 del Pacto

1. *En caso de que su país sea parte en alguno de los siguientes Convenios de la OIT:*
 - *Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (No 131),*
 - *Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (No 100),*

- *Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (No 14),*
- *Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (No 106),*
- *Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (No 132),*
- *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (No 81),*
- *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (No129)*
- *Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (No155),*

y de que ya haya presentado a la Comisión de Expertos de la OIT en informes que conciernan a las disposiciones del artículo 7, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información. No obstante, todas las cuestiones que se planteen en relación con el presente Pacto y que no se aborden plenamente en dichos informes deberían tratarse en este informe.

2. a) *Sírvase suministrar información sobre los principales métodos empleados para la fijación de salarios.*
- b) *Sírvase señalar si se ha establecido un sistema de salarios mínimos y especificar los grupos de asalariados a que se aplica, el número de personas incluidas en cada grupo y la autoridad competente para determinar dichos grupos. ¿Queda algún asalariado que no reciba la protección del sistema de salarios mínimos de derecho o de hecho?*
 - i) *¿Tienen fuerza de ley esos salarios mínimos y de qué forma se garantiza que no se reduzcan?*
 - ii) *¿En que medida y por qué medios se toman en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, así como los factores económicos, y se compaginan para determinar el nivel de los salarios mínimos? ¿Qué normas, metas y puntos de referencia son pertinentes a este respecto?*
 - iii) *Sírvase describir brevemente el mecanismo establecido para la fijación, la vigilancia y el ajuste de los salarios mínimos.*
 - iv) *Sírvase suministrar información sobre la evolución de los salarios medios y mínimos desde hace diez y cinco años hasta la fecha, en comparación con la evolución respectiva del costo de la vida.*

- v) *Sírvase señalar si el sistema de salarios mínimos es supervisado eficazmente en la práctica.*
 - c) *Sírvase señalar si en su país existe alguna desigualdad en la remuneración por el trabajo de igual valor, en particular condiciones de trabajo de las mujeres inferiores a las de los hombres o violaciones a este respecto del principio de igual salario por trabajo igual.*
 - i) *¿Qué medidas se adoptan para eliminar esa discriminación? Sírvase describir los éxitos y fracasos de esas medidas en relación con los diversos grupos que son objeto de discriminación.*
 - ii) *Sírvase señalar qué métodos, en su caso, han sido aprobados para fomentar una evaluación objetiva de los empleos sobre la base de la labor que se desarrolla.*
 - d) *Sírvase indicar la distribución del ingreso de los empleados del sector público y del privado teniendo en cuenta tanto la remuneración como los beneficios no pecuniarios. Proporcione datos, si están disponibles, sobre la remuneración de trabajos comparables en los sectores público y privado.*
- 3.** *¿Qué disposiciones legales, administrativas o de otro tipo existen que prescriban las condiciones mínimas de sanidad y seguridad laborales? ¿Cómo se hacen cumplir esas disposiciones en la práctica y en qué ámbitos no se aplican?*
- a) *Sírvase señalar qué categorías de trabajadores, en su caso, quedan excluidas de los planes existentes por ley y qué categorías se benefician de dichos planes en grado insuficiente o no se benefician de ellos.*
 - b) *Sírvase suministrar información estadística o de otra índole sobre la forma en que el número, la naturaleza y la frecuencia de los accidentes (especialmente los que sean mortales) y enfermedades laborales han evolucionado a lo largo del tiempo (desde hace diez y cinco años hasta el presente).*
- 4.** *Sírvase suministrar información sobre la aplicación efectiva en su país del principio de la igualdad de oportunidades para el ascenso.*
- a) *¿Qué grupos de trabajadores se ven privados de la igualdad de oportunidades? En particular, ¿cuál es la situación de las mujeres a este respecto?*

- b) *¿Qué medidas se adoptan para eliminar esta desigualdad? Sírvase describir los éxitos y fracasos de esas medidas en relación con los diversos grupos desfavorecidos.*
5. *Sírvase describir las leyes y prácticas adoptadas en su país en relación con el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones periódicas pagadas y la remuneración de los días festivos.*
- a) *Sírvase señalar los factores y dificultades que afectan al grado de realización de estos derechos.*
- b) *Sírvase señalar qué categorías de trabajadores quedan excluidos, en la ley, en la práctica o en ambas, del goce de alguno de esos derechos. ¿Qué medidas se estudian o adoptan para corregir esta situación?*
6. *Si se han presentado informes anteriores, hágase una breve reseña de los cambios que afecten al derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, si los hubiere, introducidos en la legislación nacional y las decisiones judiciales o en las normas, los procedimientos y las prácticas administrativos durante el período a que se refiere el informe.*
7. *Sírvase indicar el papel que desempeña la asistencia internacional en la plena realización del derecho consagrado en el artículo 7.*

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad

25. *El derecho "al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias" (art. 7) se aplica a todos los trabajadores con discapacidad, tanto si trabajan en instalaciones protegidas como si trabajan en el mercado laboral libre. Los trabajadores con discapacidad no deben ser objeto de discriminación por lo que se refiere a sus salarios u otras condiciones si su labor es igual a la de los demás trabajadores. Los Estados Partes tienen la obligación de velar por que no se utilice a la discapacidad como disculpa para instituir bajos niveles de protección laboral o para pagar salarios inferiores al salario mínimo.*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)**Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores**

- 23.** *El derecho al "goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias", proclamado en el artículo 7 del Pacto, reviste particular relevancia en el entorno laboral de los trabajadores mayores para permitirles poder trabajar sin riesgos hasta su jubilación. Es aconsejable, en particular, emplear a trabajadores mayores habida cuenta de la experiencia y los conocimientos que poseen.*
- 24.** *En los años anteriores a la jubilación, deberían ponerse en práctica programas de preparación para hacer frente a esta nueva situación, con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados. Tales programas deberían, en particular, proporcionar información sobre sus derechos y obligaciones como pensionistas, posibilidades y condiciones de continuación de una actividad profesional, o de emprender actividades con carácter voluntario, medios de combatir los efectos perjudiciales del envejecimiento, facilidades para participar en actividades educativas y culturales y sobre la utilización del tiempo libre.*

Comentario

Mediante esta disposición, complementaria al derecho a trabajar reconocido en el artículo precedente, se procura garantizar a quienes trabajan el derecho a hacerlo en condiciones justas y favorables. Habida cuenta de que muchas cuestiones específicas tratadas en este artículo son materia de normas detalladas de la OIT, las directrices para la presentación de informes tratan de evitar redundancias en la información. Los Convenios pertinentes son el No 14, de 1921, el No 81, de 1947, el No 100, de 1951, el No 106, de 1957, el No 131, de 1970, el No 132, de 1970 y el No 155, de 1981. Así pues, todo Estado que haya ratificado todos o algunos de estos Convenios puede sencillamente remitirse en su informe a la información ya proporcionada a la Comisión de Expertos de la OIT y responder a cualquier observación formulada por esa Comisión. Sin embargo, habida cuenta de que muchos Estados no han ratificado aún todos estos Convenios de la OIT, aún será necesario responder a cuestiones que se plantean en las directrices sobre asuntos no tratados en los Convenios ratificados.

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

Con respecto a las condiciones de trabajo, el primer tema específico que se trata en el Pacto es el de la remuneración. En particular, los Estados informantes deben indicar si existe un régimen de sueldos mínimos y, en su caso, cómo funciona y a quiénes se extiende. Interesa en especial al Comité la relación entre el sueldo mínimo y la cantidad mínima de dinero necesaria para satisfacer las necesidades básicas de un trabajador o una trabajadora, y su familia. Debe indicarse también la base jurídica de todo derecho a un sueldo mínimo, para que el Comité pueda juzgar en qué medida el sistema parece reconocer que está en juego un derecho humano.

Otra cuestión que se trata en el inciso i) del apartado a) del artículo 7 es la de la discriminación o las distinciones de cualquier especie en las condiciones de empleo. En particular, con esta disposición se trata de asegurar a las mujeres «condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres», y que todos los trabajadores, en especial las mujeres, reciban un salario igual por trabajo de igual valor. En otras palabras, el sexo es una razón inadmisibles para pagar mayores salarios a los hombres que a las mujeres que realizan el mismo trabajo o un trabajo de «igual valor».

Una de las preocupaciones más antiguas en materia de normas internacionales en la esfera laboral es garantizar que todos los trabajadores gocen de condiciones satisfactorias de seguridad e higiene. Esas condiciones no se consiguen con medidas legislativas solamente, y los Estados Partes deben indicar cómo se favorecen esas medidas mediante otros programas y políticas. En cuanto a la situación jurídica, debe indicarse en los informes si existen categorías de trabajadores que queden excluidos de los sistemas existentes de seguridad e higiene en el trabajo o que queden protegidos sólo parcialmente. En lo que toca a la situación real, debe indicarse en los informes el carácter y la frecuencia de los accidentes y enfermedades laborales, y darse cifras comparables correspondientes a distintas fechas para poder apreciar la evolución de la situación.

El principio de la igual oportunidad para todos de ser promovidos tiene por objeto garantizar que las posibilidades de ascenso del trabajador medio no se vean perjudicadas por factores extraños e indebidos, tales como los favores sexuales o el origen racial. Dada la dificultad de calibrar esos problemas en función de la actividad legislativa, debe prestarse especial atención en el informe a la evaluación de la situación real con respecto a las mujeres, las minorías y cualesquiera otros grupos que pudieran estar en situación de desventaja a este respecto.

En cambio, tendrá considerable valor la información sobre las disposiciones jurídicas y administrativas relativas al apartado d) del artículo 7, relativo al descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos. En particular, debe indicarse en los informes si existen categorías de trabajadores a los que no se apliquen las debidas disposiciones.

El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias se protege también en el inciso i) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en los apartados d) y f) del párrafo 1 del artículo 11, y los artículos 2 y 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Los funcionarios encargados de informar deben tener en cuenta estas disposiciones al determinar si el informe del Estado Parte puede remitirse parcialmente a información ya proporcionada en otro lugar.

ARTÍCULO 8

Texto del artículo 8

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:*
 - a) *El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*
 - b) *El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;*
 - c) *El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*
 - d) *El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.*
2. *El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.*
3. *Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindica-*

ción a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Texto de las directrices sobre el artículo 8 del Pacto

1. *En caso de que su país sea parte en cualquiera de los siguientes Convenios:*

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,*
- Convenio de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (No 87),*
- Convenio de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (No 98),*
- Convenio de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (No 151),*

y ya haya presentado a los comités supervisores competentes informes que conciernan a las disposiciones del artículo 8 del Pacto, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información. No obstante, todas las cuestiones que se planteen en relación con el presente Pacto y que no se aborden plenamente en dichos informes deberían tratarse en este informe.

2. *Sírvase señalar qué condiciones de fondo o de forma, en su caso, hay que reunir a fin de fundar un sindicato y afiliarse al de su elección.*

- a) Sírvase especificar si existen disposiciones jurídicas especiales en relación con el establecimiento de sindicatos por determinadas categorías de trabajadores y, por último, cuáles son esas disposiciones especiales, cómo han sido aplicadas en la práctica, y el número de personas a que han sido aplicadas.*
- b) ¿Se imponen restricciones al ejercicio del derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y afiliarse a ellos? Sírvase exponer detalladamente las disposiciones jurídicas que prescriben tales restricciones y su aplicación en la práctica a lo largo del tiempo.*
- c) Sírvase suministrar información sobre la forma en que su Gobierno garantiza el derecho de los sindicatos a formar federaciones y asociarse a organizaciones sindicales internacionales. ¿Qué restricciones jurídicas y prácticas se imponen al ejercicio de este derecho?*

- d) *Sírvase señalar con detalle qué condiciones o limitaciones se imponen al derecho de los sindicatos a funcionar libremente. ¿Qué sindicatos se han visto adversamente afectados en la práctica por esas condiciones o limitaciones? ¿Qué medidas se están adoptando para promover la libre negociación de contratos colectivos?*
- e) *Sírvase proporcionar datos sobre el número y la estructura de los sindicatos establecidos en su país y sobre la composición de los mismos.*
- 3.** *Sírvase señalar si en su país se concede a los trabajadores la posibilidad de huelga como derecho constitucional o legal. En caso negativo, ¿qué otro criterio legal o práctico se utiliza para garantizar el ejercicio de este derecho?*
- a) *¿Qué restricciones se imponen al ejercicio del derecho de huelga? Sírvase exponer detalladamente las disposiciones jurídicas que rigen dichas restricciones y su aplicación en la práctica a lo largo del tiempo.*
- b) *Sírvase señalar si existen disposiciones jurídicas especiales en relación con el ejercicio del derecho de huelga para determinadas categorías de trabajadores y, por último, cuáles son esas disposiciones especiales, cómo se han aplicado en la práctica y el número de trabajadores sometidos a ellas.*
- 4.** *Sírvase indicar si se imponen restricciones al ejercicio de los derechos mencionados en los párrafos 2 y 3 supra por parte de los miembros de las fuerzas armadas, la policía o la administración del Estado. ¿Cómo se han aplicado esas restricciones en la práctica?*
- 5.** *Si se han presentado informes anteriores, hágase una breve reseña de los cambios que afecten a los derechos consagrados en el artículo 8, si los hubiere, introducidos en la legislación nacional y las decisiones judiciales, así como en las normas, procedimientos y prácticas administrativos, durante el período a que se refiere el informe.*

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

- 26.** *Los derechos sindicales (art. 8) se aplican también a los trabajadores con discapacidad, independientemente de que trabajen en lugares especiales o en el mercado laboral libre. Además, el artículo 8, leído en conjunción con otros derechos como el derecho a la libertad de asociación, sirve para destacar la importancia del derecho de las personas con discapacidad para constituir sus propias organizaciones. Si esas organizaciones han de ser efectivas para “promover y proteger [los] intereses económicos y sociales” (párrafo 1 del artículo 8) de dichas personas, los órganos gubernamentales y demás órganos deben consultarlas regularmente en relación con todas las cuestiones que les afecten; quizá sea necesario también que reciban apoyo financiero y de otra índole para asegurar su viabilidad.*
- 27.** *La organización Internacional del Trabajo ha elaborado instrumentos valiosos y completos con respecto a los derechos laborales de las personas con discapacidad, incluyendo en particular el Convenio No 159 (1983) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. El Comité estimula a los Estados Partes en el Pacto a que estudien la posibilidad de ratificar ese Convenio.*

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

- 25.** *Los derechos protegidos en el artículo 8 del Pacto, es decir, los derechos sindicales, en particular después de la edad de jubilación, deben ser aplicados a los trabajadores mayores.*

Comentario

Los Estados Partes se comprometen a «garantizar» el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos, reconocido también en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y, por lo tanto, tal derecho no está sujeto al principio de la realización progresiva. Su inclusión en el presente Pacto es un ejemplo perfecto de la interdependen-

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

cia de ambos conjuntos de derechos y de lo ilusorio de los intentos de tratar cada conjunto como si fuesen de carácter totalmente diferente uno de otro.

En sus directrices para la presentación de informes el Comité señala que los Estados Partes en el Pacto, y que también sean partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o los Convenios No 87, de 1948 o No 98, de 1949, de la OIT, tal vez deseen remitirse a los informes relativos a esos documentos para no repetir la misma información una vez más en este contexto. Análogamente, los funcionarios encargados de preparar los informes tal vez deseen tener en cuenta el hecho de que el inciso ii) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial también trata de los derechos sindicales.

Sin embargo, incluso los Estados que son partes en todos esos instrumentos deberán facilitar información sobre cierto número de cuestiones respecto de las cuales las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son diferentes. En particular, esto sucede con el derecho de huelga, reconocido en el apartado d) del párrafo 1 del artículo 8, que no se prevé explícitamente ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni en los Convenios pertinentes de la OIT. Así pues, todos los Estados informantes deben indicar si el derecho de huelga goza de protección constitucional, legislativa o de otra índole, y de ser así, si se excluye a algún grupo de esa protección. En la medida en que puedan imponerse restricciones al ejercicio del derecho de huelga, debe indicarse en los informes sus fundamentos y carácter, y darse detalles de su aplicación durante el período que se examine. Si se restringe de alguna forma el derecho de huelga de los miembros de las fuerzas armadas, la policía, los funcionarios públicos o los empleados de empresas de propiedad pública, deben darse los pormenores en el informe. La información debe abarcar la situación tanto de derecho como de hecho.

Los Estados Partes que aún no hayan proporcionado información sobre el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos en informes presentados con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o los Convenios pertinentes de la OIT, deberán aportar al informar sobre este artículo un volumen considerable de información de índole jurídica y práctica.

Debe proporcionarse información sobre las condiciones que han de cumplirse para que los particulares puedan fundar un sindicato o afiliarse al de su elección. De existir sólo uno o un número muy pequeño de sindicatos en el país, ello sería un indicio aparente de la existencia de importantes limitaciones de carácter oficial u oficioso, o ambas. Por lo tanto, deberá incluirse en el informe información al respecto. También debe describirse detalladamente la situación del sector público y de las demás categorías especiales de empleados, tanto en el aspecto jurídico como en el práctico, con respecto al derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos. Se especifica en el Pacto que el ejercicio de este derecho no debe estar sujeto a restricciones, salvo que éstas satisfagan los diversos criterios especificados no sólo

en el artículo 4 del Pacto sino también en el apartado a) del párrafo I del artículo 8. A saber, estas restricciones han de ser: 1) prescritas por ley, y no por medios extralegales o de otra manera inconstitucionales; y 2) necesarias en una sociedad democrática para lograr una serie muy limitada de objetivos. Esos objetivos son: 1) proteger la seguridad nacional; 2) proteger el orden público; y 3) proteger los derechos y las libertades de otros. La palabra clave aquí es «necesario». Dicho de otra manera, no basta que un Estado informante invoque meramente una u otra de estas justificaciones. Antes bien, el informe del Estado debe demostrar que las restricciones impuestas fueron necesarias y proporcionadas al peligro determinado. Los mismos requisitos se aplican a cualesquiera restricciones impuestas por un gobierno al derecho de los sindicatos a funcionar libremente.

Por último, en los informes con arreglo a este artículo debe proporcionarse información sobre cómo el gobierno ha procurado garantizar el derecho de los sindicatos a federarse y a adherirse a organizaciones sindicales internacionales y si se han impuesto restricciones legales o prácticas a este respecto.

ARTÍCULO 9

Texto del artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Texto de las directrices sobre el artículo 9 del Pacto

- 1. En caso de que su país sea parte en el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952 (No 102), o en otros Convenios posteriores (Nos. 121, 128, 130 y 168), y ya haya presentado a los comités supervisores competentes informes que conciernan a las disposiciones del artículo 9, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información. No obstante, todas las cuestiones que se planteen en relación con el presente Pacto y que no se aborden plenamente en dichos informes deberían tratarse en este informe.*
- 2. Sírvase indicar cuáles de las siguientes ramas de la seguridad social existen en su país:*
 - atención médica,*
 - prestaciones en efectivo para casos de enfermedad,*
 - prestaciones de maternidad,*

- prestaciones de vejez,
 - prestaciones de invalidez,
 - prestaciones para los supervivientes,
 - prestaciones por accidentes de trabajo,
 - prestaciones por desempleo,
 - prestaciones familiares.
3. *Sírvase describir para cada rama existente en su país las características principales en los planes en vigencia, así como el alcance de los beneficios, colectivamente y en relación con los distintos grupos en la sociedad, el carácter y nivel de las prestaciones, y el método de financiación de los planes.*
 4. *Sírvase indicar qué porcentaje del PNB así como de los presupuestos nacionales y/o regionales se destina a la seguridad social. Compárese esta situación con la existente hace diez años. ¿Cuáles son las razones de los cambios que hubiere?*
 5. *Sírvase señalar si en su país los planes oficiales (públicos) de seguridad social descritos se complementan con arreglos oficiosos (privados). De ser así, sírvase describir esos arreglos y la relación entre ellos y los planes oficiales (públicos).*
 6. *Sírvase señalar si en su país hay algún grupo que no goce en absoluto del derecho a la seguridad social o que lo haga en un grado significativamente inferior al de la mayoría de la población. En particular, ¿cuál es la situación de las mujeres a este respecto? Sírvase dar detalles de los casos en que no se disfruta de la seguridad social.*
 - a) *Sírvase indicar qué medidas considera necesarias su Gobierno a fin de realizar el derecho a la seguridad social de los grupos antes mencionados.*
 - b) *Sírvase indicar las medidas de política que ha adoptado su Gobierno, al máximo de sus recursos disponibles, para aplicar el derecho a la seguridad social de esos grupos. Sírvase presentar un calendario y puntos de referencia en función del tiempo para medir sus logros a este respecto.*
 - c) *Sírvase describir las consecuencias de esas medidas para la situación de los grupos vulnerables y desfavorecidos concretos y dar a conocer los éxitos, problemas y deficiencias de las medidas.*

7. Si se han presentado informes anteriores, hágase una breve reseña de los cambios que afecten al derecho a la seguridad social, si los hubiere, introducidos en la legislación nacional y las decisiones judiciales, así como en las normas, los procedimientos y las prácticas administrativos, durante el período a que se refiere el informe.
8. Sírvase indicar el papel que desempeña la asistencia internacional en la plena realización del derecho consagrado en el artículo 9.

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

28. Los regímenes de seguridad social y de mantenimiento de los ingresos revisten importancia particular para las personas con discapacidad. Como se indica en las Normas Uniformes, "Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo". Dicho apoyo debe reflejar las necesidades especiales de asistencia y otros gastos asociados a menudo con la discapacidad. Además, en la medida de lo posible, el apoyo prestado debe abarcar también a las personas (que en su inmensa mayoría son mujeres) que se ocupan de cuidar a personas con discapacidad. Las personas que cuidan a otras personas con discapacidad, incluidos los familiares de estas últimas personas, se hallan a menudo en la urgente necesidad de obtener apoyo financiero como consecuencia de su labor de ayuda.
29. El ingreso de las personas con discapacidad en instituciones, de no ser necesario por otras razones, no debe ser considerado como sustitutivo adecuado de los derechos a la seguridad social y al mantenimiento del ingreso de dichas personas.

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)**Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores**

- 26.** *El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social”, sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, en el término “seguro social” quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas.*
- 27.** *De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social -Convenio No 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio No 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales.*
- 28.** *Conforme a lo dispuesto en ambos Convenios mencionados de la OIT y en la citada Recomendación 162, el Comité invita a los Estados Partes a fijar la edad de jubilación de manera flexible, de acuerdo con las actividades desempeñadas y la capacidad de las personas de edad avanzada, teniendo también en cuenta factores demográficos, económicos y sociales.*
- 29.** *Para completar el mandato contenido en el artículo 9 del Pacto, los Estados Partes deberán garantizar la concesión de prestaciones de sobrevivientes y de orfandad, a la muerte del sostén de familia afiliado a la seguridad social o pensionista.*
- 30.** *Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos.

Comentario

Si un Estado Parte en el Pacto lo es también en el Convenio No 102 de la OIT, de 1952, no hace falta que facilite al Comité la información prescrita por este artículo que haya proporcionado ya a la OIT. Sin embargo, en esos casos debe informar al Comité sobre el carácter de las eventuales observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT sobre esa información.

Pese a ser este el artículo más breve de todo el Pacto, todo buen informe de un Estado Parte debe referirse a cierto número de cuestiones. No basta declarar que existe un plan de seguridad social e indicar algunas de las prestaciones. Debe indicarse en el informe, en primer lugar, cuáles de los siguientes tipos de planes de seguridad social existen en el país de que se trate: atención médica, prestaciones en efectivo por enfermedad, prestaciones por maternidad, prestaciones por vejez, prestaciones a supervivientes, prestaciones por lesiones laborales, prestaciones por desempleo y prestaciones familiares. Para cada una de estas categorías debe indicarse en el informe el tipo y la extensión del plan, en particular en forma de proporción del total de personas que, idealmente, deberían beneficiarse. El Comité podrá así determinar, a partir del informe, el número de personas no abarcadas por los diversos tipos de seguridad social. A este respecto, interesará especialmente al Comité la situación de los grupos más vulnerables o desfavorecidos de la sociedad tales como, por ejemplo, las mujeres de las zonas rurales, las poblaciones indígenas y los grupos minoritarios.

En el caso de los países en desarrollo en particular, es posible que muchas de esas categorías apenas existan. Pero entonces se debe informar sobre las disposiciones extraoficiales que puedan dar protección de hecho a sectores de la población. Deben indicarse el alcance y la suficiencia de esas disposiciones, así como la proporción de la población que se considera que no está protegida por ninguna clase de seguridad social.

Con respecto al derecho a la seguridad social, los funcionarios encargados de preparar los informes tal vez estimen oportuno consultar o remitirse a la información proporcionada en otros informes relativa al inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como al apartado e) del párrafo 1 del artículo 11 y al apartado a) del artículo 13 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y al artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En relación con el Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, también puede

hacerse referencia a la recomendación general 16 (Décimo período de sesiones, 1991) adoptada por el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

ARTÍCULO 10

Texto del artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

- 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.*
- 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.*
- 3. Se deben adoptar medios especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.*

Texto de las directrices sobre el artículo 10 del Pacto

- 1. En caso de que su país sea parte en algunos de los siguientes Convenios:*
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,*
 - Convención sobre los Derechos del Niño,*
 - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,*
 - Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (No 103),*

- *Convenio de la OIT sobre la edad mínima, 1973 (No 138), en cualquier otro convenio de la OIT sobre la protección de los niños y los jóvenes en relación con el empleo y el trabajo, y si su Gobierno ya ha presentado a los comités supervisores competentes informes que conciernan a las disposiciones del artículo 10, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información. No obstante, todas las cuestiones que se planteen en relación con el presente Pacto y que no se aborden plenamente en dichos informes deberían tratarse en este informe.*
2. *Sírvase señalar qué significado se da en su sociedad a la palabra «familia».*
 3. *Sírvase señalar la edad en que en su país los niños llegan a la mayoría de edad a diversos efectos.*
 4. *Sírvase suministrar información sobre las formas, tanto oficiales como oficiosas, utilizadas en su país para prestar asistencia y protección a la familia. En particular:*
 - a) *¿En qué forma garantiza su país el derecho de los hombres y, en particular, de las mujeres a contraer matrimonio de pleno y libre consentimiento y fundar una familia? Sírvase señalar y, en su caso, dar detalles de casos en que las medidas adoptadas no hayan tenido éxito en la abolición de prácticas que afecten adversamente al goce de este derecho.*
 - b) *¿En virtud de qué medidas facilita su país la fundación de una familia, su mantenimiento, fortalecimiento o protección, en particular mientras es responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo? A pesar de estas medidas, ¿hay familias que no gocen en absoluto del beneficio de esa protección y asistencia o que lo hagan en un grado significativamente inferior al de la mayoría de la población? Sírvase dar detalles de esos casos. ¿Se reconocen las familias ampliadas u otras formas de organización familiar al determinar la posibilidad o aplicabilidad de esas medidas, en particular con respecto a los beneficios oficiales?*
 - c) *Con respecto a las deficiencias evidentes en relación con los apartados a o b, ¿qué medidas se estudian para corregir la situación?*
 5. *Sírvase suministrar información sobre su sistema de protección de la maternidad.*

- a) *En particular:*
 - i) *Sírvase describir el alcance del plan de protección;*
 - ii) *Sírvase señalar la duración total de la licencia de maternidad y el período de licencia obligatoria después del internamiento;*
 - iii) *Sírvase describir las prestaciones de seguridad social en efectivo, médicas y de otra índole, otorgadas durante esos períodos;*
 - iv) *Sírvase señalar cómo han evolucionado estas prestaciones a lo largo del tiempo.*
 - b) *Sírvase señalar si en su sociedad existen grupos de mujeres que no gocen en absoluto de ninguna protección en caso de maternidad o que lo hagan en un grado significativamente inferior al de la mayoría. Sírvase dar detalles de estas situaciones. ¿Qué medidas se adoptan o estudian para corregir esta situación? Sírvase describir las consecuencias de esas medidas para la situación de los grupos vulnerables y desfavorecidos concretos, y dar a conocer los éxitos, problemas y deficiencias de esas medidas.*
- 6.** *Sírvase describir las medidas especiales de protección y asistencia para bien de los niños y jóvenes, en especial las medidas para protegerlos de la explotación económica o impedir su empleo en tareas perjudiciales para la moral o la salud o peligrosas para la vida o susceptibles de impedir su desarrollo normal.*
- a) *¿Cuál es el límite de edad en su país por debajo del cual está prohibido el empleo remunerado de niños en las diversas ocupaciones?*
 - b) *Sírvase indicar cuántos niños y de qué grupos de edad están en empleos remunerados y en qué medida.*
 - c) *Sírvase indicar en qué medida los niños son empleados en las casas, granjas o negocios de sus familias.*
 - d) *Sírvase indicar si en su país existen grupos de niños y jóvenes que no gocen en absoluto de las medidas de protección y asistencia o que gocen de ellas en un grado significativamente inferior al de la mayoría. En particular, ¿cuál es la situación de los huérfanos, de los niños cuyos progenitores no están vivos, de las niñas pequeñas, de los niños que están abandonados o privados de su medio familiar, así como de los niños impedidos física o mentalmente?*

- e) *¿Cómo se informa a las personas mencionadas en el apartado anterior sobre sus respectivos derechos?*
 - f) *Sírvase dar detalles de las deficiencias o los problemas que hubiere. ¿Cómo han evolucionado estas situaciones a lo largo del tiempo? ¿Qué medidas se están adoptando para corregir estas situaciones? Sírvase describir las consecuencias de estas medidas a lo largo del tiempo y dar a conocer los éxitos, problemas y deficiencias.*
- 7.** *Si se han presentado informes anteriores, hágase una breve reseña de los cambios que afecten al derecho consagrado en el artículo 10, si hubiere, introducidos en la legislación nacional y las decisiones judiciales, así como en las normas, los procedimientos y las prácticas administrativos, durante el período a que se refiere el informe.*
- 8.** *Sírvase describir el papel que desempeña la asistencia internacional en la plena realización del derecho consagrado en el artículo 10.*

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

- 30.** *En el caso de las personas con discapacidad, el requisito del Pacto de que se preste "protección y asistencia" a la familia significa que hay que hacer todo lo que se pueda a fin de conseguir que dichas personas vivan con sus familias, si así lo desean. El artículo 10 implica también, con arreglo a los principios generales del derecho internacional en materia de derechos humanos, que las personas con discapacidad tienen derecho a casarse y a fundar su propia familia. A menudo se ignoran o se niegan esos derechos, especialmente en el caso de las personas con discapacidad mental. En este y otros contextos, el término "familia" debe interpretarse ampliamente y de conformidad con las costumbres locales apropiadas. Los Estados Partes deben velar por que las leyes y las prácticas y políticas sociales no impidan la realización de esos derechos. Las personas con discapacidad deben tener acceso a los servicios de asesoramiento necesarios, a fin de poder realizar sus derechos y cumplir sus obligaciones dentro de la familia.*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

- 31.** *Las mujeres con discapacidad tienen derecho también a protección y apoyo en relación con la maternidad y el embarazo. Como se declara en las Normas Uniformes, “Las personas con discapacidad no deben ser privadas de la oportunidad de experimentar su sexualidad, tener relaciones sexuales o tener hijos”. Esas necesidades y esos deseos deben reconocerse, y debe tratarse de ellos en los contextos del placer y la procreación. En todo el mundo es frecuente que se denieguen esos derechos a los hombres y las mujeres con discapacidad. En el caso de las mujeres con discapacidad, una operación de esterilización o de aborto sin haber obtenido previamente su consentimiento, dado con conocimiento de causa, constituirá una grave violación del párrafo 2 del artículo 10.*
- 32.** *Los niños con discapacidad son especialmente vulnerables a la explotación, los malos tratos y la falta de cuidado y tienen derecho a una protección especial, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 10 del Pacto (reforzado por las disposiciones correspondientes de la Convención sobre los Derechos del Niño).*

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

- 31.** *De conformidad con el párrafo 1 del artículo 10 del Pacto y con las Recomendaciones Nos. 25 y 29 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, los Estados Partes deberán desplegar todos los esfuerzos necesarios para apoyar, proteger y fortalecer a las familias y ayudarlas, de acuerdo con los valores culturales de cada sociedad, a atender a sus familiares mayores dependientes o a su cargo. La Recomendación No 29 alienta a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales a que establezcan servicios sociales de apoyo a las familias cuando existan personas mayores dependientes en el hogar y a que apliquen medidas especialmente destinadas a las familias con bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a familiares de edad con tales características. Estas ayudas deben también otorgarse a las personas que vivan solas y a las parejas de personas mayores que deseen permanecer en sus hogares.*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

Comentario

Este artículo trata de una amplia serie de cuestiones, entre ellas: la familia, el matrimonio, la protección a las madres y los derechos de los niños. Es posible que los Estados Partes hayan presentado información pertinente a distintos órganos de supervisión en relación con los instrumentos siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en especial los artículos 23 y 24; la Convención sobre los Derechos del Niño; los Convenios No 103, de 1952 y No 138, de 1973 de la OIT; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en especial los artículos 11, 12, 13 y 16. No es necesario reproducir la información pertinente al informar sobre el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En cambio, puede hacerse referencia a esos otros informes y a las observaciones aportadas, en su caso, sobre eventuales observaciones formuladas por los órganos supervisores pertinentes al respecto.

En la medida en que no se haya presentado la información pertinente en otros documentos, ha de informarse al Comité sobre las cuestiones siguientes. La primera es la relativa a la familia. Para ello el Estado Parte debe informar sobre cómo se interpreta y define el concepto y alcance de la «familia» en su propia sociedad o sistema jurídico. Luego debe proporcionar información sobre los medios y formas de conceder a la familia «la más amplia protección y asistencia posibles». Debe hacer también una evaluación de la medida en que la familia sigue funcionando como elemento fundamental de la sociedad. Esto es de especial interés en vista de los múltiples peligros para la situación de la familia aparecidos en muchas sociedades en los últimos decenios.

La siguiente cuestión se refiere a la existencia de eventuales limitaciones, de carácter oficial u oficioso, a la capacidad de los futuros cónyuges de ejercer su libre consentimiento con respecto al matrimonio. En especial, debe abordarse la situación de las mujeres jóvenes y proporcionarse información sobre la subsistencia de toda práctica que tenga efectos negativos para ellas a este respecto.

En cuanto a la disposición sobre la protección especial a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto, debe proporcionarse información sobre las medidas oficiales y oficiosas. Estas últimas serían prácticas ampliamente seguidas en el seno de una comunidad, sin que intervenga necesariamente el gobierno o la administración pública, que contribuyan a ofrecer el tipo de protección necesaria.

El Pacto no considera que el gobierno deba ser necesariamente el primero en adoptar o financiar **todas** las medidas que han de tomarse para proteger este derecho, o cualquier otro derecho reconocido en el Pacto. Sin embargo, cuando el conjunto de medidas comunitarias y de otra índole existente sea claramente insuficiente para satisfacer los requisitos del Pacto, el gobierno tiene el deber de hacer todo lo que pueda para atenuar de alguna manera o eliminar la discrepancia.

Debe indicarse también en los informes qué disposiciones oficiales existen de protección a las madres, y proporcionarse los detalles pertinentes. Reviste especial importancia la información sobre el número y la proporción de mujeres no protegidas.

La disposición del párrafo 3 relativa a los niños y adolescentes trasciende mucho más de lo que parece a primera vista. Aunque los asuntos concretos señalados en esta disposición se relacionan con las condiciones de trabajo y las formas de explotación, la primera oración es de carácter mucho más general y de alcance mucho más amplio. Estipula la adopción de «medidas especiales de protección y asistencia» en favor de todos los niños y adolescentes, y también que éstas deben tomarse sin discriminación alguna. Es evidente que todos los derechos del Pacto se aplican a los niños, aunque a veces algunos de ellos pueden tener menos relevancia que otros. Sin embargo, dado que el Pacto prescribe protección especial a los niños y adolescentes, y que éstos suelen ser mucho más vulnerables que los demás grupos, se debe procurar especialmente indicar en los informes la medida en que los niños gozan o están privados de los diversos derechos reconocidos en el Pacto. Aquí nuevamente, cuando un Estado Parte en el Pacto ya haya informado en fecha reciente sobre esas cuestiones contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, bastará con remitirse a dicha información.

El Pacto no especifica ninguna edad precisa a la que la persona deja de considerarse como niño o adolescente. Esto compete a cada Estado Parte atendiendo a sus respectivas circunstancias económicas, sociales y culturales. En los informes deben indicarse los límites de edad especificados en la legislación nacional al respecto.

Además de los derechos específicos a que hace referencia el Pacto, es probable que se precisen otras medidas para satisfacer la necesidad, reconocida en el Pacto, de medidas especiales de protección y asistencia en general. Así pues, por ejemplo, cuando se advierta la existencia de amenazas especiales a los niños o los adolescentes deben describirse las medidas necesarias e indicarse los progresos logrados. Los Estados informantes deben proporcionar información sobre la medida en que los niños sujetos a su jurisdicción son víctimas de discriminación en el goce de sus derechos.

Por último, debe proporcionarse en los informes información específica sobre las medidas adoptadas para cumplir los requisitos de: proteger a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social; sancionar por ley el empleo de niños y adolescentes en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal; y establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo remunerado de mano de obra infantil. Además de informarse acerca de la situación de derecho, se precisa también información sobre la situación de hecho.

ARTÍCULO 11

Texto del artículo 11

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de la condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*
2. *Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*
 - a) *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
 - b) *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*

Texto de las directrices sobre el artículo 11 del Pacto

1. a) *Sírvase proporcionar información sobre el nivel de vida actual de la población de su país, tanto en general como respecto de los diferentes grupos socioeconómicos, culturales y de otra índole de la sociedad. ¿Cómo ha variado el nivel de vida con el tiempo (por ejemplo, en comparación con hace diez y cinco años) respecto de esos grupos? ¿Ha habido una mejora continua de las condiciones de vida de toda la población o, en su defecto, de qué grupos?*
- b) *En caso de que su Gobierno haya presentado recientemente informes sobre la situación de los derechos contenidos en el artículo 11 a las Naciones Unidas o a un organismo especializado, tal vez*

desea remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información.

- c) *Sírvase indicar el PNB per capita del 40% más pobre de su población. ¿Existe en su país un «umbral de pobreza», y en caso afirmativo, cuáles son los criterios para determinarlo?*
- d) *Sírvase indicar el índice de la calidad física de vida de su país.*

2. El derecho a alimentación suficiente

- a) *Sírvase facilitar un panorama general de la medida en que el derecho a alimentación suficiente se ha realizado en su país. Indíquense las fuentes de información que existen a este respecto, en particular los estudios sobre la situación nutricional y otras medidas de vigilancia.*
- b) *Sírvase facilitar información detallada (en particular datos estadísticos desglosados según diferentes zonas geográficas) sobre la medida en que el hambre y/o la malnutrición existen en su país. Esta información debería en particular abordar las cuestiones siguientes:*
 - i) *La situación de los grupos especialmente vulnerables o en situación desventajosa, en particular:*
 - *Campesinos sin tierra,*
 - *Campesinos marginales,*
 - *Trabajadores rurales,*
 - *Desempleados rurales,*
 - *Desempleados urbanos,*
 - *Pobres urbanos,*
 - *Trabajadores migrantes,*
 - *Poblaciones indígenas,*
 - *Niños,*
 - *Ancianos,*
 - *Otros grupos especialmente afectados;*
 - ii) *Las diferencias significativas que hubiere en las situaciones de los hombres y las mujeres en cada uno de esos grupos;*

- iii) Los cambios que se hubieren producido durante los últimos cinco años en la situación de cada uno de los grupos mencionados.
- c) Durante el período que abarca el presente informe, ¿ha habido cambios en las políticas, leyes y prácticas nacionales que hayan afectado negativamente el acceso a una alimentación suficiente por parte de esos grupos o sectores o dentro de las secciones más pobres? En caso afirmativo, sírvase describir esos cambios y evaluar sus repercusiones.
- d) Sírvase indicar qué medidas considera necesarias su Gobierno para garantizar el acceso a una alimentación suficiente a cada uno de los grupos vulnerables o en situación desventajosa antes mencionados y a las zonas desfavorecidas, y para la plena aplicación del derecho a la alimentación para hombres y mujeres. Sírvase indicar las medidas adoptadas y especificar las metas en función del tiempo y los puntos de referencia nutricionales para medir los logros al respecto.
- e) Sírvase indicar cómo las medidas adoptadas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos utilizando plenamente los conocimientos científicos y tecnológicos han contribuido u obstaculizado la realización del derecho a una alimentación suficiente. Sírvase describir la repercusión de tales medidas en lo que concierne a la continuidad ecológica y a la protección y conservación de los recursos productores de alimentos.
- f) Sírvase indicar las medidas adoptadas para difundir el conocimiento de los principios de la nutrición y especificar si en algunos grupos o sectores significativos de la sociedad parece faltar tal conocimiento.
- g) Sírvase enumerar las medidas de reforma agraria adoptadas por su Gobierno a fin de garantizar que el sistema agrario de su país se efectúe eficientemente para elevar el nivel de seguridad alimentaria en los hogares, sin afectar negativamente a la dignidad humana tanto en los asentamientos rurales como en los urbanos, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 6 a 8 del Pacto. Sírvase describir las medidas adoptadas para:
- i) Promulgar leyes con tal fin;
 - ii) Aplicar las leyes vigentes a este respecto;

- iii) *Facilitar la vigilancia mediante organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.*
- h) *Sírvase describir y evaluar las medidas adoptadas por su Gobierno para garantizar una distribución equitativa, tanto en términos de producción como de comercio, del suministro mundial de alimentos en función de las necesidades, teniendo en cuenta los problemas de los países importadores y de los países exportadores de alimentos.*

3. El derecho a vivienda adecuada

- a) *Sírvase proporcionar información estadística detallada sobre la situación de la vivienda en su país.*
- b) *Sírvase proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de su sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda. Sírvase indicar, en particular:*
 - i) *El número de individuos y familias sin hogar;*
 - ii) *El número de individuos y familias alojados actualmente en viviendas inadecuadas y sin los servicios básicos tales como agua, calefacción (en caso necesario), evacuación de desechos, instalaciones sanitarias, electricidad, servicios postales, etc. (en la medida en que considere que esos servicios son pertinentes en su país). Sírvase incluir el número de personas alojadas en viviendas atestadas, húmedas y/o inseguras estructuralmente o en otras circunstancias que afecten a la salud;*
 - iii) *El número de personas actualmente registradas en cuanto que viven en asentamientos o viviendas «ilegales»;*
 - iv) *El número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio;*
 - v) *El número de personas cuyos gastos de vivienda son superiores a cualquier límite de disponibilidad estipulado por el Gobierno sobre la base de la capacidad de pagar en cuanto a la proporción de los ingresos;*
 - vi) *El número de personas incluidas en listas de espera para obtener alojamiento, el promedio del tiempo de espera y las me-*

- didadas adoptadas para hacer disminuir esas listas y ayudar a los incluidos en ellas a encontrar alojamiento temporal;*
- vii) *El número de personas con diferentes títulos de viviendas según se trate de: viviendas sociales o públicas; sector de alquiler privado; propietarios ocupantes; sector «ilegal»; y otros sectores.*
- c) *Sírvase proporcionar información sobre la existencia de cualquier ley que afecte a la realización del derecho a la vivienda, entre otras:*
- i) *Leyes que concreten la esencia del derecho a la vivienda, definiendo el contenido de este derecho;*
- ii) *Leyes tales como leyes de vivienda, leyes sobre personas sin hogar, leyes municipales, etc.;*
- iii) *Leyes relativas a la utilización y distribución de la tierra. la asignación de tierras, la división en zonas, la delimitación de terrenos, la expropiación, incluidas las disposiciones sobre la indemnización; la ordenación del territorio, incluidos los procedimientos para la participación de la comunidad;*
- iv) *Leyes relativas a los derechos de los inquilinos a la seguridad de ocupación, la protección frente al desahucio; la financiación de viviendas y el control de alquileres (o la subvención de alquileres); la disponibilidad de viviendas, etc.;*
- v) *Leyes relativas a códigos de construcción, reglamentos y normas de construcción y establecimiento de infraestructura;*
- vi) *Leyes que prohíban todo tipo de discriminación en el sector de la vivienda, incluidos los grupos no protegidos tradicionalmente;*
- vii) *Leyes que prohíban todo tipo de desahucio;*
- viii) *Toda revocación o reforma legislativa de las leyes vigentes que sea contraria a la realización al derecho a la vivienda;*
- ix) *Leyes que restrinjan la especulación en materia de vivienda o de bienes, especialmente cuando tal especulación surta consecuencias negativas sobre la realización de los derechos a la vivienda de todos los sectores de la sociedad;*
- x) *Medidas legislativas que confieran título legal a quienes vivan en el sector «ilegal»;*

- xi) *Leyes relativas a la ordenación del medio ambiente y a la sanidad en las viviendas y los asentamientos humanos.*
- d) *Sírvase proporcionar información sobre todas las demás medidas adoptadas para poner en práctica el derecho a la vivienda, en particular:*
 - i) *Medidas adoptadas para fomentar «estrategias de facilitación» en virtud de las cuales organizaciones locales de base comunitaria y el sector «oficioso» puedan construir viviendas y prestar servicios conexos. ¿Son libres de actuar tales organizaciones? ¿Reciben financiación oficial?;*
 - ii) *Medidas adoptadas por el Estado para construir unidades de vivienda e incrementar otro tipo de construcción de viviendas de alquiler accesible;*
 - iii) *Medidas adoptadas para aprovechar las tierras no utilizadas, subutilizadas o utilizadas indebidamente;*
 - iv) *Medidas financieras adoptadas por el Estado, tales como las relativas al presupuesto del Ministerio de Vivienda u otro ministerio competente en cuanto a porcentaje del presupuesto nacional;*
 - v) *Medidas adoptadas para garantizar que la asistencia internacional destinada a la vivienda y a los asentamientos humanos se utilice a fin de satisfacer las necesidades de los grupos más desfavorecidos;*
 - vi) *Medidas adoptadas para fomentar el desarrollo de centros urbanos pequeños e intermedios, especialmente a nivel rural;*
 - vii) *Medidas adoptadas, entre otras circunstancias, durante programas de renovación urbana, proyectos de nuevo desarrollo, mejora de lugares, preparación de acontecimientos internacionales (olimpiadas, exposiciones universales, conferencias, etc.), campañas de embellecimiento urbano, etc., que garanticen la protección contra la expulsión y la obtención de una nueva vivienda sobre la base de acuerdo mutuo, por parte de cualquier persona que viva en los lugares de que se trate o cerca de ellos.*
- e) *Durante el período a que se refiere el informe, ¿ha habido cambios en las políticas, leyes y prácticas nacionales que afecten negativamente al derecho a una vivienda adecuada? En caso*

afirmativo, sírvase describir los cambios ocurridos y evaluar sus repercusiones.

- 4. Sírvase indicar las dificultades o problemas encontrados para la realización de los derechos consagrados en el artículo 11 y sobre las medidas adoptadas para remediar esas situaciones (si no se han indicado ya en el presente informe).*
- 5. Sírvase indicar el papel de la asistencia internacional en la plena realización de los derechos consagrados en el artículo 11.*

Extractos del texto de la observación general 4 (1991)

El derecho a una vivienda adecuada

- 1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Reconocido de este modo, el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.*
- 2. El Comité ha podido acumular gran cantidad de información relativa a este derecho. Desde 1979, el Comité y sus predecesores han examinado 75 informes relativos al derecho a una vivienda adecuada. El Comité dedicó también un día de debate general a esa cuestión en sus períodos de sesiones tercero y cuarto (E/1989/22, párr. 312 y E/1990/23, párrs. 281 a 285). Además, el Comité tomó buena nota de la información obtenida en el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (1987) y de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 42/191 de 11 de diciembre de 1987. El Comité también ha examinado informes pertinentes y otra documentación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.*
- 3. Aun cuando existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada, el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto es la más amplia, y quizás la más importante, de todas las disposiciones pertinentes.*

4. *A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo. Aunque esos problemas suelen ser especialmente graves en algunos países en desarrollo que enfrentan limitaciones graves de recursos y de otra índole, el Comité observa que existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente. Las Naciones Unidas calculan que hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1.000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo. No existe indicación de que estén disminuyendo esas cifras. Parece evidente que ningún Estado Parte está libre de problemas importantes de una clase u otra en relación con el derecho a la vivienda.*
5. *En algunos casos, los informes de los Estados Partes examinados por el Comité reconocen y describen las dificultades para asegurar el derecho a una vivienda adecuada. Pero, en su mayoría, la información proporcionada ha sido insuficiente para que el Comité pueda obtener un cuadro adecuado de la situación que prevalece en el Estado interesado. Esta observación general se orienta, pues, a determinar algunas de las principales cuestiones que el Comité considera importantes en relación con este derecho.*
6. *El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia "para sí y su familia" supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de "familia" debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación.*

7. *En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".*

8. *Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:*
 - a) **Seguridad jurídica de la tenencia.** *La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo*

de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

- b) **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
- c) **Gastos soportables.** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberán ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberán crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se deberá proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.
- d) **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los **Principios de Higiene de la**

vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

- e) **Asequibilidad.** La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Deberá garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH-positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, deberá ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.
- f) **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.
- g) **Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la

identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

- 9.** *Como se señaló anteriormente, el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables. Ya se ha hecho referencia a este respecto al concepto de la dignidad humana y al principio de no discriminación. Además, el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada.*
- 10.** *Independientemente del estado de desarrollo de tal o cual país, hay ciertas medidas que deben tomarse inmediatamente. Como lo ha reconocido la Estrategia Mundial de Vivienda y otros análisis internacionales, muchas de las medidas requeridas para promover el derecho a la vivienda requieren sólo la abstención del gobierno de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados. En la medida en que tales medidas se considera que van más allá del máximo de recursos disponibles para el Estado Parte, es adecuado que lo antes posible se haga una solicitud de cooperación internacional de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y los artículos 22 y 23 del Pacto, y que se informe al Comité de ello.*
- 11.** *Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás. El Comité tiene conciencia de que factores externos pueden afectar al derecho a una continua mejora de las condiciones de vida y que en muchos Estados Partes las condiciones generales de vida se han deteriorado durante el decenio de 1980. Sin embargo, como lo señala el Comité en su observación general 2*

(1990) (E/1990/23, anexo III), a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que será directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto.

- 12.** Si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada variarán inevitablemente de un Estado Parte a otro, el Pacto claramente requiere que cada Estado Parte tome todas las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, “define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias”. Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes. Además, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.
- 13.** La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es otra obligación de efecto inmediato. Para que un Estado Parte satisfaga sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 11, debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias, sea solo o sobre la base de la cooperación internacional, para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción. A este respecto, las Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité (E/C. 12/1991/1) destacan la necesidad de “proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de

vivienda". Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos "(legales", las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.

- 14.** Las medidas destinadas a satisfacer las obligaciones del Estado Parte con respecto al derecho a una vivienda adecuada pueden consistir en una mezcla de medidas del sector público y privado que consideren apropiadas. Si bien en algunos Estados la financiación pública de la vivienda puede ser utilizada más útilmente en la construcción directa de nuevas viviendas, en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los gobiernos de satisfacer plenamente los déficit de la vivienda con la vivienda construida públicamente. La promoción por los Estados Partes de "estrategias capaces", combinada con un compromiso pleno a las obligaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, debe así alentarse. En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.
- 15.** Muchas de las medidas que se requerirán implicarán asignaciones de recursos e iniciativas de política de especie general. Sin embargo, el papel de las medidas legislativas y administrativas oficiales no se debe subestimar en este contexto. La Estrategia Mundial de Vivienda, en sus párrafos 66 y 67, ha destacado el tipo de medidas que pueden tomarse a este respecto y su importancia.
- 16.** En algunos Estados, el derecho a la vivienda adecuada está consagrado en la constitución nacional. En tales casos, el Comité está interesado particularmente en conocer los aspectos jurídicos y los efectos concretos de tal enfoque. Desea, pues, ser informado en detalle de los casos específicos y otras circunstancias en que se ha revelado útil la aplicación de esas disposiciones constitucionales.
- 17.** El Comité considera que muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada como que son por lo menos conformes con la disposición de recursos jurídicos internos. Según el sistema jurídico tales esferas incluyen, pero no están limitadas a: a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c)

reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

18. A este respecto, el Comité considera que las instancias de desahucios forzados son **prima facie** incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.
19. Finalmente, el párrafo 1 del artículo 11 concluye con la obligación de los Estados Partes a reconocer “la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. Tradicionalmente, menos del 5% de toda la asistencia internacional se ha dirigido hacia la vivienda o los asentamientos humanos y con frecuencia la manera en que se dispone esa financiación se dirige poco a las necesidades de vivienda de los grupos desventajados. Los Estados Partes, tanto receptores como suministradores, deberían asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear condiciones que conduzcan a un número mayor de personas que adquieren vivienda adecuada. Las instituciones financieras internacionales que promueven medidas de ajuste estructural deberían asegurar que tales medidas no comprometen el disfrute del derecho a la vivienda adecuada. Cuando consideran la cooperación financiera internacional, los Estados Partes deberían buscar indicar las esferas relativas al derecho a la vivienda adecuada en las que la financiación externa tendría el mayor efecto. Tales solicitudes deberían tener plenamente en cuenta las necesidades y opiniones de los grupos afectados.

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

- 33.** *Además de la necesidad de conseguir que las personas con discapacidad tengan acceso a una alimentación adecuada, una vivienda accesible y otras necesidades materiales básicas, es indispensable también lograr que haya “servicios de apoyo... incluidos los recursos auxiliares”, para su utilización por las personas con discapacidad, “a fin de ayudarles a aumentar su nivel de autonomía en su vida cotidiana y a ejercer sus derechos”. El derecho a disponer de ropa adecuada también reviste especial significación si se trata de personas con discapacidad que tienen necesidades especiales en materia de ropa para poder desempeñarse plena y eficazmente en la sociedad. Siempre que sea posible, debe prestarse también asistencia personal apropiada a este respecto. Dicha asistencia debe prestarse de forma que se respeten plenamente los derechos humanos de la persona o personas de que se trate. De forma análoga, como ya ha indicado el Comité en el párrafo 8 de su observación general 4 (sexto período de sesiones, 1991), el derecho a una vivienda adecuada incluye el derecho a una vivienda que sea accesible, en el caso de las personas con discapacidad.*

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

- 32.** *El principio 1 de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, que inicia el capítulo correspondiente al derecho a la independencia, establece que: “Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia”. El Comité estima de gran importancia este principio que reivindica para las personas mayores los derechos contenidos en el artículo 11 del Pacto.*
- 33.** *En las Recomendaciones Nos. 19 a 24 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento se pone de relieve que la vivienda destinada a los ancianos es algo más que un mero albergue y*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

que, además del significado material, tiene un significado psicológico y social que debe tomarse en consideración. Por ello, las políticas nacionales deben contribuir a que las personas de edad permanezcan en sus propios hogares, mientras sea posible, mediante la restauración, el desarrollo y la mejora de sus viviendas y su adaptación a las posibilidades de acceso y de utilización por parte de las personas de edad (Recomendación No 19). La Recomendación No 20 pone el acento en la necesidad de que en la legislación y en la planificación en materia de desarrollo y reconstrucción urbana se preste especial atención a los problemas de las personas de edad para contribuir a su integración social, y según la Recomendación No 22, que se tenga en cuenta la capacidad funcional de los ancianos para facilitarles un entorno adecuado y la movilidad y la comunicación mediante el suministro de medios de transporte adecuados.

Comentario

Esta disposición es de importancia capital para los objetivos globales del Pacto. Aunque el párrafo 2 se dedica exclusivamente a desarrollar ciertos aspectos del derecho a una alimentación adecuada, el artículo en su conjunto es de mucho mayor alcance. Abarca el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la mejora continua de las condiciones de existencia, y los derechos a una alimentación, vestido y vivienda adecuados.

Hasta ahora, los Estados informantes han tendido a proporcionar relativamente poca información sobre algunas de estas cuestiones, en especial el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a una vivienda adecuada. Además, gran parte de la información estadística y de otra índole proporcionada es poco instructiva debido a la falta de explicaciones de contexto adecuadas o de detalles suficientes. Por ejemplo, el consumo de alimentos per capita expresado en calorías es útil para ciertos fines pero, en sí, no dice nada acerca de la medida en que las personas gozan de su derecho a una alimentación adecuada. Para que esa información sea útil al Comité, debe desglosarse según los distintos grupos de población (por ejemplo, las mujeres, los niños, las minorías, etc.) e indicarse la medida en que la media nacional encubre problemas graves de desnutrición y malnutrición. La situación de la mujer es, en casi todos los casos, peor que la del hombre. El Comité pide a los Estados Partes que, en aquellos lugares donde exista esa desigualdad, informen con especial detalle sobre el alcance del disfrute por cada sexo de cada uno de los derechos y sobre las medidas que se hayan adoptado, o se prevea adoptar, con objeto de eliminar la discriminación y la desigualdad existentes.

Habida cuenta de que las directrices son detalladas y concretas con respecto a cada uno de los derechos que son objeto del párrafo 1 del artículo 11, huelga repetirlas aquí. Sin

embargo, cabe señalar que, en términos generales, se precisan por lo menos los siguientes tipos de información en relación con cada derecho:

- a) Una evaluación de la situación actual con atención especial a la situación de los miembros más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad. Deben darse también en el informe detalles de los medios por los que el gobierno ha obtenido la información necesaria para presentar una descripción exacta y detallada. Por ejemplo, deben describirse en el informe las encuestas nacionales de nutrición, si éstas se realizan periódicamente, o indicarse, cuando no se efectúen esas encuestas, cómo se cerciora el gobierno del estado exacto de nutrición de la población. Lo mismo cabe decir de las descripciones de la situación con respecto al nivel de vida y de vivienda.
- b) Una indicación del progreso logrado con el tiempo respecto de cada uno de los derechos. Por ejemplo, es sumamente útil una comparación de la situación hace diez y cinco años con la situación actual. Una vez que los informes con arreglo al Pacto sean lo suficientemente detallados, el Comité debería poder acceder automáticamente a tal información remitiéndose a los informes periódicos quinquenales de cada Estado Parte.
- c) Una relación de los problemas principales que han impedido la plena realización de cada derecho. Aunque ésta no ha de ser exhaustiva, su fin es demostrar que el gobierno ha procurado analizar los problemas existentes.
- d) Una indicación general del tipo de políticas previstas para superar las deficiencias existentes en la realización de cada derecho. Aunque incumbe exclusivamente a cada Estado Parte decidir qué políticas y programas han de adoptarse, el Comité necesita saber que se han formulado de hecho políticas gubernamentales con la intención de promover la realización progresiva de los derechos de que se trata. A este respecto, es particularmente importante que el Estado Parte identifique puntos de referencia concretos respecto de los cuales pueda evaluarse el cumplimiento de cada uno de los derechos reconocidos en el artículo 11.

Al informarse sobre el derecho a un vestido adecuado, lo que más interesa al Comité es saber si existen grupos importantes de población que no tienen acceso al vestido que necesitan no sólo para sobrevivir sino como parte del goce de un nivel de vida adecuado.

Al informarse sobre el derecho a una vivienda adecuada, los funcionarios encargados de los informes tal vez estimen oportuno recurrir a la información compilada y a las políticas seguidas en relación con la adopción de una «estrategia nacional de la vivienda». Las directrices para la formulación de esa estrategia fueron aprobadas por la Asamblea General y figuran en un anexo a la resolución 43/181 de la Asamblea General, de 20 de

diciembre de 1988. A este respecto es también importante que los informes traten de las cuestiones específicas identificadas en la observación general 4 (1991).

El aspecto más importante que debe señalarse con respecto al párrafo 2 es que las diversas medidas enumeradas, tales como el mejoramiento de los métodos de producción, sólo interesan al Comité en cuanto estén dirigidas a impulsar la realización del derecho a la alimentación. Así pues, por ejemplo, la reforma de los sistemas agrarios o la promoción del uso de los conocimientos científicos pueden responder a muchos motivos. Pero sólo es preciso tratar estas cuestiones en el informe del Estado Parte en la medida en que repercutan apreciablemente en el goce del derecho a una alimentación adecuada.

Los funcionarios encargados de los informes deben tener en cuenta que los derechos objeto del artículo 11 son también protegidos por otros instrumentos internacionales. Concretamente por el párrafo 1 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 2 del artículo 11 y los apartados g) y h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el inciso del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 12

Texto del artículo 12

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*
2. *Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:*
 - a) *La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;*
 - b) *El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;*
 - c) *La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;*
 - d) *La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.*

Texto de las directrices sobre el artículo 12 del Pacto

1. *Sírvase proporcionar información sobre la salud mental y física de su población, tanto en general como en lo que respecta a los diferentes grupos de su sociedad. ¿Cómo ha evolucionado la situación sanitaria a lo largo del tiempo en relación con esos grupos? En caso de que su Gobierno haya presentado recientemente a la Organización Mundial de la Salud (OMS) informes sobre la situación de la salud en su país, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información.*
2. *Sírvase indicar si su país tiene una política nacional de la salud. Sírvase indicar si su país se ha adherido al planteamiento de la atención primaria de la salud de la OMS como parte de la política de salud de su país. En caso afirmativo, ¿qué medidas se han adoptado para realizar atención primaria de salud?*
3. *Sírvase indicar qué porcentaje de su PNB, así como de sus presupuestos nacionales y/o regionales se dedica a la salud. ¿Qué porcentajes de esos recursos se asignan a la atención primaria de la salud? Compárese esta situación con la existente hace cinco y diez años.*
4. *Sírvase proporcionar, si están disponibles, los indicadores definidos por la OMS en relación con las siguientes cuestiones:*
 - a) *Tasas de mortalidad infantil (además de la tasa nacional, sírvase indicar la tasa por sexo, por zonas urbanas y rurales y también, de ser posible, por grupos socioeconómicos y étnicos y zonas geográficas. Sírvase incluir las definiciones nacionales de las zonas urbanas y rurales y de otras subdivisiones).*
 - b) *Acceso de la población a aguas que reúnan las debidas condiciones (sírvase distinguir entre la población urbana y la rural).*
 - c) *Acceso de la población a servicios adecuados de evacuación de excrementos (sírvase distinguir entre la población urbana y rural).*
 - d) *Niños inmunizados contra la difteria, la tos ferina, el tétanos, el sarampión, la poliomielitis y la tuberculosis (con desglose por zonas urbanas y rurales, grupos socioeconómicos y sexos).*
 - e) *Esperanza de vida (con desglose por zonas urbanas y rurales, grupos socioeconómicos y sexos).*
 - f) *Proporción de la población que tiene acceso a personal capacitado para el tratamiento de enfermedades y lesiones corrientes,*

con suministro regular de veinte medicamentos esenciales, a una distancia de una hora de marcha o de viaje.

- g) Proporción de mujeres embarazadas que tienen acceso a personal capacitado durante el embarazo y proporción asistida por dicho personal en el parto. Sírvase dar cifras sobre la tasa de mortalidad por causa de maternidad, antes y después del parto.*
- h) Proporción de niños que tienen acceso a personal capacitado para recibir atención de salud.*

(Sírvase desglosar los datos por zonas urbanas y rurales, y por grupos socioeconómicos, respecto de los indicadores f) a h).)

5. *¿Puede discernirse de los desglosos de los indicadores utilizados en el párrafo 4, o por otros medios, que hay algunos grupos en su país cuya situación sanitaria sea considerablemente peor que la de la mayoría de la población? Sírvase definir esos grupos de la manera más precisa posible, facilitando detalles. ¿Qué zonas geográficas de su país, si las hubiere, están en peor situación respecto de la salud de su población?*

- a) Durante el período que abarca el informe, ¿se han producido cambios en las políticas, leyes y prácticas nacionales que afecten negativamente a la situación sanitaria de esos grupos o zonas? En caso afirmativo, sírvase describir esos cambios y sus consecuencias.*
- b) Sírvase indicar qué medidas considera necesarias su Gobierno para mejorar la situación sanitaria mental y física de esos grupos vulnerables y en situación de desventaja o que se encuentran en esas zonas desfavorecidas.*
- c) Sírvase exponer las medidas de política que ha adoptado su Gobierno, hasta el máximo de los recursos disponibles, para conseguir esa mejora. Sírvase indicar las metas en función del tiempo y los puntos de referencia para medir sus logros en esta esfera.*
- d) Sírvase describir los efectos de estas medidas sobre la situación sanitaria de los grupos vulnerables y en situación desventajosa o de las zonas desfavorecidas que se examinan, e informar sobre los éxitos, problemas y deficiencias de esas medidas.*
- e) Sírvase describir las medidas adoptadas por su Gobierno para reducir la mortalidad y la mortalidad infantil y favorecer el desarrollo de los niños.*

- f) *Sírvase enumerar las medidas adoptadas por su Gobierno para mejorar todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial.*
 - g) *Sírvase describir las medidas adoptadas por su Gobierno para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra clase.*
 - h) *Sírvase describir las medidas adoptadas por su Gobierno para garantizar a todos atención médica y servicios médicos en caso de enfermedad.*
 - i) *Sírvase describir los efectos de las medidas enumeradas en los apartados e) a h) sobre la situación de los grupos vulnerables y en situación desventajosa de su sociedad y en cualquier zona desfavorecida. Sírvase informar sobre las dificultades y los fracasos así como sobre los efectos positivos.*
- 6.** *Sírvase indicar las medidas adoptadas por su Gobierno para garantizar que el aumento de los costos de la atención de salud para los ancianos no conduzca a una violación del derecho de esas personas a la salud.*
- 7.** *Sírvase indicar las medidas adoptadas en su país para aumentar al máximo la participación comunitaria en la planificación, la organización, el funcionamiento y el control de la atención primaria de salud.*
- 8.** *Sírvase indicar las medidas adoptadas en su país par impartir enseñanza sobre los problemas de salud existentes y las medidas para prevenirlos y controlarlos.*
- 9.** *Sírvase indicar el papel de la asistencia internacional en la plena realización del derecho consagrado en el artículo 12.*

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

- 34.** *Según las Normas Uniformes, "Los Estados deben velar por que las personas con discapacidad, en particular lactantes y niños, reciban*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

atención médica de igual calidad y dentro del mismo sistema que los demás miembros de la sociedad". El derecho a la salud física y mental implica también el derecho a tener acceso a los servicios médicos y sociales --incluidos los aparatos ortopédicos-- y a beneficiarse de dichos servicios, para que las personas con discapacidad puedan ser autónomas, evitar otras discapacidades y promover su integración social. De manera análoga, esas personas deben tener a su disposición servicios de rehabilitación a fin de que logren "alcanzar y mantener un nivel óptimo de autonomía y movilidad". Todos los servicios mencionados deben prestarse de forma que las personas de que se trate puedan conservar el pleno respeto de sus derechos y de su dignidad.

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

- 34.** *Para hacer efectivo a las personas mayores el derecho al disfrute de un nivel satisfactorio de salud física y mental, acorde con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados Partes deben tener en cuenta el contenido de las Recomendaciones Nos. 1 a 17 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento que se dedican íntegramente a proporcionar orientaciones sobre la política sanitaria dirigida a preservar la salud de estas personas y comprende una visión integradora, desde la prevención y la rehabilitación, hasta la asistencia a los enfermos terminales.*

- 35.** *Es evidente que no puede abordarse la incidencia, cada vez mayor, de las enfermedades cronicodegenerativas y los elevados costos de hospitalización, solamente mediante la medicina curativa. A este respecto, los Estados Partes deberían tener presente que mantener la salud hasta la vejez exige inversiones durante todo el ciclo vital de los ciudadanos, básicamente a través de la promoción de estilos de vida saludables (alimentación, ejercicio, eliminación del tabaco y del alcohol, etc.). La prevención, mediante controles periódicos, adaptados a las necesidades de las mujeres y de los hombres de edad, cumple un papel decisivo; y también la rehabilitación, conservando la funcionalidad de las personas mayores, con la consiguiente*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

disminución de costos en las inversiones dedicadas a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales.

Comentario

En relación con este artículo, los Estados informantes deben considerar en especial dos aspectos. El primero es el nivel general de salud física y mental de la población. El segundo tiene que ver con el grado de acceso de la población a la atención de la salud. Las directrices para la presentación de informes atribuyen particular importancia al suministro de información estadística basada en indicadores generalmente aceptados de salud, como los definidos por la OMS. Si ya se ha facilitado esta información en informes anteriores a la OMS, basta con remitir a esa información, siempre que el Comité tenga acceso a ella.

Sin embargo, además de dicha información, las directrices indican también la importancia de presentar información sobre los grupos cuya situación sanitaria fuere considerablemente peor que la de la mayoría de la población. Como sucede con otras disposiciones del Pacto, la preocupación del Comité es determinar los detalles de la situación en la práctica así como obtener una indicación de las políticas y programas que se están aplicando con miras a mejorar los niveles actuales de realización del derecho. A este respecto, el establecimiento de niveles de referencia o de metas en plazos concretos para las mejoras puede facilitar al Comité la evaluación de la medida en que el Estado Parte cumple sus obligaciones derivadas del Pacto.

Cabe recordar que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoció específicamente “la importancia del disfrute por la mujer del nivel de salud física y mental más alto a lo largo de toda su vida”. La Conferencia también insistió en “el derecho de la mujer a una atención de salud accesible y adecuada y a unos servicios de planificación familiar del mayor alcance”. Así pues, es particularmente importante que en el informe sobre el artículo 12 se facilite un desglose detallado de la situación de la mujer en relación con todas las cuestiones clave. También deberán indicarse cualesquiera medidas destinadas a atajar las desigualdades y deficiencias existentes a este respecto.

Por último, cabe observar que las medidas específicas señaladas en los apartados a) a d) del párrafo 2 no agotan necesariamente las disposiciones que pudieran tener que adoptarse para lograr la realización progresiva del derecho a la salud física y mental. A este respecto, debe prestarse atención especial en los informes a los peligros para la salud y peligros conexos que suponen la contaminación y otros problemas ambientales. Aunque en el Pacto no se reconoce explícitamente el derecho al bienestar ambiental como tal, es evidente que el derecho a la salud abarca el derecho a un medio ambiente sin riesgos y sano. Así pues, el Comité solicita sistemáticamente información pertinente a los Estados Partes cuyos informes son deficientes a este respecto. La situación con respecto al VIH/SIDA también tiene especial importancia. La información debe centrarse en el

número de personas afectadas, en las medidas adoptadas para proporcionarles la asistencia adecuada, y en las medidas preventivas y de otra índole para asegurar la no discriminación de las personas infectadas por el virus.

El derecho a la salud es tema también del artículo 12 y en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 13

Texto del artículo 13

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.*
2. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*
 - a) *La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
 - b) *La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
 - c) *La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*

- d) *Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;*
 - e) *Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.*
- 3.** *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*
- 4.** *Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.*

Texto de las directrices sobre el artículo 13 del Pacto

- 1.** *Con miras a conseguir en su país la plena realización del derecho de toda persona a la educación:*
- a) *¿Cómo cumple su Gobierno la obligación de proporcionar enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos? (Si la enseñanza primaria no es obligatoria ni gratuita, véase en especial el artículo 14.)*
 - b) *¿Está la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza secundaria técnica y profesional, disponible en general, y es accesible a todos? ¿Hasta qué punto es gratuita esa enseñanza secundaria?*
 - c) *¿Hasta qué punto existe en su país un acceso general a la enseñanza superior? ¿Cuáles son los costos de esa enseñanza superior? ¿Se ha establecido o se está introduciendo progresivamente la enseñanza gratuita?*

d) *¿Qué esfuerzos se han realizado para establecer un sistema de enseñanza fundamental para quienes no hayan recibido enseñanza primaria o completado la totalidad de ésta?*

En caso de que su Gobierno haya presentado recientemente informes sobre la situación del derecho contenido en el artículo 13 a las Naciones Unidas o a un organismo especializado, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información.

2. *¿Con qué dificultades ha tropezado la realización del derecho a la educación, según se enuncia en el párrafo 1? ¿Qué metas en función del tiempo y qué puntos de referencia ha fijado su Gobierno a este respecto?*
3. *Sírvase proporcionar datos estadísticos sobre alfabetización, matrícula en enseñanza básica con información sobre las zonas rurales, educación de adultos y educación continua, tasas de abandono a todos los niveles de educación y tasas de graduación a todos los niveles (con desglose, de ser posible, por sexo, religión, etc.). Sírvase también proporcionar información sobre las medidas adoptadas para promover la alfabetización, con datos sobre el alcance de los programas, la población a que van destinados, la financiación y la matrícula, así como estadísticas de graduación según la edad, el sexo, etc. Sírvase informar sobre los efectos positivos de esas medidas, así como sobre las dificultades y los fracasos.*
4. *Sírvase proporcionar información sobre el porcentaje de su presupuesto (o, en caso necesario, de los presupuestos regionales) destinado a la educación. Sírvase describir su sistema escolar, su actividad en la construcción de nuevas escuelas, la proximidad de las escuelas, sobre todo en las zonas rurales, así como sobre las listas escolares.*
5. *¿Hasta qué punto se disfruta en la práctica de igual acceso a los diferentes niveles de educación y a las medidas para promover la alfabetización? Por ejemplo:*
 - a) *¿Cuál es la proporción de hombres y mujeres que se benefician de los diferentes niveles de educación y participan en esas medidas?*
 - b) *En lo que respecta al disfrute práctico del derecho a esos niveles de educación y medidas para promover la alfabetización, ¿hay algunos grupos especialmente vulnerables y en situación desventajosa? Sírvase indicar, por ejemplo, hasta qué punto los jóvenes,*

los niños de grupos de bajos ingresos, los niños de zonas rurales, los niños impedidos física o mentalmente, los niños de inmigrantes y de trabajadores migrantes, los niños pertenecientes a minorías lingüísticas, raciales, religiosas o de otra índole y los niños de pueblos indígenas disfrutan del derecho a la alfabetización y a la educación enunciado en el artículo 12.

- c) ¿Qué medidas se han adoptado o se tiene el propósito de adoptar para introducir o garantizar la igualdad de acceso a todos los niveles de educación en su país, por ejemplo, en forma de medidas antidiscriminatorias o incentivos financieros, becas, medidas positivas o afirmativas? Sírvase describir los efectos de esas medidas.*
 - d) Sírvase describir las facilidades lingüísticas proporcionadas a este respecto como, por ejemplo, la enseñanza en la lengua materna.*
- 6.** *Sírvase describir las condiciones materiales del personal docente a todos los niveles en su país, teniendo en cuenta la Recomendación relativa a la situación del personal docente, aprobada el 5 de octubre de 1966 por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente convocada por la UNESCO. Compárense los sueldos de los profesores con los de (otros) funcionarios públicos. ¿Cómo ha evolucionado la relación entre esos términos a lo largo del tiempo? ¿Qué medidas ha adoptado o tiene el propósito de adoptar su país para mejorar las condiciones de vida del personal docente?*
- 7.** *¿Qué proporción de escuelas a todos los niveles en su país no han sido establecidas y administradas por el Gobierno? ¿Han tropezado con algunas dificultades quienes desean establecer esas escuelas u obtener acceso a ellas?*
- 8.** *Durante el período a que se refiere el informe, ¿ha habido cambios en las políticas, leyes y prácticas nacionales que afecten negativamente al derecho consagrado en el artículo 13? En caso afirmativo, sírvase describir esos cambios y evaluar sus repercusiones.*
- 9.** *Sírvase indicar el papel de la asistencia internacional en la plena realización del derecho consagrado en el artículo 13.*

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

35. *En la actualidad, los programas escolares de muchos países reconocen que la mejor manera de educar a las personas con discapacidad consiste en educarlas dentro del sistema general de educación. Por su parte, las Normas Uniformes estipulan que “los Estados deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados”. Para llevar a la práctica ese principio, los Estados deben velar por que los profesores estén adiestrados para educar a niños con discapacidad en escuelas ordinarias y se disponga del equipo y el apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas. Por ejemplo, en el caso de los niños sordos debería reconocerse al lenguaje de gestos como lenguaje al que los niños deberían tener acceso y cuya importancia debería reconocerse debidamente en su entorno social general.*

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

36. *El párrafo 1 del artículo 13 del Pacto reconoce el derecho de toda persona a la educación. En el caso de las personas mayores este derecho debe contemplarse en dos direcciones distintas y complementarias: a) derecho de las personas de edad a beneficiarse de los programas educativos, y b) aprovechamiento de los conocimientos y de la experiencia de las personas mayores en favor de las generaciones más jóvenes.*

37. *Respecto a la primera, los Estados Partes deberían considerar: a) las Recomendaciones contenidas en el principio 16 de las Naciones Unidas sobre las personas de edad: “Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados” y, en consecuencia, facilitarles, de acuerdo con su preparación, aptitudes y motivaciones, el acceso a los distintos niveles del ciclo educativo,*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

mediante la adopción de medidas adecuadas para facilitarles la alfabetización, educación permanente, acceso a la universidad, etc., y b) la Recomendación No 47 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en la que, de acuerdo con el concepto de la educación permanente promulgado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se recomienda promover programas para personas mayores no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como la responsabilidad de la comunidad respecto de las personas de edad, programas que deben contar con el apoyo de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales.

- 38.** *En lo que se refiere al aprovechamiento de los conocimientos y de la experiencia de las personas mayores, a que se hace referencia en el capítulo referente a la educación del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (párrs. 74 y 76), se destaca el importante papel que todavía en la actualidad desempeñan las personas mayores y los ancianos en la mayoría de las sociedades, ya que son los encargados de transmitir la información, los conocimientos, las tradiciones y los valores y que no debe perderse esta importante tradición. Por ello, el Comité valora especialmente el mensaje contenido en la Recomendación No 44 de dicho Plan: "Deben establecerse programas de educación en los que las personas de edad sean los maestros y transmisores de conocimientos, cultura y valores espirituales".*

Comentario

Este artículo trata del derecho a la educación en sus distintas dimensiones. Así pues, se solicita información sobre la educación primaria, secundaria y superior (terciaria) y sobre la educación fundamental (denominada a veces «educación de adultos»). Sin embargo, existe una diferencia muy importante en el carácter de la obligación referente a la educación primaria. En virtud del apartado a) del párrafo 2 del artículo 13, el Estado Parte debe reconocer que la enseñanza primaria ha de ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente. El hecho de que esta obligación es de aplicación inmediata se subraya en la disposición del artículo 14 (véase más adelante) que estipula que todo Estado Parte que aún no haya cumplido esta obligación debe adoptar medidas muy concretas para lograr ese objetivo. Esta urgencia contrasta con el elemento de realización progresiva mencionado específicamente en relación con los demás niveles de educación.

Debe proporcionarse también en los informes cualquier información estadística de que se disponga y deben usarse los indicadores establecidos al respecto por la UNESCO. Si se han presentado informes con arreglo a la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la UNESCO en 1960, se efectuarán las remisiones pertinentes. Ahora bien, la información prescrita en el artículo 13 rebasa considerablemente el ámbito de las cuestiones consideradas en esa Convención.

La información relativa al artículo 13 debe prestar atención especial a la situación de los grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad (por ejemplo, las niñas, los niños de grupos de bajos ingresos, los niños de las zonas rurales, los niños física o mentalmente discapacitados, los hijos de inmigrantes o de trabajadores migrantes, los niños pertenecientes a minorías lingüísticas, raciales, religiosas o de otra índole, y los niños de las poblaciones indígenas). Esa información no sólo debe referirse a la situación legal o administrativa sino también a la situación en la práctica. El Comité tiene un interés particular en conocer la situación de las niñas en relación con su acceso a la educación a todos los niveles, y con la posibilidad de aprovechar en la práctica las oportunidades que existen en teoría. El Comité propone un desglose completo de las diferencias por razón de sexo con respecto a todas las formas de educación.

Al informar sobre los progresos logrados respecto de los diversos objetivos establecidos en el párrafo 2 del artículo 13, es útil que los Estados Partes tengan en cuenta los principios y objetivos establecidos en la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos y en el Marco de Acción conexo para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, aprobados por la Conferencia Mundial celebrada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. A ese respecto, en el párrafo 6 del Marco se destaca la importancia de los «objetivos limitados en el tiempo» que «suscitan un sentimiento de urgencia y sirven de referencia con la cual pueden compararse índices de ejecución y de cumplimiento». Este enfoque parece especialmente apropiado en el contexto de la aplicación del artículo 13 del Pacto.

En los párrafos 3 y 4 de este artículo se subraya la interdependencia de ambos grupos de derechos, destacándose que los esfuerzos por lograr la realización del derecho a la educación no deben realizarse a expensas de algunos otros derechos. Los informes sobre estas disposiciones deben indicar no sólo las disposiciones legales y administrativas pertinentes sino también la situación en la práctica. Convendría explicar un poco las situaciones en que nunca se hayan establecido escuelas no públicas.

El derecho a la educación se trata también en el inciso v) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en los apartados a) y b) del artículo 5, el artículo 10 y el apartado d) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como en los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 14

Texto del artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Texto de las directrices sobre el artículo 14 del Pacto

Si no se disfruta actualmente en su país de enseñanza primaria obligatoria y gratuita, sírvase dar detalles sobre el necesario plan de acción para la aplicación progresiva, en un número razonable de años estipulado en ese plan, de dicho principio. ¿Con qué dificultades particulares se ha tropezado en la realización de ese plan de acción? Sírvase indicar el papel de la asistencia internacional al respecto.

Comentario

Con relación a este artículo sólo deben informar los Estados Partes en el Pacto que aún no hayan podido instituir la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos sus ciudadanos. Dicha obligación se extendería a todo Estado que haya pasado de un sistema de esa índole a otro que requiera ahora ciertos pagos, cualesquiera sean los motivos de esa regresión. El requisito de que esa educación sea "gratuita" no puede eludirse con la introducción de otras "tarifas a pagar por el usuario" en concepto de cargos obligatorios para los fondos destinados a la construcción de escuelas u otros como las contribuciones obligatorias al servicio básico.

Deben indicarse en el informe los pormenores del «plan detallado de acción» que se haya elaborado. El plan debe ser expresión de un enfoque escalonado concebido para garantizar el logro de la meta requerida en un número razonable de años. La hipótesis en que se funda esta disposición es que todo Estado, por precaria que sea su situación financiera o por bajo que sea su nivel actual en materia de servicios de enseñanza primaria, debe adoptar medidas inmediatas y cuidadosamente programadas para garantizar que la educación primaria sea accesible para todos, pues es una cuestión de derecho. Como se afirma en el Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje (véase el artículo 13 supra), "las metas observables y mensurables contribuyen a una evaluación objetiva del progreso logrado".

ARTÍCULO 15

Texto del artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
 - a) Participar en la vida cultural;
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
 - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Texto de las directrices sobre el artículo 15 del Pacto

1. Sírvase describir las medidas legislativas y de otra índole adoptadas por su Gobierno para realizar el derecho de toda persona a participar en la vida cultural que considere pertinente y a manifestar su propia cultura. En particular, sírvase proporcionar información sobre lo siguiente:
 - a) Disponibilidad de fondos para la promoción del desarrollo cultural y de la participación popular en la vida cultural, incluido el apoyo público a la iniciativa privada;
 - b) La infraestructura institucional establecida para la aplicación de políticas destinadas a promover la participación popular en la cultura, tales como centros culturales, museos, bibliotecas, teatros, cinematógrafos, y en las artes y artesanías tradicionales;

- c) *Promoción de la identidad cultural como factor de apreciación mutua entre individuos, grupos, naciones y regiones;*
- d) *Promoción de la conciencia y el disfrute del patrimonio cultural de grupos étnicos y minorías nacionales y de pueblos indígenas;*
- e) *Función de los medios de información y de comunicación de masas en la promoción de la participación en la vida cultural;*
- f) *Conservación y presentación del patrimonio cultural de la humanidad;*
- g) *Legislación protectora de la libertad de creación y manifestación artísticas, incluida la libertad de difundir los resultados de esas actividades, así como una indicación de toda restricción o limitación impuesta a esa libertad;*
- h) *Enseñanza profesional en la esfera de la cultura y el arte;*
- i) *Cualquier otra medida adoptada para la conservación, el desarrollo y la difusión de la cultura.*

Sírvase informar sobre los efectos positivos, así como sobre las dificultades y los fracasos, en particular respecto de los indígenas y otros grupos en situación desventajosa y particularmente vulnerables.

- 2.** *Sírvase describir las medidas legislativas y de otra índole adoptadas para realizar el derecho de toda persona a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, incluidas las destinadas a la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia. En particular, sírvase proporcionar información sobre lo siguiente:*

- a) *Medidas adoptadas para garantizar la aplicación de los progresos científicos en beneficio de todos, incluidas las medidas destinadas a conservar el patrimonio natural de la humanidad y a promover un medio ambiente puro y salubre, así como información sobre las infraestructuras institucionales establecidas con tal fin;*
- b) *Medidas adoptadas para promover la difusión de información sobre los progresos científicos;*
- c) *Medidas adoptadas para impedir la utilización de los progresos científicos y técnicos con fines contrarios al disfrute de todos los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la libertad personal, la intimidad y derechos análogos;*

- d) *Cualquier restricción impuesta al ejercicio de este derecho, con pormenores sobre las disposiciones jurídicas que establecen tales restricciones.*
3. *Sírvase describir las medidas legislativas y de otra índole adoptadas para realizar el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de cualquier obra científica, literaria o artística de la que sea autora. En particular, sírvase proporcionar información sobre las medidas prácticas destinadas a la plena aplicación de este derecho, incluida la facilitación de las condiciones necesarias para las actividades científicas, literarias y artísticas y la protección de los derechos de propiedad intelectual resultantes de esas actividades. ¿Qué dificultades han afectado al grado de realización de este derecho?*
4. *¿Qué medidas ha adoptado su Gobierno para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura? Sírvase describir en particular:*
- a) *Las medidas adoptadas a nivel constitucional, en el sistema docente nacional y mediante los medios de comunicación;*
- b) *Todas las demás medidas prácticas adoptadas para promover esa conservación, ese desarrollo y esa difusión.*
5. *Sírvase describir el sistema jurídico, administrativo y judicial de su país destinado a respetar y a proteger la libertad indispensable para la investigación científica y la actividad creadora, en particular:*
- a) *Las medidas destinadas a promover el disfrute de esta libertad, incluida la creación de todas las condiciones y facilidades necesarias para la investigación científica y la actividad creadora;*
- b) *Las medidas adoptadas para garantizar la libertad de intercambio de información, opiniones y experiencia científicas, técnicas y culturales entre científicos, escritores, trabajadores creadores, artistas y otras personas creadoras y sus respectivas instituciones;*
- c) *Medidas adoptadas para apoyar sociedades culturales, academias de ciencia, asociaciones profesionales, sindicatos de trabajadores y demás organizaciones e instituciones dedicadas a la investigación científica y a actividades creadoras.*
- ¿Qué dificultades han afectado al grado de realización de esta libertad?*

6. *Sírvase describir las medidas legislativas y de otra índole mediante las cuales su Gobierno fomenta y desarrolla los contactos y la colaboración internacionales en las esferas científica y cultural, incluidas las medidas adoptadas para:*
- a) *La más completa utilización, por todos los Estados interesados, de las facilidades obtenidas mediante su adhesión a convenciones, acuerdos y demás instrumentos regionales e internacionales en las esferas científica y cultural;*
 - b) *La participación de científicos, escritores, artistas y demás personas que toman parte en la investigación científica o actividades creadoras, en conferencias, simposios, seminarios y demás manifestaciones científicas y culturales internacionales.*
- ¿Qué factores y dificultades han afectado al desarrollo de la colaboración internacional en estas esferas?*
7. *Durante el período a que se refiere el informe, ¿ha habido cambios en las políticas, leyes y prácticas nacionales que afecten negativamente a los derechos consagrados en el artículo 15? En caso afirmativo, sírvase describir esos cambios y evaluar sus repercusiones.*
8. *En caso de que su Gobierno haya presentado recientemente a las Naciones Unidas o a un organismo especializado informes que conciernen a la situación del respeto de los derechos contenidos en el artículo 15, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información.*
9. *Sírvase indicar el papel de la asistencia internacional en la plena realización de los derechos consagrados en el artículo 15.*

Extractos* del texto de la observación general 5 (1994)

Personas con discapacidad**

36. *Las Normas Uniformes disponen que “Los Estados velarán por que las personas con discapacidad tengan oportunidad de utilizar su capacidad creadora, artística e intelectual, no solamente para su propio*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

**Las notas al pie de página contenidas en el texto completo de la observación general se han omitido a los efectos del presente manual.

beneficio, sino también para enriquecer a su comunidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. ... Los Estados deben promover el acceso de las personas con discapacidad a los lugares en que se realicen actos culturales o en que se presten servicios culturales...". Lo mismo se aplica a los lugares de recreo, deporte y turismo.

- 37.** *El derecho a la plena participación en la vida cultural y recreativa para las personas con discapacidad requiere también que se supriman en todo lo posible las barreras que se oponen a las comunicaciones. Las medidas de utilidad a este respecto podrían incluir el "uso de libros sonoros, textos escritos en un idioma sencillo y con un formato claro y a colores para las personas con retardo mental, televisión y teatro adaptados para los sordos".*
- 38.** *Con objeto de facilitar la igualdad de participación de las personas con discapacidad en la vida cultural, los gobiernos deberían informar y educar al público en general acerca de la discapacidad. En particular, hay que adoptar medidas para superar los prejuicios o las creencias supersticiosas contra las personas con discapacidad; por ejemplo, el caso de los que consideran que una persona epiléptica está poseída por los espíritus o que un niño con discapacidad está sufriendo una forma de castigo impuesta a toda su familia. De manera análoga, debería educarse al público en general para que aceptase que las personas con discapacidad tienen tanto derecho como los demás a hacer uso de restaurantes, hoteles, centros recreativos y centros culturales.*

Extractos* del texto de la observación general 6 (1995)

Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

- 39.** *En los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto se señala el compromiso de los Estados Partes de reconocer el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y a gozar del progreso científico y de sus aplicaciones. A este respecto, el Comité encomienda a los Estados Partes que tomen en consideración las recomendaciones contempladas en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, en particular el principio 7: "Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar*

* Las restantes partes de la observación general se incluyen más adelante en relación con cada uno de los artículos específicos a los que se refieren.

activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes”; y el principio 16: “Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad”.

- 40.** *En esta misma línea, la Recomendación No 48 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento insta a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a apoyar programas encaminados a lograr un mayor y más fácil acceso físico a instituciones culturales y recreativas (museos, teatros, salas de conciertos, cines, etc.).*
- 41.** *La Recomendación No 50 pone el acento en la necesidad de que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los propios interesados (es decir, las personas mayores) desplieguen esfuerzos tendientes a superar imágenes estereotipadas negativas que presenten a las personas mayores como personas que padecen problemas físicos y psicológicos, que son incapaces de funcionar independientemente y que no desempeñan ningún papel ni tienen ningún valor para la sociedad. Estos esfuerzos en los que deben colaborar los medios de comunicación y las instituciones educativas son necesarios e indispensables para lograr una sociedad que abogue por la efectiva integración de las personas mayores.*
- 42.** *Finalmente, en lo que se refiere al derecho a gozar del progreso científico y de sus aplicaciones, los Estados Partes deberían tener en cuenta las Recomendaciones Nos. 60, 61 y 62 del Plan de Acción Internacional de Viena y hacer esfuerzos por promover la investigación en los aspectos biológico, mental y social y las formas de mantener la capacidad funcional y evitar y retrasar la aparición de las enfermedades crónicas y las incapacidades. A este respecto, se recomienda la creación, por las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, de instituciones especializadas en la enseñanza de la gerontología, la geriatría y la psicología geriátrica en los países en que no existan dichas instituciones.*

Comentario

Las directrices para la presentación de información relacionada con este artículo son detalladas y bastante concretas. El aspecto más importante que hay que señalar desde el punto de vista de la información es que el artículo trata de tres cuestiones muy diferentes, y cada una de ellas debe considerarse con cierto detalle en los informes de los Estados Partes.

Tal vez el más descuidado de los derechos a que se refiere este artículo sea el derecho de toda persona a participar en la vida cultural. Es la única disposición del Pacto en que se menciona explícitamente esta cuestión. Dada la conciencia cada vez mayor de la importancia de la identidad cultural, en especial para grupos tales como las minorías, las poblaciones indígenas, los inmigrantes y otros cuyas raíces y tradiciones culturales difieren de las de la mayoría, este derecho es con frecuencia de suma importancia. Si bien la información general sobre los programas y actividades positivos en el campo cultural es pertinente aquí, el Comité está especialmente preocupado por determinar hasta qué punto no disfrutaran este derecho distintos grupos dentro de cada sociedad.

Con respecto a las demás cuestiones tratadas en el artículo 15, la experiencia demuestra que los Estados Partes tienden a enumerar en sus informes unos pocos textos legislativos y algunos acuerdos de intercambio internacionales, y a suponer que con ello quedan satisfechos los requisitos de información. Sin embargo, como sucede también con las demás disposiciones del Pacto, los Estados Partes deben tener presente la importancia de indicar los factores y dificultades, si los hubiere, que sigan coartando la plena realización de cada uno de estos derechos.

Estos derechos son también tema del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del inciso vi) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, del apartado c) del artículo 13 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y de los artículos 30 y 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

B. EXAMEN DE LOS INFORMES POR EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

a) Composición del Comité

Como se ha señalado, el Pacto no prevé expresamente la creación de un comité encargado de asistir al Consejo Económico y Social en su labor derivada del Pacto. En un principio el Consejo trató de cumplir con su mandato sobre la base de la labor del Grupo de Trabajo del período de sesiones. Este estuvo integrado, inicialmente, por delegados al Consejo, y posteriormente por expertos gubernamentales. Pero el Consejo concluyó que tales disposiciones eran insatisfactorias y optó por establecer el Comité que, en muchos aspectos, sería análogo al creado para supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (es decir, el Comité de Derechos Humanos).

El Consejo aprobó las medidas pertinentes en 1985, y, tras revisarlas a fondo en 1990, las volvió a confirmar. A partir de 1996, el Consejo examinó vías y medios por los que la situación jurídica oficial del Comité, y no simplemente la situación de hecho, podía ajustarse a la correspondiente a los demás órganos creados expresamente por los instrumentos pertinentes del tratado.

**Extracto de la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social,
de 28 de mayo de 1985**

...

- b) *El Comité se compondrá de 18 miembros que serán expertos de reconocida competencia en la esfera de los derechos humanos y actuarán a título personal, serán elegidos teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica equitativa y la representación de los diferentes sistemas sociales y jurídicos; con este fin, 15 puestos se distribuirán por partes iguales entre los grupos regionales y los 3 puestos restantes se asignarán de acuerdo con el aumento del número total de Estados Partes por grupo regional;*
- c) *Los miembros del Comité serán elegidos por el Consejo, en votación secreta, de una lista de personas presentadas por los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las condiciones siguientes:*
 - i) *Los miembros del Comité serán elegidos por un período de cuatro años y podrán ser reelegidos al término de su mandato si sus candidaturas vuelven a proponerse;*
 - ii) *La mitad de los miembros del Comité se renovará cada dos años, teniendo en cuenta la necesidad de mantener la distribución geográfica equitativa señalada en el inciso b) supra;*
 - iii) *Las primeras elecciones se celebrarán durante el primer período ordinario de sesiones de 1986 del Consejo; inmediatamente después de celebrada la primera elección, el Presidente del Consejo elegirá por sorteo los nombres de nueve miembros cuyo mandato expire al cabo de dos años;*
 - iv) *El mandato de los miembros elegidos para integrar el Comité comenzará el 1 de enero siguiente a la fecha de su elección y terminará el 31 de diciembre siguiente a la fecha de elección de los miembros que deban reemplazarlos en el Comité;*

- v) *Posteriormente, las elecciones se celebrarán cada dos años durante el primer período ordinario de sesiones del Consejo;*
- vi) *Por lo menos cuatro meses antes de la fecha de cada elección de miembros del Comité, el Secretario General enviará una invitación a los Estados Partes en el Pacto para que, dentro de un plazo de tres meses, propongan candidatos para integrar el Comité; el Secretario General preparará una lista de los candidatos propuestos, indicando los Estados Partes que los hayan designado, y presentará esa lista al Consejo, a más tardar un mes antes de la fecha de cada elección;*
- d) *El Comité se reunirá todos los años, en forma alternada en Ginebra y Nueva York, por un período de hasta tres semanas, según el número de informes que haya de examinar;*
- e) *Los miembros del Comité tendrán derecho al pago de los gastos de viaje y de dietas con cargo a los recursos de las Naciones Unidas;*
- f) *El Comité presentará al Consejo un informe sobre sus actividades, que incluirá un resumen de su examen de los informes presentados por los Estados Partes en el Pacto, y formulará sugerencias y recomendaciones de carácter general basándose en el examen de esos informes y de los informes presentados por los organismos especializados, a fin de asistir al Consejo en el cumplimiento de sus funciones, en particular de las emanadas de los artículos 21 y 22 del Pacto;*
- g) *El Secretario General proporcionará al Comité actas resumidas de sus sesiones, que se pondrán a la disposición del Consejo junto con el informe del Comité; asimismo, el Secretario General proporcionará al Comité el personal y los servicios necesarios para el eficaz desempeño de sus funciones, teniendo en cuenta la necesidad de dar la debida publicidad a su labor.*

...

Los candidatos a miembros del Comité sólo pueden ser nombrados por los Estados que son Partes en el Pacto. Sin embargo, la elección se celebra en el Consejo Económico y Social, cuyos miembros gozan todos del derecho de voto. Pese al papel que por tanto desempeñan los Estados Partes y los Estados no partes en el Pacto, los miembros del Comité no representan en modo alguno a los Estados de sus respectivas nacionalidades. Son elegidos como expertos independientes y ejercen sus funciones a título personal.

El Comité elige de entre sus miembros la Mesa, integrada por el Presidente, tres Vicepresidentes y el Relator. Cumplen mandatos de dos años y pueden ser reelegidos. El Comité se ha reunido siempre en Ginebra, tanto por las dificultades financieras existentes dentro de las Naciones Unidas como por la tendencia creciente a centralizar las actividades de los distintos órganos creados en virtud del tratado de derechos humanos en Ginebra en vez de Nueva York.

b) Método de trabajo del Comité

El Comité celebra normalmente un período anual de sesiones de tres semanas de duración, en noviembre/diciembre, en Ginebra. Los procedimientos de examen de los informes de los Estados, de conformidad con la parte IV del Pacto y con las resoluciones y decisiones pertinentes del Consejo Económico y Social, se reflejan en el reglamento del Comité así como en las prácticas que han cristalizado desde su primer período de sesiones, celebrado en 1987. En general, el Comité ha procurado seguir procedimientos comparables a los aprobados por los demás órganos creados en virtud del tratado, con las modificaciones apropiadas atendiendo al carácter especial de las tareas que se le han confiado.

El examen del informe de cada Estado Parte se realiza en un período de sesiones abierto, o público, del Comité y en presencia de uno o más representantes del Estado Parte interesado. Se notifica de antemano al Estado informante del período de sesiones en que se examinará su informe y de la fecha en que se prevé que comience el examen. Las peticiones de último minuto efectuadas por los Estados para aplazar la presentación de un informe cuyo examen ha sido programado para un período de sesiones determinado son sumamente perturbadoras para todos los interesados y en el pasado han causado problemas importantes al Comité. Por consiguiente, a partir del octavo período de sesiones el Comité adoptó la política de no aceptar tales peticiones y de proceder al examen de los informes previstos, incluso en ausencia de un representante del Estado interesado.

Los representantes del Estado Parte tienen derecho a formular una declaración inicial y otra final al Comité (véase el apartado d) infra) y a responder a las diversas preguntas que se planteen durante el examen del informe. Habida cuenta de la importancia de este papel, desde el punto de vista del Comité y del Estado interesado, conviene que la experiencia, el rango y la pericia de los representantes les permitan tratar de la gama completa de derechos reconocidos en el Pacto.

Cada período de sesiones es precedido normalmente por reuniones de un grupo de trabajo anterior al período de sesiones, que se reúne durante un período de cinco días. El principal propósito del grupo de trabajo es determinar de antemano las cuestiones que puede resultar más útil examinar con los representantes de los Estados informantes. El

procedimiento tiene por objeto mejorar la eficiencia del sistema y facilitar la tarea de los representantes de los Estados comunicando de antemano las principales cuestiones que se podrían plantear durante el examen de los informes. En general se acepta que la complejidad y la diversidad de muchas de las cuestiones que se plantean en relación con la aplicación del Pacto constituyen un fuerte argumento en favor de que se dé a los Estados Partes la posibilidad de prepararse de antemano para responder a algunas de las principales cuestiones que susciten sus informes. De esa forma también es más probable que el Estado pueda proporcionar una información precisa y detallada.

En cuanto a sus propios métodos de trabajo, el grupo de trabajo suele decidir, en interés de la eficiencia, asignar a cada uno de sus miembros la responsabilidad inicial de proceder a un examen detallado de un número determinado de informes y de presentar al grupo una lista preliminar de cuestiones. La decisión sobre el modo de asignar los informes con esa finalidad se basa, en parte, en los sectores de especialización preferidos por cada miembro. Después se modifica y complementa cada proyecto en función de las observaciones de los demás miembros del grupo, y la versión definitiva de la lista es aprobada por el grupo en cuanto tal. Este procedimiento se aplica tanto a los informes iniciales como a los informes periódicos.

Con vista a preparar las reuniones del grupo de trabajo anterior al período de sesiones, el Comité ha solicitado a la secretaría que ponga a disposición de sus miembros un análisis del país y todos los documentos pertinentes que contienen información relacionada con cada uno de los informes que se examinarán. El Comité ha invitado con esta finalidad a todas las personas, órganos y organizaciones no gubernamentales interesadas a que presenten la documentación pertinente y apropiada a la secretaría. Asimismo, ha pedido a la secretaría que se asegure de que se coloque regularmente en las carpetas pertinentes un cierto tipo de información.

Con objeto de garantizar que el Comité esté lo mejor informado posible, éste brinda a las organizaciones no gubernamentales la oportunidad de que le presenten información pertinente. Esas organizaciones pueden presentarle dicha información por escrito cuando así lo deseen, de conformidad con los procedimientos apropiados del Consejo Económico y Social. El grupo de trabajo anterior al período de sesiones del Comité está también abierto a la presentación de información en persona o por escrito por parte de cualquier organización no gubernamental, siempre y cuando se refiera a las cuestiones del orden del día del grupo de trabajo. Además, el Comité reserva una parte de la primera tarde de cada período de sesiones para permitir a los representantes de las organizaciones no gubernamentales que faciliten información de forma oral. Esa información debe: a) centrarse específicamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; b) tener una pertinencia directa con las cuestiones examinadas por el Comité; c) ser fidedigna, y d) no ser abusiva. La reunión pertinente es abierta y dispone de servicios de interpretación, pero no se recogerá en actas resumidas.

El Comité ha solicitado a la secretaría que cualesquiera información escrita que le haya sido presentada de forma oficial por personas u organizaciones no gubernamentales en relación con el examen de un informe de un Estado Parte concreto, se ponga a disposición de los representantes del Estado interesado lo más pronto posible.

El Comité ha convenido en que no deben escatimarse esfuerzos para limitar el número de cuestiones incluidas en la lista de cuestiones escritas establecida por el grupo de trabajo y verificar que todas sean pertinentes a asuntos emanados del Pacto. La lista de cuestiones así preparada se transmite directamente a la misión permanente del Estado interesado con una nota en la que se indica, entre otras cosas, lo siguiente:

“La lista no pretende ser exhaustiva, y ha de entenderse que no se restringe ni prejuzga de ningún otro modo el tipo y la diversidad de las cuestiones que los miembros del Comité puedan considerar oportuno plantear. Sin embargo, el grupo de trabajo considera que el diálogo constructivo que el Comité desea mantener con los representantes de los Estados Partes puede verse facilitado si la lista se distribuye antes del período de sesiones del Comité.”

Para mejorar el diálogo deseado por el Comité, éste insta enérgicamente a cada Estado Parte a que facilite por escrito sus respuestas a la lista de cuestiones y a que lo haga con suficiente antelación al período de sesiones en el que se examinará su informe, para así permitir que dichas respuestas sean traducidas y distribuidas entre todos los miembros del Comité. En los casos en que los representantes de un gobierno se presenten al Comité con las respuestas escritas, en vez de facilitarlas con antelación, es poco probable que el diálogo resulte satisfactorio y además la labor para los representantes será mucho más difícil. Asimismo, aumentará la probabilidad de que la insatisfacción del Comité quede reflejada en sus comentarios finales.

Con objeto de disponer de tiempo suficiente para que la lista de cuestiones se traduzca al idioma apropiado, para que se transmita la lista a la capital interesada y para que el Estado Parte interesado prepare las respuestas adecuadas, el grupo de trabajo anterior al período de sesiones se reúne en realidad al término del período de sesiones anterior con objeto de prepararse para el siguiente período de sesiones con el mayor adelanto posible y de reducir los gastos de viaje y otros gastos conexos.

Además, el Comité ha establecido que en los casos en que un informe de un Estado Parte se presente “muy claramente atrasado” examinará la situación relativa a la ejecución del Pacto sin tener en cuenta el informe. El Comité ha señalado que considera que una situación persistente de no presentación de informes por los Estados Partes corre el riesgo de conducir todo el proceso de supervisión al descrédito, con lo que se socava uno de los pila-

res del Pacto. Por ello, en 1990 decidió empezar a examinar la situación relativa a la ejecución del Pacto con respecto a cada Estado Parte cuyos informes iniciales o periódicos se habían presentado muy claramente atrasados. El Comité adoptó posteriormente un procedimiento de cuatro fases para tales casos. La primera fase consiste en la identificación de los Estados Partes cuyos informes están muy atrasados, principalmente sobre una base cronológica. La segunda entraña la notificación al Estado Parte cuya situación el Comité prevé examinar en un período de sesiones futuro concreto. En los casos en que el Estado Parte interesado indica que en breve presentará su informe al Comité, el Presidente del Comité está autorizado a aplazar el examen de la situación para el siguiente período de sesiones, pero no más tarde. La tercera fase consiste, en ausencia de cualquier informe, en proceder al examen de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en ese país a la luz de toda la información disponible. Ese examen se basa en la preparación de un proyecto de observaciones finales por un relator del país que consulta todas las fuentes disponibles. La cuarta y última fase es la adopción de observaciones finales.

En un número importante de casos en que se ha recurrido a este procedimiento, los Estados Partes con informes muy atrasados han respondido inmediatamente y han facilitado un informe al Comité. En los casos en que no se ha facilitado ningún informe, el Comité ha manifestado que llevará a cabo un examen detallado de la situación y que no dudará en adoptar un enfoque muy crítico si así parece justificado.

A veces, fuentes no gubernamentales han presentado al Comité información alegando violaciones del Pacto en relación con un Estado Parte cuyo informe no está siendo examinado por el Comité. La práctica del Comité en tales casos ha sido realizar una evaluación preliminar en cuanto a si dicha información parece digna de crédito y en cuanto a si la gravedad de las cuestiones implicadas alcanza un cierto umbral que podría ser apropiado para desencadenar su preocupación. Cuando se satisfagan esos criterios, el Comité pedirá al Estado Parte que comente dicha información, en el contexto de un informe que ya esté preparando o bien de un informe atrasado que el Comité proponga que el Estado prepare y presente lo más pronto posible.

El Comité incluye en cada uno de sus informes una descripción al día de sus métodos de trabajo actuales, y sería aconsejable que los representantes de los Estados Partes se remitiesen a ella antes de presentar un informe al Comité.

c) Diálogo constructivo

La finalidad del debate que tiene lugar entre los miembros del Comité y los representantes del Estado Parte es lograr un diálogo constructivo y útil a ambas partes. El proceso no es en modo alguno contencioso, y sus objetivos principales son facilitar a los Estados Partes el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Pacto y crear una conciencia y una com-

presión más profundas de sus disposiciones. Por medio de este diálogo el Comité procura obtener una imagen completa de la situación en el país en cuestión, lo que a su vez permite a los miembros del Comité formular las observaciones que estimen convenientes para el cumplimiento más eficaz de las obligaciones contenidas en el Pacto.

Al entablar un diálogo con el Estado Parte interesado, el Comité procura tener en cuenta todas las fuentes de información existentes que puedan ayudarlo en su tarea. Así pues, además de la información contenida en los informes que se le hayan presentado, el Comité aprovecha la información proveniente de los diversos organismos y órganos de las Naciones Unidas en las esferas de los derechos humanos y del desarrollo y acoge cualquier información constructiva proporcionada por las organizaciones no gubernamentales.

(d) Presentación y examen de los informes

Los procedimientos que sigue el Comité han evolucionado considerablemente desde su primer período de sesiones, celebrado en 1987. En consecuencia, actualmente están razonablemente bien establecidos, aunque tal vez convengan algunas modificaciones más a la luz de la experiencia. La siguiente descripción refleja el procedimiento seguido por el Comité en su decimocuarto período de sesiones, celebrado en 1996.

Se invita al representante del Estado Parte a que presente el informe haciendo unas breves observaciones introductorias y respondiendo a la lista de cuestiones preparada por el grupo de trabajo anterior al período de sesiones. Luego los miembros del Comité proceden a examinar artículo por artículo planteando las preguntas que crean conveniente y, donde sea pertinente, los representantes de los organismos especializados facilitan información adicional. Se invita entonces al representante a responder inmediatamente a cualesquiera preguntas a las que pueda responder y a aplazar hasta la próxima reunión o al próximo día, si lo considera oportuno, las respuestas a preguntas más complejas como las que precisan investigación o recabar información adicional de la capital. Una vez completado ese diálogo sobre la base de un artículo por artículo, el representante dispone de otro lapso para poder contestar lo más exactamente posible a las preguntas sin contestar antes. Los miembros del Comité pueden intervenir libremente en cualquier momento para solicitar cualquier aclaración adicional. Queda entendido en general que, en relación con las cuestiones que no pudieran tratarse adecuadamente de esta manera, se podría proporcionar por escrito más información al Comité después de la reunión.

La fase final del examen de los informes por el Comité consiste en la preparación del proyecto y en la adopción de las observaciones finales del Comité. Al cabo de un día o más de haber completado el diálogo con los representantes del Estado Parte, el Comité reserva un breve lapso, en reunión a puerta cerrada, para que sus miembros puedan expresar sus opiniones preliminares. El miembro con responsabilidad principal en relación con el Estado

Parte interesado preparará, con la ayuda de la secretaría, un proyecto de observaciones finales para su examen por el Comité. La estructura de las observaciones finales acordada es la siguiente: introducción; aspectos positivos; factores y dificultades que impiden la ejecución del Pacto; cuestiones de interés principales; y sugerencias y recomendaciones. En una fase posterior, el Comité examinará el proyecto, nuevamente a puerta cerrada, con objeto de adoptarlo por consenso.

Las observaciones finales se adoptan oficialmente en una reunión pública el último día. Tan pronto como se adoptan, se considera que se han hecho públicas y están disponibles para todas las partes interesadas. Luego se envían al Estado Parte interesado y se incluyen en el informe del Comité. Si así lo desea, el Estado Parte puede tratar cualquier observación final del Comité en el contexto de cualquier información adicional que proporcione al Comité.

El resultado de las deliberaciones del Comité es muy parecido al de otros órganos creados en virtud del tratado. Como se ha indicado, el comité en su conjunto formula observaciones finales dirigidas directamente a cada Estado informante. Estos comentarios se publican seguidamente en el informe del Comité al Consejo Económico y Social, y se distribuyen ampliamente por todos los medios apropiados.

En las situaciones en que el Comité considera que se requiere información adicional para posibilitar la continuación de su diálogo con el Estado Parte interesado, pueden seguirse diversas opciones: a) el Comité puede señalar que algunas cuestiones específicas deben tratarse de forma detallada en el próximo informe periódico del Estado Parte, que normalmente debería presentarse al término de cinco años; b) el Comité puede tomar nota específicamente de la intención declarada por el Estado Parte de presentar información adicional por escrito, especialmente en respuesta a preguntas planteadas por los miembros del Comité; c) el Comité puede solicitar de forma específica que se le presente información adicional, relacionada con cuestiones que él mismo identificaría, dentro de los seis meses de plazo, con lo cual el grupo de trabajo anterior al período de sesiones podría examinarla. En general, el grupo de trabajo podría recomendar al Comité una u otra de las respuestas siguientes: i) que tome nota de dicha información; ii) que adopte observaciones finales específicas en respuesta a esa información; iii) que se prosiga con la cuestión a través de la petición de información adicional; y iv) que se autorice al Presidente del Comité para informar al Estado Parte, con antelación al período de sesiones siguiente, de que el Comité abordaría la cuestión en su próximo período de sesiones y de que, con este fin, la participación de un representante del Estado Parte en las deliberaciones del Comité sería bien recibida; d) el Comité puede considerar que es urgente contar con información adicional y pedir que ésta le sea facilitada dentro de un lapso determinado (quizás dos o tres meses). En ese caso, el Presidente, en consulta con los miembros de la Oficina, puede estar autorizado a seguir de cerca la cuestión con el Estado Parte si no se ha recibido una respuesta o si ésta es claramente insatisfactoria.

En las situaciones en que el Comité considera que no puede obtener la información que necesita basándose en los procedimientos mencionados anteriormente, puede decidir adoptar un criterio distinto. En especial, como ya se ha hecho en relación con dos Estados Partes, el Comité puede solicitar que el Estado Parte interesado acepte una misión formada por uno o dos miembros del Comité. Esa decisión solamente se tomará después de que el Comité haya comprobado por sí mismo que no existe un criterio alternativo adecuado para ello y que la información que tiene en su poder justifica esa intervención. Los objetivos de una visita sobre el terreno de esta índole son los siguientes: a) reunir la información necesaria para que el Comité prosiga su diálogo constructivo con el Estado Parte y para que pueda ejercer sus funciones en virtud del Pacto; y b) lograr una base más completa sobre la cual el Comité pueda ejercer sus funciones en virtud de los artículos 22 y 23 del Pacto relativos a la asistencia técnica y a los servicios de asesoramiento. El Comité establecerá específicamente la o las cuestiones con respecto a la(s) que su(s) representante(s) desee(n) reunir información de todas las fuentes disponibles. El(los) representante(s) también deberá(n) decidir si el programa de servicios de asesoramiento administrado por el Centro de Derechos Humanos puede resultar útil con respecto a la cuestión concreta que se esté tratando.

Al término de la visita, el(los) representante(s) informará(n) al Comité. A la luz del informe presentado por su(s) representante(s), el Comité formulará sus propias conclusiones. Esas conclusiones están relacionadas con la gama completa de funciones ejercidas por el Comité, incluidas las que se refieren a la asistencia técnica y a los servicios de asesoramiento. En el caso de que el Estado Parte interesado no acepte la misión propuesta, el Comité examinará la conveniencia de hacer las recomendaciones que crea oportuno al Consejo Económico y Social.

Además, el Comité adopta sus **observaciones generales**, que son de carácter más general y no se refieren a la situación en ningún Estado determinado. Los objetivos de estas observaciones generales son: transmitir a todos los Estados Partes la experiencia adquirida hasta ahora en el examen de esos informes disponibles para el beneficio de todos los Estados Partes, con el fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalar a la atención de los Estados Partes las insuficiencias puestas de manifiesto por el gran número de informes; facilitar a los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Siempre que sea necesario, el Comité, habida cuenta de la experiencia de los Estados Partes y de las conclusiones a que haya llegado basándose en dicha experiencia, podrá modificar y actualizar sus observaciones generales.

Hasta el presente el Comité ha aprobado las siguientes observaciones generales: Observación general 1 (1989), sobre la presentación de informes por los Estados Partes; observación general 2 (1990), relativa a las medidas internacionales de asistencia técnica; observación general 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes deri-

vadas del Pacto; observación general 4 (1991), que se refiere al derecho a una vivienda apropiada; observación general 5 (1994), sobre los derechos de las personas con discapacidad; y observación general 6 (1995), que trata de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

Cabe mencionar también el **día del debate general**. En cada período de sesiones, el Comité destina un día, por lo general el lunes de la tercera semana, al debate general sobre un derecho concreto o un aspecto particular del Pacto. La finalidad es doble: por un lado, ese debate ayuda al Comité a desarrollar con mayor profundidad su conocimiento de las cuestiones pertinentes; y por el otro, permite que el Comité estimule a todas las partes interesadas a hacer aportaciones a su labor. Han sido objeto de debate las siguientes cuestiones: el derecho a una alimentación adecuada (tercer período de sesiones); el derecho a vivienda (cuarto período de sesiones); indicadores económicos y sociales (sexto período de sesiones); el derecho a participar en la vida cultural (séptimo período de sesiones); los derechos del envejecimiento y de las personas mayores (octavo período de sesiones); el derecho a la salud (noveno período de sesiones); el papel de las redes de seguridad social (décimo período de sesiones); la educación sobre los derechos humanos (decimoprimer período de sesiones); la interpretación y la aplicación práctica de las obligaciones que incumben a los Estados Partes (decimosegundo período de sesiones); y un proyecto de protocolo facultativo del Pacto (decimotercer período de sesiones).

El resultado concreto más fácilmente accesible de la labor del Comité es el informe que aprueba al final de cada período de sesiones para transmitirlo al Consejo Económico y Social. El informe contiene, entre otras cosas, las observaciones finales formuladas por el Comité, una sección sobre sus métodos de trabajo, otra sección en que se resumen las actuaciones del día del debate general, dedicado normalmente a un derecho específico, y el texto de cualesquiera observaciones generales aprobadas por el Comité.

Un aspecto típico del mandato del Comité, que conviene señalar, es el contenido en el artículo 22 del Pacto.

Texto del artículo 22

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

Una de las tareas del Comité es asesorar al Consejo sobre las medidas que deben recomendarse a este respecto. Ha aprobado la observación general siguiente a este respecto.

Texto de la observación general 2 (1990)

Medidas internacionales de asistencia técnica

- 1. El artículo 22 del Pacto establece un mecanismo para que el Consejo Económico y Social pueda señalar a la atención de los órganos competentes de las Naciones Unidas toda cuestión surgida de los informes presentados de conformidad con el Pacto «que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del [...] Pacto». Aunque la responsabilidad primordial en la materia a que se refiere el artículo 22 recae sobre el Consejo, es del todo procedente que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desempeñe un papel activo en asesorar y asistir al Consejo en este terreno.*
- 2. Las recomendaciones que caen dentro del ámbito del artículo 22 podrán hacerse a cualesquiera «órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica». El Comité considera que esta disposición hay que interpretarla en el sentido de que incluye prácticamente todos los órganos de las Naciones Unidas y organismos que intervienen en cualquier aspecto de la cooperación internacional para el desarrollo. En consecuencia, procede que las recomendaciones que se hagan de conformidad con el artículo 22 se dirijan, entre otros, al Secretario General, a órganos subsidiarios del Consejo tales como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Desarrollo Social y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, a otros órganos tan diversos como el PNUD, el UNICEF y el Comité de Planificación del Desarrollo, a organismos como el Banco Mundial y el FMI y a cualquiera de los organismos especializados restantes tales como la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS.*
- 3. Al amparo del artículo 22 podrían formularse recomendaciones de carácter general o recomendaciones más específicas relativas a una situación concreta. En el primero de estos contextos, la función principal del Comité sería alentar a que se hagan mayores esfuerzos por fomentar los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de las actividades de cooperación internacional para el desarrollo rea-*

lizadas por las Naciones Unidas y sus organismos o con su asistencia. A este respecto, el Comité señala que la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1989/13 de 2 de marzo de 1989, le invitó a que «considere la forma en que los diversos organismos de las Naciones Unidas que operan en la esfera del desarrollo podrían integrar mejor en sus actividades las medidas encaminadas a promover el pleno respeto de los derechos económicos, sociales y culturales».

- 4.** *Como una primera cuestión de orden práctico, el Comité observa que sus propios esfuerzos se verían facilitados, y los organismos pertinentes también estarían mejor informados, si estos organismos se interesaran más por la labor del Comité. Aun reconociendo que ese interés se puede demostrar de varias maneras, el Comité pone de manifiesto que la presencia de representantes de los órganos competentes de las Naciones Unidas en sus cuatro primeros períodos de sesiones ha sido con las excepciones notables de la OIT, la UNESCO y la OMS, muy escasa. Asimismo han sido muy pocos los organismos que le han transmitido informaciones por escrito y otra documentación pertinente. El Comité considera que unos contactos más estrechos entre el Comité y los organismos apropiados ayudarían considerablemente a entender mucho mejor la pertinencia de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de las actividades de la cooperación internacional para el desarrollo. Cuando menos, el día del debate general sobre una cuestión concreta, que el Comité lleva a cabo en cada uno de sus períodos de sesiones, brinda una oportunidad ideal para que haya un cambio de impresiones que puede ser fructífero.*
- 5.** *Sobre la cuestión más amplia de la promoción del respeto de los derechos humanos en el contexto de las actividades de desarrollo, el Comité ha tenido hasta ahora muy pocas pruebas de los esfuerzos concretos hechos por órganos de las Naciones Unidas. A este respecto observa con satisfacción la iniciativa tomada conjuntamente por el Centro de Derechos Humanos y el PNUD de escribir a los Representantes Residentes de las Naciones Unidas y otros funcionarios destacados sobre el terreno para invitarles a que comuniquen, a petición de cualquier gobierno, sus sugerencias y consejos en particular con respecto a las posibles formas de una cooperación en los proyectos en curso de ejecución que se determine tienen algún elemento relacionado con los derechos humanos o en proyectos nuevos. También se ha informado al Comité de los esfuerzos iniciados hace tiempo por la OIT para vincular sus normas en materia de derechos humanos y otras*

normas laborales internacionales con sus actividades de cooperación técnica.

- 6.** *Con respecto a esas actividades, son importantes dos principios generales. El primero es que los dos conjuntos de derechos humanos son indivisibles e interdependientes. En consecuencia, los esfuerzos por promover un conjunto de derechos deben también tener plenamente en cuenta el otro conjunto. Los organismos de las Naciones Unidas que participan de algún modo en el fomento de los derechos económicos, sociales y culturales deberían procurar por todos los medios posibles que sus actividades fueran plenamente compatibles con el disfrute de los derechos civiles y políticos. En términos negativos esto significa que los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo, supongan la utilización de trabajo forzoso en violación de las normas internacionales, o que fomenten o fortalezcan la discriminación contra individuos o grupos contraria a las disposiciones del Pacto. O que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas. En términos positivos significa que, en lo posible, los organismos deberían hacerse los defensores de los proyectos y métodos que contribuyan no sólo a realizar el crecimiento económico u otros objetivos definidos de manera amplia, sino también a potenciar el disfrute de todo el abanico de derechos humanos.*
- 7.** *El segundo principio de importancia general es que no se puede concluir automáticamente que cualquier actividad de cooperación para el desarrollo vaya a contribuir a fomentar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Muchas actividades iniciadas en nombre del «desarrollo» han sido reconocidas posteriormente como actividades que estaban mal concebidas o que eran incluso contraproducentes desde el punto de vista de los derechos humanos. Para que se produzcan menos problemas de este género se debería, siempre que se pudiese y fuere procedente, considerar específica y cuidadosamente toda la gama de cuestiones tratadas en el Pacto.*
- 8.** *A pesar de que es importante tratar de integrar las cuestiones relativas a los derechos humanos en las actividades de desarrollo, es cierto que las propuestas para poner en práctica esa integración pueden quedarse con mucha facilidad en el terreno de las generalidades, lo que no sirve de mucho. En consecuencia, y para alentar a que se ponga en práctica el principio enunciado en el artículo 22 del Pacto, el*

Comité desea hacer hincapié en las medidas siguientes que los órganos competentes deberían considerar:

- a) Como cuestión de principio, los órganos y organismos competentes de las Naciones Unidas deberían reconocer expresamente la estrecha relación que debería existir entre las actividades de desarrollo y los esfuerzos por promover el respeto de los derechos humanos en general y los derechos económicos, sociales y culturales en particular. El Comité pone de manifiesto a este respecto que esa relación no se reconoció en ninguna de las tres primeras Estrategias Internacionales del Desarrollo aprobadas por las Naciones Unidas, de modo que insta a que en la cuarta estrategia, que se aprobará en 1990, se corrija esa omisión.
 - b) Los organismos de las Naciones Unidas deberían considerar la propuesta, hecha por el Secretario General en un informe de 1979,* «de que se exigiera la preparación de la correspondiente «exposición de consecuencias sobre los derechos humanos» en relación con todas las principales actividades de cooperación para el desarrollo.
 - c) La capacitación o las instrucciones que se dan al personal de proyectos y demás personal empleados por organismos de las Naciones Unidas deberían incluir la parte relativa a los principios y las normas en el campo de los derechos humanos.
 - d) En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible por que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos. Esto se haría, por ejemplo, en la evaluación inicial de las necesidades prioritarias de un determinado país y en la selección, concepción, ejecución y evaluación final de los proyectos.
9. Un aspecto que ha preocupado particularmente al Comité al examinar los informes presentados por los Estados Partes ha sido el efecto negativo de la carga de la deuda y de las medidas consiguientes de ajuste sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en muchos países. El Comité reconoce que los programas de ajuste son muchas veces inevitables y que a menudo suponen un elemento

* «Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional» (E/CN.4/1334, párr. 314).

importante de austeridad. Ahora bien, en tales circunstancias, los esfuerzos por proteger los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales adquieren una urgencia mayor, no menor. Los Estados Partes en el Pacto, así como los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, deberían, pues, hacer particulares esfuerzos por incorporar, en todo lo posible, esa protección en las políticas económicas y los programas destinados a llevar a cabo el ajuste. Este planteamiento, que a veces recibe el nombre de «ajuste con rostro humano», exige que la meta de la protección de los derechos de los pobres y las capas vulnerables de la población llegue a ser un objetivo básico del ajuste económico. De la misma manera, en las medidas internacionales que se adopten para solucionar la crisis de la deuda habría que tener plenamente en cuenta la necesidad de proteger los derechos económicos, sociales y culturales mediante, entre otras cosas, la cooperación internacional. En muchas situaciones esto justificaría la necesidad de tomar iniciativas de gran magnitud para aliviar la deuda.

- 10.** *Por último, el Comité quiere poner de manifiesto la oportunidad importante que se ofrece a los Estados Partes, de conformidad con el artículo 22 del Pacto, de especificar en sus informes las necesidades concretas de asistencia técnica o de cooperación para el desarrollo que puedan tener.*

e) Actividades de seguimiento

El informe del Comité se presenta al Consejo Económico y Social. Además, se le da amplia difusión entre los demás órganos de las Naciones Unidas, los miembros de los demás órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, y el público en general. Las actas resumidas de los debates del Comité, incluido su diálogo con los representantes de los Estados Partes, se ponen también a disposición del público. Así, los resultados del intercambio de cada Estado Parte con el Comité reciben amplia difusión.

Sin embargo, este aspecto tiene a la larga bastante menos importancia que el proceso que la presentación de informes debería desencadenar a nivel nacional. El Comité ha puesto gran empeño en hacer comprender que un intercambio de opiniones auténtico y sostenido a nivel nacional sobre la aplicación del Pacto es, en definitiva, de la mayor importancia. Así pues, se insta a los Estados Partes a que velen por la más amplia difusión del Pacto en todos los idiomas apropiados y a que informen al Comité sobre sus esfuerzos a este respecto. Además, el Comité ha acogido sumamente complacido la aplicación de procedimientos a nivel nacional por los que los gobiernos fomentan la aportación a los informes de contribu-

ciones de diversas fuentes, en particular, de los principales interlocutores sociales dentro del país.

En sus actividades de seguimiento a nivel nacional, es esencial que los gobiernos consideren atentamente cada una de las cuestiones planteadas durante el examen de sus informes por el Comité. Cuando proceda, debieran adoptar las medidas legislativas, administrativas o de política adecuadas para que el Pacto quede adecuadamente plasmado en la legislación y la práctica nacionales.

C. INFORMES PERIÓDICOS

A diferencia de otros órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no ha adoptado para los informes periódicos, o sucesivos, un procedimiento concreto diferente del correspondiente a los informes iniciales presentados por los Estados Partes. Eso refleja el gran interés del Comité por las formalidades prácticas antes que por las jurídicas y la rapidez con que puede cambiar la situación en este campo.

De todas formas, el Comité ha indicado que no espera que los Estados Partes repitan en informes posteriores información ya proporcionada en un informe inicial, en el supuesto de que la situación no haya cambiado. Sin embargo, aunque esto puede suceder muy bien con algunas disposiciones legales y de otra índole vigentes en un país, es poco probable que la situación de hecho no varíe en un lapso de cinco años. Por lo tanto, se cuenta con que los informes periódicos serán casi tan detallados como los iniciales. El Comité ha concedido una importancia especial a su deseo de recibir información detallando el cambio en el tiempo desde el informe precedente. Además, los informes periódicos deben insistir particularmente en proporcionar información relativa a cuestiones que fueron destacadas por el Comité en su examen del informe previo del Estado. Eso afecta a todas las cuestiones tratadas con detalle pero en particular a aquellas sobre las que el Comité ha solicitado al Estado Parte, en sus observaciones finales, que informe en el contexto de su próximo informe periódico.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Por Fausto Pocar

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, «el Pacto») fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Hasta el 30 de septiembre de 1996, 135 Estados habían ratificado el Pacto o se habían adherido a él.

A. PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

a) El Pacto y sus requisitos en materia de informes

De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos y en especial los enumerados y tratados en la parte III del Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El propio Pacto, en los párrafos siguientes del artículo 2, se refiere al cumplimiento de esta obligación fundamental de los Estados Partes derivada de un tratado internacional. Señala que cada Estado Parte ha de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. Entre esas medidas se incluirán, en todo caso, recursos efectivos para las víctimas de violaciones de sus derechos y libertades, de ser posible en forma judicial y de obligado cumplimiento por parte de las autoridades competentes cuando los recursos se estimen procedentes.

En relación con este precepto, y como requisito paralelo, los Estados Partes se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos, así como sobre los factores y dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del Pacto. Esta obligación se establece en el artículo 40, en que también se describen las características principales del sistema de supervisión basado en la presentación de informes.

Texto del artículo 40

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:*
 - a) *En el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados Partes interesados;*
 - b) *En lo sucesivo, cada vez que el Comité lo pida.*
2. *Todos los informes se presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Comité para examen. Los informes señalarán los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del presente Pacto.*
3. *El Secretario General de las Naciones Unidas, después de celebrar consultas con el Comité, podrá transmitir a los organismos especializados interesados copias de las partes de los informes que caigan dentro de sus esferas de competencia.*
4. *El Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes en el presente Pacto. Transmitirá sus informes, y las observaciones generales que estime oportunas, a los Estados Partes. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esas observaciones, junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Partes en el Pacto.*
5. *Los Estados Partes podrán presentar al Comité observaciones sobre cualquier observación que se haga con arreglo al párrafo 4 del presente artículo.*

De conformidad con los párrafos 1 a 3 del artículo 40, los Estados Partes se comprometen a presentar en el plazo de un año, a contar desde la fecha de entrada en vigor del Pacto, un informe inicial sobre los derechos consagrados en el Pacto. Deberán presentarse informes sucesivos cada vez que lo pida el Comité de Derechos Humanos (en adelante, «el Comité»). Por lo tanto, la presentación de informes constituye una obligación derivada de un tratado. En cuanto al informe inicial, esta obligación se enuncia expresamente en el Pacto. Con respecto a los informes siguientes, dimana de las facultades atribuidas al Comité en virtud del Pacto.

En ejercicio de sus facultades, el Comité ha decidido en principio establecer una periodicidad determinada para la presentación de los informes de los Estados. Sobre la base de una

decisión adoptada por el Comité en 1981, y modificada en 1982 (documento de las Naciones Unidas CCPR/C/19/Rev.1), se pide a los Estados Partes que han presentado sus informes iniciales antes de julio de 1981 que presenten informes subsiguientes al Comité cada cinco años a partir del examen de su informe inicial. A otros Estados Partes se les pide que presenten informes sucesivos al Comité cada cinco años, a partir de la fecha en que debían presentar su informe inicial. La fecha de presentación del próximo informe periódico de un Estado Parte puede aplazarse en los casos en que el Estado Parte, después de haberse examinado su informe y a solicitud del Comité, presente información adicional, y siempre que la información adicional se examine en una sesión a la que asistan representantes del Estado informante. Esta decisión no afecta a la facultad que tiene el Comité de pedir un informe subsiguiente siempre que lo considere apropiado.

En efecto, en años recientes el Comité ha solicitado informes especiales (limitados, según sea el caso, a ciertas disposiciones del Pacto) a los Estados Partes donde se ha informado de graves situaciones de emergencia o de importantes violaciones de los derechos humanos.

En cuanto al fondo de la obligación de informar contraída por los Estados Partes, el artículo 40 contiene solamente algunas indicaciones generales. Hace referencia a las disposiciones adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos, al progreso realizado en cuanto al goce de esos derechos, y a los factores y las dificultades que afecten a la aplicación del Pacto.

b) Directrices para la presentación de informes con arreglo al Pacto

El Comité ha preparado directrices generales relativas a la forma y el contenido de los informes. Su objeto es orientar a los Estados Partes en sus actividades de información, y evitar presentaciones de carácter general e incompleto. Además, su fin es conseguir que los informes se presenten de manera uniforme y muestren una visión completa de la situación en cada Estado en cuanto a la aplicación de los derechos a que se refiere el Pacto. Esta estructura oficial confiere un carácter uniforme a los informes, permite al Comité cumplir su tarea de supervisión al examinar los informes, y al mismo tiempo brinda a los demás Estados Partes la oportunidad de observar plenamente cómo cada Estado Parte cumple sus obligaciones en virtud del Pacto.

El Comité ha preparado directrices generales distintas para los informes iniciales y para los informes siguientes. Unas y otras siguen el mismo esquema estructural, pero difieren en cierta medida en la importancia que atribuyen a la información relativa a las distintas disposiciones del Pacto.

Las directrices se han enmendado diversas veces y su última versión aparece en el informe anual del Comité publicado en 1995 (documento A/50/40, anexo VII). De conformidad con esas directrices, los informes deben dividirse en dos partes. En la primera se describe la información sobre el Estado informante, y en la segunda se presentan las medidas adoptadas en relación con disposiciones concretas del Pacto.

La parte general del informe -inicial o periódico- debe prepararse de conformidad con las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes que deben presentarse en virtud de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el Pacto, como aparece en el documento HRI/1991/1. La información que se pide para ese documento básico de cada Estado Parte se describe en el anexo de la primera parte del presente manual.

De acuerdo con esas directrices comunes aplicables a todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, la primera parte del documento debe ser de carácter general y contener información básica sobre el contexto en que se garantizan en el Estado informante los derechos civiles y políticos. Para ello debe aclararse el rango del Pacto en el ordenamiento jurídico interno. El Comité desea obtener información sobre cómo se incorpora el Pacto en la legislación nacional, a saber, mediante la inserción de las disposiciones correspondientes, o de una «Declaración de Derechos», en la Constitución, y en la legislación interna, o mediante su aplicación directa, concediendo a los particulares derechos que pueden ser invocados directamente ante los tribunales y otras autoridades públicas que los hagan respetar. Además, debe proporcionarse información específica sobre los recursos que ofrece la legislación nacional a las personas que denuncian una violación de sus derechos reconocidos por el Pacto. Por último, en esta parte del informe deben describirse cualesquiera otras medidas que hayan adoptado las autoridades públicas para dar aplicación al Pacto y el papel de las instituciones nacionales respecto a la supervisión y la observancia de los derechos protegidos.

La segunda parte de cada informe debe cumplir las directrices siguientes:

i) Informes iniciales

La parte del informe relativa específicamente a las partes I, II y III del Pacto debe describir en relación con las disposiciones de cada artículo:

- a) *Las medidas legislativas, administrativas o de otra índole en vigor respecto de cada derecho:*
- b) *Cualesquiera restricciones o limitaciones, incluso de naturaleza transitoria, impuestas por la ley, la práctica o de cualquier otra manera, al goce del derecho;*

- c) *Cualesquiera otros factores o dificultades que afecten el goce del derecho por parte de las personas que estén dentro de la jurisdicción del Estado, incluidos cualesquiera factores que afecten el goce de este derecho en pie de igualdad por la mujer;*
- d) *Toda otra información sobre los progresos realizados en el goce del derecho.*

Al informe se deberán adjuntar copias de los principales textos legislativos y de otra índole que se mencionen en él. Esos textos se facilitarán a los miembros del Comité. No obstante, debe señalarse que, por razones de economía, normalmente no se reproducirán para su distribución general con el informe, salvo cuando el Estado informante lo pida expresamente. Por lo tanto, es conveniente que cuando un texto no se cite textualmente en el informe, ni figure adjunto al mismo, el informe incluya información suficiente para que se pueda comprender sin consultar el texto original.

ii) Informes periódicos

La información relativa a cada uno de los artículos de las partes I, II y III del Pacto se debe ocupar específicamente de:

- a) *Completar la información que tiene ante sí el Comité acerca de las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en el Pacto, habida cuenta de las preguntas hechas en el Comité durante el examen de cualquier informe anterior, comprendida en particular la información adicional acerca de las preguntas a las que no se haya dado respuesta previamente o no se haya dado una respuesta cabal;*
- b) *La información en la cual se tengan en cuenta las observaciones generales que haya formulado el Comité con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto;*
- c) *Las modificaciones introducidas o que se tenga la intención de introducir en las leyes y en las prácticas que tengan pertinencia para el Pacto;*
- d) *Las medidas adoptadas como resultado de la experiencia obtenida en cooperación con el Comité;*
- e) *Los factores que afecten a la aplicación del Pacto y las dificultades con que se haya tropezado, incluidos cualesquiera factores que afecten el goce de los derechos contenidos en el Pacto en pie de igualdad por la mujer;*

- f) *Los progresos realizados desde la presentación del último informe en materia de disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto.*

Cuando un Estado Parte en el Pacto es también Parte en el Protocolo Facultativo y si en el período que se examina en el informe el Comité ha formulado opiniones según las cuales el Estado Parte ha violado disposiciones del Pacto, el informe debe incluir una sección en que se explique qué medidas se han tomado en relación con la comunicación en cuestión. En particular el Estado Parte debe indicar qué reparación ha dado al autor de la comunicación cuyos derechos el Comité consideró habían sido violados.

Debe observarse que la obligación de presentar informes se extiende no sólo a las leyes pertinentes y otras normas sino también a las prácticas de los tribunales y los órganos administrativos del Estado Parte y a otros hechos pertinentes que puedan indicar el grado de disfrute efectivo de los derechos reconocidos por el Pacto.

Como se indica en las directrices, la segunda parte del informe debe dedicarse, artículo por artículo, a exponer las medidas adoptadas para realizar cada uno de los derechos establecidos en el Pacto. A este respecto, deben indicarse detalladamente todas las restricciones que afecten al goce de cada derecho protegido, así como cualquier otra dificultad que tengan los Estados en la realización de esos derechos. Para obtener una imagen completa y general del nivel actual de cumplimiento logrado por el Estado Parte, la información proporcionada al Comité debe referirse no sólo a las medidas adoptadas en la esfera legislativa, sino también a la práctica judicial y administrativa, e incluso, en su caso, a actividades de órganos distintos de los órganos públicos, en la medida en que sean de importancia para el goce de algún derecho. Habida cuenta de que el Estado Parte está obligado a respetar y a garantizar los derechos consagrados en el Pacto, interesan todas las medidas adoptadas por las autoridades, tanto negativas como positivas, y, en lo posible, deben exponerse con relación a cada artículo. Es importante que el Comité se haga una idea clara de la situación de derecho y de hecho existente en el Estado informante.

El Comité también decidió hace poco adoptar determinadas medidas de seguimiento sobre sus opiniones en las comunicaciones presentadas de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto. En consecuencia, se espera que los Estados Partes a los que el Comité haya indicado que se ha producido una violación, incluyan la información pertinente en sus informes al Comité.

Los informes del Estado deben seguir siempre el formato recomendado por el Comité en sus directrices.

Las diferencias entre los requisitos para los informes iniciales y los informes periódicos sucesivos estriban en general en que en los informes sucesivos se pide información más detallada y concreta en particular sobre los cambios y las novedades habidos en el período quinquenal transcurrido desde el examen o la presentación del informe anterior. Es esencial que el Estado informante responda a las cuestiones planteadas por el Comité durante el examen de los informes anteriores y que aborde las cuestiones que quedaron pendientes en esa ocasión. También debe darse cuenta de toda actividad realizada por el Estado Parte en seguimiento del examen de los informes anteriores. Esa información servirá el doble fin de presentar al Comité una imagen cabal de la situación en el Estado informante, y de probar la eficacia de los procedimientos del Comité. También contribuye al diálogo constructivo, elemento esencial del examen de los informes con arreglo al artículo 40 del Pacto entre el Comité y el Estado informante.

El Comité ha aprobado varias **observaciones generales** de conformidad con el párrafo 4 del artículo 40 del Pacto. En ellas se refleja la experiencia acumulada del Comité al examinar los informes. Al mismo tiempo, tienen la finalidad de ayudar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes. Por lo tanto, los Estados Partes deben prestar atención especial a estas observaciones generales al preparar sus informes. (Pueden verse más adelante detalles adicionales sobre las observaciones generales.)

c) *Presentación de informes relativos a las disposiciones de fondo*

ARTÍCULO I

Texto del artículo I

- 1.** *Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*
- 2.** *Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.*

3. *Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.*

Texto de la observación general 12 (21)

[Las observaciones generales del Comité se enumeran cronológicamente según su orden de aprobación. En el presente caso se trata de la «12». El segundo número (entre paréntesis) indica el período de sesiones del Comité en que se aprobó la observación general.]

1. *De conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. Este derecho reviste especial importancia, ya que su ejercicio es una condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de esos derechos. Por esta razón, los Estados han enunciado el derecho de libre determinación en una disposición de derecho positivo en ambos Pactos e incluido en dicha disposición como artículo 1, separado de todos los demás derechos reconocidos en dichos instrumentos y anterior a los mismos.*
2. *El artículo 1 consagra un derecho inalienable de todos los pueblos, que se describe en sus párrafos 1 y 2. En virtud de ese derecho, los pueblos «establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural». Este artículo impone a todos los Estados Partes las obligaciones correspondientes. Este derecho y las obligaciones correspondientes en cuanto a su aplicación están vinculados a otras disposiciones del Pacto y normas de derecho internacional.*
3. *Aunque la obligación de todos los Estados Partes de presentar informes incluye al artículo 1, solamente en algunos informes se ofrecen explicaciones detalladas en relación con cada uno de sus párrafos. El Comité ha observado que en muchos informes se prescinde por completo del artículo 1, se suministra una información inadecuada a su respecto o bien se hace una simple referencia a las leyes electorales. El Comité considera sumamente conveniente que en los informes de los*

Estados Partes se incluya información sobre cada uno de los párrafos del artículo 1.

- 4. En lo que respecta al párrafo 1 del artículo 1, los Estados Partes deberían describir los procesos constitucionales y políticos que permiten en la práctica el ejercicio de este derecho.*
- 5. El párrafo 2 afirma un aspecto especial del contenido económico del derecho de libre determinación, a saber, el derecho de los pueblos, para el logro de sus fines, de «disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia». Este derecho entraña obligaciones correspondientes de todos los Estados y de la comunidad internacional. Los Estados deberían indicar cualesquiera factores o dificultades que impidan la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales contrariamente a lo dispuesto en este párrafo y en qué medida ello afecta al disfrute de los demás derechos enunciados en el Pacto.*
- 6. El párrafo 3 reviste, a juicio del Comité, especial importancia por cuanto impone obligaciones concretas a los Estados Partes, no sólo en relación con sus propios pueblos sino con todos los pueblos que no han podido ejercer su derecho a la libre determinación o se han visto privados de la posibilidad de ejercer tal derecho. El carácter general de este párrafo es confirmado por los antecedentes relativos a su redacción. Dicho párrafo estipula que: «Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Estas obligaciones existen con prescindencia de que un pueblo que tenga derecho a la libre determinación dependa, o no, de un Estado Parte en el Pacto. Se desprende de ello que todos los Estados Partes en el Pacto deben adoptar medidas positivas para facilitar el ejercicio y el respeto del derecho de los pueblos a la libre determinación. Esas medidas positivas deben ser compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional; en especial, los Estados no deben injerirse en los asuntos internos de otros Estados, afectando así desfavorablemente el ejercicio del derecho a la libre determinación. En los*

informes debe detallarse el cumplimiento de esas obligaciones y las medidas adoptadas a tal efecto.

- 7.** *En relación con el artículo 1 del Pacto, el Comité se remite a otros instrumentos internacionales relativos al derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en especial, la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970 [resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General].*
- 8.** *El Comité considera que la historia ha demostrado que el ejercicio y el respeto del derecho de libre determinación de los pueblos contribuyen al establecimiento de relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados y al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacionales.*

Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el derecho de libre determinación está protegido por el artículo 1, idéntico, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ARTÍCULO 2

Texto del artículo 2

- 1.** *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
- 2.** *Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*
- 3.** *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:*

- a) *Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*
- b) *La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;*
- c) *Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Texto de la observación general 3 (13)

1. *El Comité observa que, dentro del marco que en él se fija, el artículo 2 del Pacto deja, en general, al arbitrio de los Estados Partes interesados la elección del método de aplicación del propio Pacto en sus territorios. En particular, reconoce que esa aplicación no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes. El Comité considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas que están sujetas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos. Ello se desprende claramente de varios artículos (por ejemplo, el artículo 3, al cual se refiere la observación 4(13) que figura a continuación), pero, en principio, dicho compromiso se refiere a todos los derechos reconocidos en el Pacto.*
2. *A este respecto, es muy importante que los individuos sepan cuáles son sus derechos en virtud del Pacto (y del Protocolo Facultativo, en su caso) y que todas las autoridades administrativas y judiciales conozcan las obligaciones que ha asumido el Estado Parte en virtud del Pacto. Con este objeto, debe publicarse el Pacto en todos los idiomas oficiales del Estado y deben adoptarse medidas para familiarizar a las autoridades competentes con su contenido como parte de su formación. También conviene dar publicidad a la cooperación del Estado Parte con el Comité.*

Texto de los párrafos 1 a 7 de la observación general 15 (27)

La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto

1. *En los informes de los Estados Partes con frecuencia no se ha tenido en cuenta que todos los Estados Partes deben velar por que se garanticen los derechos reconocidos en el Pacto «a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción» (párr. 1 del art. 2). En general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas.*
2. *Así pues, la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros. Los extranjeros se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados, conforme al artículo 2 del Pacto. Esta garantía debe aplicarse por igual a extranjeros y nacionales. Excepcionalmente, algunos de los derechos reconocidos en el Pacto son expresamente aplicables sólo a los ciudadanos (art. 25), en tanto que el artículo 13 es aplicable sólo a los extranjeros. No obstante, la experiencia del Comité en el examen de los informes demuestra que en algunos países se niegan a los extranjeros otros derechos de los cuales deberían disfrutar, o que dichos derechos son objeto de limitaciones especiales que no siempre pueden justificarse con arreglo al Pacto.*
3. *En un pequeño número de constituciones se establece la igualdad de los extranjeros con los nacionales. En algunas constituciones aprobadas más recientemente se hacen claros distinguos entre los derechos fundamentales que son aplicables a todos y los que se reconocen a los ciudadanos solamente, y se trata de cada uno de ellos en forma pormenorizada. Sin embargo, en muchos Estados las constituciones se redactan únicamente con referencia a los nacionales cuando se trata de otorgar determinados derechos. La legislación y la jurisprudencia también pueden desempeñar un papel importante en relación con los derechos de los extranjeros. Se ha informado al Comité de que en algunos Estados los derechos fundamentales, aunque no se garanticen a los extranjeros en virtud de la Constitución y otras leyes, de hecho se les reconocen según lo dispuesto en el Pacto. No obstante, en algunos casos los derechos previstos en el Pacto evidentemente no se han otorgado sin discriminación respecto de los extranjeros.*

4. *El Comité considera que, en sus informes, los Estados Partes deben prestar atención a la situación de los extranjeros, tanto con arreglo a su legislación como en la práctica. El Pacto otorga plena protección a los extranjeros respecto de los derechos en él garantizados y sus disposiciones deben ser respetadas por los Estados Partes en su legislación y en la práctica, según proceda. De este modo, la situación de los extranjeros mejorará considerablemente. Los Estados Partes deben velar por que se den a conocer a los extranjeros que se hallen dentro de su jurisdicción las disposiciones del Pacto y los derechos reconocidos en éste.*
5. *El Pacto no reconoce a los extranjeros el derecho a entrar en el territorio de un Estado Parte ni de residir en él. En principio, corresponde al Estado decidir a quién ha de admitir en su territorio. Sin embargo, en determinadas circunstancias un extranjero puede acogerse a la protección del Pacto incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia.*
6. *El consentimiento para la entrada puede otorgarse con sujeción a condiciones relacionadas, por ejemplo, con la circulación, la residencia y el empleo. Un Estado puede imponer también condiciones generales a un extranjero que se halle en tránsito. No obstante, una vez que se les permite entrar en el territorio de un Estado Parte, los extranjeros tienen todos los derechos establecidos en el Pacto.*
7. *En consecuencia, los extranjeros tienen el derecho inherente a la vida, protegido por la ley, y no pueden ser privados de la vida arbitrariamente. No deben ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni pueden ser sometidos a esclavitud o servidumbre. Los extranjeros tienen pleno derecho a la libertad y a la seguridad personales. Si son privados de su libertad con arreglo a derecho, deben ser tratados con humanidad y con el respeto a la dignidad inherente de su persona. Un extranjero no puede ser encarcelado por no cumplir una obligación contractual. Los extranjeros tienen derecho a libertad de circulación y libre elección de residencia; y tienen libertad para salir del país. Los extranjeros deben gozar de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, y tener derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o*

para la determinación de sus derechos u obligaciones en un procedimiento judicial. No puede aplicarse a los extranjeros legislación penal retroactiva y los extranjeros tienen derecho a que se les reconozca su personalidad jurídica. Los extranjeros no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio ni su correspondencia. Tienen derecho a libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y derecho a expresar sus opiniones. Los extranjeros disfrutan del derecho de reunión pacífica y del derecho a asociarse libremente. Pueden contraer matrimonio, si tienen edad para ello. Sus hijos tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menores requiere. En los casos en que los extranjeros constituyen una minoría, según se definen éstas en el artículo 27, no se les denegará el derecho a que, junto con otros miembros de su grupo, disfruten de su propia vida cultural, profesen y practiquen su propia religión y empleen su propio idioma. Los extranjeros tienen derecho a la protección de la ley en pie de igualdad. No debe haber discriminación entre extranjeros y nacionales en la aplicación de estos derechos. Estos derechos de los extranjeros quedarán restringidos sólo por las limitaciones que puedan imponerse legalmente con arreglo al Pacto.

Comentario

El artículo 2 trata de la aplicación del Pacto a nivel nacional. Se estipula en él la obligación general que tienen los Estados Partes de respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto sin distinción alguna por los motivos señalados en el artículo 2.

El alcance de la cláusula de no discriminación contenida en este artículo, y de cláusulas análogas de algunos otros artículos del Pacto, se examina detalladamente en la observación general 18 (37) que, en consecuencia, debe tenerse en cuenta al informar con respecto a cualesquiera de las disposiciones del Pacto. [Véase el texto de la observación general 18 (37) más adelante, en relación con el artículo 26.] Además, en la observación general 15 (27) el Comité ha señalado que casi todos los derechos y libertades contenidos en el Pacto han de concederse tanto a los nacionales como a los extranjeros. En consecuencia, los Estados Partes deben informar concretamente sobre cómo encarar la cuestión de la nacionalidad al exponer las medidas adoptadas para garantizar el goce de los derechos consagrados en el Pacto sin ninguna de las discriminaciones prohibidas en el artículo 2.

Cada Estado Parte decide libremente, de acuerdo con su propio régimen constitucional, las medidas que ha de adoptar para aplicar el Pacto a nivel nacional. Esas medidas pueden consistir en disposiciones legislativas o de otra índole. Al exponer esas medidas en sus

informes, los Estados Partes deben tener en cuenta que la obligación establecida en el artículo 2 es de carácter tanto negativo como positivo: por una parte, dicho artículo contiene la obligación de respetar el libre ejercicio de los derechos y libertades establecidos en el Pacto; por otra, el mismo artículo contiene la obligación de garantizar el ejercicio de esos derechos y libertades mediante la creación de condiciones favorables para que gocen plenamente de ellos todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado Parte.

El párrafo 3 del artículo 2 merece atención especial. Este párrafo se refiere a la previsión de recursos especiales, en particular recursos judiciales, para situaciones en que haya violación de un derecho o libertad reconocidos en el Pacto. Los informes deben exponer cabalmente los recursos que se ofrecen a las víctimas, su aplicación práctica y los resultados de su aplicación durante el período abarcado por el informe. Dado que el conocimiento por cada persona de sus derechos y de los recursos contra eventuales violaciones es requisito previo para su protección eficaz, los Estados deben proporcionar información sobre las medidas adoptadas para promover esa toma de conciencia, incluida la instrucción de autoridades públicas o la difusión de información sobre el Pacto y los recursos que hubiere, ya sea directamente por parte del gobierno o por conducto de organismos u órganos especiales.

Otros instrumentos internacionales contienen artículos afines sobre la no discriminación, la igualdad ante la ley y la aplicación de políticas generales en estas esferas. Por tanto, al reunir información relativa al párrafo 1 del artículo 2 y a los artículos 3 y 26 del Pacto, los funcionarios encargados de preparar los informes deben juzgar la utilidad de toda información que existiere sobre el párrafo 2 del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el párrafo 1 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 2, 9 a 16 y el párrafo 1 del artículo 15 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y los párrafos 1 y 2 del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a los fines de los informes previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ARTÍCULO 3

Texto del artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Texto de la observación general 4 (13)

1. *El artículo 3 del Pacto establece que los Estados Partes garantizarán a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; con todo, esta disposición no se ha examinado en grado suficiente en un número considerable de los informes de los Estados, y ello ha originado varios motivos de preocupación, de los cuales cabe poner dos de relieve.*
2. *En primer lugar, el artículo 3 —así como el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 en la medida en que éstos tratan principalmente de la prevención de la discriminación por varios motivos uno de los cuales es el sexo— requiere, no solamente medidas de protección, sino también una acción positiva destinada a garantizar el disfrute real de los derechos. Eso no puede hacerse simplemente mediante la promulgación de leyes. Por eso, en general, se ha solicitado más información sobre el papel que desempeña la mujer en la práctica, a fin de determinar qué medidas, además de las puramente legislativas de protección, se han adoptado o se están adoptando para cumplir las obligaciones precisas y positivas que establece el artículo 3 y qué progresos se han logrado o con qué factores o dificultades se ha tropezado al respecto.*
3. *En segundo lugar, la obligación positiva asumida por los Estados Partes en virtud de ese artículo puede producir efectos inevitables sobre la legislación o las medidas administrativas destinadas concretamente a regular materias distintas de las que abarca el Pacto, pero que pueden afectar desfavorablemente a los derechos reconocidos en éste. Ejemplo de ello es, entre otros, el grado en que las leyes sobre inmigración que hacen una distinción entre un ciudadano y una ciudadana pueden afectar adversamente al derecho de la mujer a contraer matrimonio con no ciudadanos o a desempeñar cargos públicos.*
4. *Por consiguiente, el Comité considera que podría ser útil que los Estados Partes prestaran especial atención a la realización de un examen, por órganos o instituciones especialmente nombrados, de las leyes o medidas que hacen intrínsecamente una distinción entre el hombre y la mujer, en cuanto afecten adversamente a los derechos reconocidos en el Pacto, y estima que los Estados Partes deberían facilitar información concreta en sus informes acerca de todas las medidas, legislativas o de otra índole, cuya finalidad sea cumplir el compromiso asumido por ellos en virtud de dicho artículo.*

5. *El Comité considera que se ayudaría a los Estados Partes a cumplir esa obligación si se pudiera recurrir en mayor medida a los actuales medios de cooperación internacional para intercambiar experiencia y organizar la asistencia a fin de resolver los problemas prácticos relacionados con la garantía de la igualdad de derechos para el hombre y la mujer.*

Comentario

La disposición contenida en este artículo del Pacto, centrada en uno de los motivos de discriminación señalados en el párrafo 1 del artículo 2, tiene por fin subrayar la necesidad de proteger a las mujeres en la sociedad de modo que puedan gozar de sus derechos civiles y políticos en pie de igualdad con los hombres. Al hablar de «igualdad» y no meramente de «no discriminación», se desea también indicar que tal vez sean especialmente necesarias medidas afirmativas sustantivas en el ámbito de este artículo 3. Por lo tanto, los Estados partes deben informar en particular sobre las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para aplicar concretamente el principio de la igualdad de hombres y mujeres en el goce de los derechos consagrados en el Pacto. En este contexto, los informes deben proporcionar detalles sobre las actividades de los órganos establecidos en los diversos países a nivel gubernamental o cuasi gubernamental para examinar la legislación y la práctica que afecten el goce de los derechos por parte de las mujeres. Para que el Comité pueda percatarse plenamente de la función de esos órganos y, en general, del efecto de las medidas adoptadas por el Estado a este respecto, debe facilitarse información detallada sobre la participación de la mujer en la vida política y económica del país. Son muy oportunas las estadísticas que indiquen la proporción de hombres y mujeres elegidos para formar parte de órganos parlamentarios y nombrados para la administración pública, o dedicados a las distintas profesiones, a saber, abogacía, medicina, ingeniería, arquitectura, etc. Los números de estudiantes de uno y otro sexo matriculados en la enseñanza secundaria y superior son también indicadores importantes en el contexto de este artículo. Análogamente, será precisa una exposición detallada sobre la subsistencia de eventuales leyes discriminatorias contra la mujer en el Estado informante, y de las medidas adoptadas para armonizar esas leyes con el principio de igualdad en lo relativo a la vida profesional y privada de las mujeres. En cuanto a esta última, deben tenerse debidamente en cuenta en los informes las cuestiones relativas a la familia y, en especial, a la igualdad de derechos entre cónyuges, y entre los cónyuges y sus hijos. También deben abordarse en los informes de los Estados Partes esferas conexas, tales como la repercusión del matrimonio en la nacionalidad de las mujeres y de los niños.

Véanse también el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 así como el artículo 23 del presente Pacto y las referencias indicadas para el artículo 2, en particular el artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

ARTÍCULO 4

Texto del artículo 4

1. *En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes presentes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*
2. *La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrs. 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.*
3. *Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.*

Texto de la observación general 5 (13)

1. *El artículo 4 del Pacto ha planteado varios problemas al Comité cuando examinaba los informes de algunos Estados Partes. Cuando surge una situación excepcional que amenaza la vida de una nación y su existencia se proclama oficialmente, un Estado Parte puede suspender varios derechos en la medida estrictamente requerida por la situación. Sin embargo, el Estado Parte no puede suspender ciertos derechos ni puede adoptar medidas discriminatorias por diversas causas. El Estado Parte tiene la obligación de informar inmediatamente, por conducto del Secretario General, a los demás Estados Partes de los derechos que haya suspendido, inclusive las razones de ello y la fecha en que terminará la suspensión.*

2. *En general, los Estados Partes han indicado el dispositivo previsto en sus sistemas jurídicos para la declaración de un estado de excepción y las disposiciones aplicables de la legislación que rige la suspensión de los derechos. Sin embargo, en el caso de unos pocos Estados que aparentemente habían suspendido los derechos reconocidos en el Pacto no aparecía claramente si se había proclamado oficialmente el estado de excepción ni si, de hecho, no se habían suspendido los derechos cuya suspensión no permite el Pacto; tampoco aparecía si los demás Estados Partes habían sido informados de la suspensión o de las razones para hacerla.*
3. *El Comité opina que las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 4 son de carácter excepcional y temporal y sólo pueden durar mientras corra peligro la vida de la nación interesada, y que, en situaciones excepcionales, es sumamente importante la protección de los derechos humanos, particularmente aquellos que no pueden ser objeto de suspensión. El Comité estima también que es igualmente importante que, en situaciones excepcionales, los Estados Partes informen a los demás Estados Partes acerca de la índole y el alcance de la suspensión de derechos que hayan llevado a cabo y las razones para ello y que cumplan, además, sus obligaciones de presentar informes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, indicando la índole y medida de cada derecho suspendido, y que faciliten al mismo tiempo la documentación pertinente.*

Comentario

Según la estipulación del Pacto y su análisis por el Comité, cada informe debe contener dos tipos de información.

En primer lugar, ha de describirse el mecanismo constitucional en cuya virtud puede declararse el estado de excepción en el país, indicándose las facultades de que goza el poder ejecutivo en esas circunstancias. Debe indicarse en el informe la función de los poderes públicos, tales como el ejército y la policía, durante el período de excepción. Además, debe especificarse en el informe qué mecanismos existen para fiscalizar el correcto ejercicio de las facultades extraordinarias de esos poderes durante el período de excepción.

En segundo lugar, ha de consignarse en el informe si se ha declarado algún estado de excepción durante el período de tiempo considerado. Debe indicarse el contenido exacto del decreto oficial de declaración y, en su caso, del decreto de levantamiento del estado de excepción teniendo en cuenta que probablemente se habrá notificado ya al Secretario General acerca de esos decretos.

También han de especificarse en el informe las medidas adoptadas con respecto a cualquiera de los derechos consagrados en el Pacto, teniendo en cuenta que no se admite la suspensión de algunos de ellos. Con respecto a cada derecho que se pueda suspender, el informe debe precisar el alcance de la suspensión y explicar las razones por las cuales fue o es necesaria esa suspensión, y en esa magnitud, para hacer frente a la situación de excepción en el país. En este contexto, ha de prestarse atención a la repercusión práctica de la suspensión sobre el ejercicio de cada derecho, sobre los recursos al alcance de los particulares para obtener reparación en caso de abuso, y sobre cualesquiera otras consecuencias de dichas suspensiones durante la vigencia del estado de excepción y después de levantarse éste oficialmente.

Los Estados Partes en el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto, cuyo objetivo es la abolición de la pena de muerte, deben observar que, de conformidad con el artículo 6 del Pacto, la lista de derechos no suspendibles debe incluir el derecho a no ser ejecutado. (Al redactarse el presente documento, el Protocolo había entrado en vigor en 28 Estados. Véanse también los párrafos pertinentes en el artículo 6 del Pacto.)

Los artículos conexos de otros instrumentos internacionales tratan también de las situaciones de emergencia pública, la limitación de los derechos y su suspensión. Por lo tanto, podrían ser de interés para la preparación de los informes relativos a este Pacto. En concreto, son: los artículos 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los párrafos 2 y 3 del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el párrafo 2 del artículo 13, el párrafo 3 del artículo 14, el párrafo 2 del artículo 15 y el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véanse también los artículo 5 y 20 más adelante.

ARTÍCULO 5

Texto del artículo 5

- 1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.*
- 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*

Comentario

Este artículo es de carácter y alcance generales. El fin del párrafo 1 es prevenir toda interpretación errónea de cualquier artículo del Pacto que pudiera causar la anulación o la limitación de los derechos y libertades en mayor medida que la que permite el propio Pacto. El párrafo 2 trata de eventuales conflictos que pueden surgir entre el Pacto y otras normas aplicables en el Estado Parte, bien porque éste las haya adoptado directamente o bien porque se deriven de otros acuerdos internacionales. El Pacto reconoce la prioridad de las disposiciones que brindan la máxima protección.

En la medida en que este artículo contiene criterios para la interpretación de las disposiciones del Pacto, no requiere una aplicación específica e independiente a nivel nacional, con la salvedad de que los criterios en sí deben ser válidos con arreglo a la legislación nacional concerniente a la aplicación de cualquier norma relacionada con el alcance del Pacto.

Por lo tanto, los informes deben indicar cómo estos criterios de interpretación reciben aplicación en general en el Estado informante. Además, los informes deben hacer referencia a estos criterios al tratar de cualquier artículo cuya aplicación pueda en la práctica dar origen a una interpretación errónea del mismo, o a un conflicto con la legislación nacional en el sentido indicado.

Véase también el artículo 4 supra.

ARTÍCULO 6

Texto del artículo 6

- 1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.*
- 2. En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.*
- 3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las*

obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

- 4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.*
- 5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.*
- 6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.*

El Comité ha aprobado en diferentes períodos de sesiones dos observaciones generales sobre este artículo.

Texto de la observación general 6 (16)

- 1. Todos los informes de los Estados Partes se han ocupado del derecho a la vida, enunciado en el artículo 6 del Pacto. Se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación (art. 4). Sin embargo, el Comité ha observado que con frecuencia la información aportada en relación con el artículo se ha limitado solamente a uno u otro aspecto de ese derecho. Se trata de un derecho que no debe interpretarse en un sentido restrictivo.*
- 2. El Comité observa que la guerra y otros actos de violencia masiva siguen siendo un flagelo de la humanidad que arrebatada cada año la vida de millares de seres humanos inocentes. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe ya la amenaza o el uso de la fuerza por un Estado contra otro, salvo en ejercicio del derecho intrínseco de la defensa propia. El Comité estima que los Estados tienen la suprema obligación de evitar las guerras, los actos de genocidio y demás actos de violencia de masas que causan la pérdida arbitraria de vidas humanas. Todos los esfuerzos que realicen para evitar el peligro de guerra, especialmente de guerra termonuclear, y para fortalecer la paz y la seguridad internacionales, constituirán la condición y garantía más importante para la protección del derecho a la vida. A este respecto, el Comité observa, en particular, que existe una vinculación entre el artículo 6 y el artí-*

culo 20, que dispone que estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra (párr. 1), así como toda actividad que constituya incitación a la violencia (párr. 2), según se define en el artículo.

3. *La protección contra la privación arbitraria de la vida que se requiere de forma explícita en la tercera frase del párrafo 1 del artículo 6 es de importancia capital. El Comité considera que los Estados Partes no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona.*
4. *Los Estados Partes deben también tomar medidas concretas y eficaces para evitar la desaparición de individuos, algo que desgraciadamente se ha hecho demasiado frecuente y desemboca demasiadas veces en una privación arbitraria de la vida. Más aún, los Estados deben establecer servicios y procedimientos eficaces para investigar a fondo los casos de personas desaparecidas en circunstancias que puedan implicar una violación del derecho a la vida.*
5. *Además, el Comité ha observado que el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión «el derecho a la vida es inherente a la persona humana» no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.*
6. *Si bien de los párrafos 2 a 6 del artículo 6 se desprende que los Estados Partes no están obligados a abolir totalmente la pena de muerte, dichos Estados se encuentran obligados a limitar su uso y, en particular, a abolirla como castigo de los delitos que no sean de «los más graves». Por consiguiente, deberían modificar sus normas de derecho penal a la luz de esta disposición y, en todo caso, están obligados a restringir la aplicación de la pena de muerte a «los más graves delitos». El artículo se refiere también en forma general a la abolición en términos que denotan claramente (párrs. 2 y 6 del art. 6) que ésta es de desear.*

El Comité llega por lo tanto a la conclusión de que todas las medidas encaminadas a la abolición deben considerarse como un avance en cuanto al goce del derecho a la vida en el sentido del artículo 40, y que, por lo tanto, deben comunicarse al Comité. El Comité observa que un cierto número de Estados ya han abolido la pena de muerte o han suspendido su aplicación. Sin embargo, los informes de los Estados muestran que el progreso realizado hacia la abolición o limitación de la aplicación de la pena de muerte es totalmente insuficiente.

- 7. En opinión del Comité, la expresión «los más graves delitos» debe interpretarse de forma restrictiva en el sentido de que la pena de muerte debe constituir una medida sumamente excepcional. De los términos expresos del artículo 6 se desprende también que la pena de muerte solamente puede imponerse de conformidad con el derecho vigente en el momento en que se haya cometido el delito y que no sea contrario al Pacto. Deben observarse las garantías de procedimiento que se prescriben en él, incluido el derecho de la persona a ser oída públicamente por un tribunal independiente, a que se presuma su inocencia y a gozar de las garantías mínimas en cuanto a su defensa y al derecho de apelación ante un tribunal superior. Estos derechos son aplicables sin perjuicio del derecho particular de solicitar un indulto a la conmutación de la pena.*

Comentario

Habida cuenta de que el derecho a la vida es de importancia capital, cada una de las disposiciones del artículo 6 merece la máxima atención de los Estados Partes en sus informes al Comité.

Muchas de las disposiciones del artículo 6 se refieren explícitamente a la pena de muerte, mientras que el párrafo 1 es de alcance más general y abarca todas las medidas que pudieran adoptar los Estados Partes para crear condiciones que garanticen a todos los seres humanos sometidos a su jurisdicción el goce del derecho a la vida, así como para protegerlos de la privación arbitraria de la vida.

El párrafo 1 está redactado en términos generales. Esto explica la insistencia con que el Comité señala en sus observaciones generales la necesidad de evitar el peligro de guerra y, en particular, de guerra nuclear, incluido el peligro inherente a la producción y posesión de armas nucleares. A este respecto, se destaca también el **párrafo 6 de la observación general 14**, el cuyo texto no se reproduce en el presente manual, en que el Comité recomienda que “la producción, ensayo, posesión, despliegue y utilización de armas nucleares” debería prohibirse “y reconocerse que se trata de delitos de lesa humanidad”. Por tanto, los

Estados Partes deben describir en sus informes las medidas adoptadas, o que estén adoptando, para reducir la amenaza de guerra, que está de por sí en contradicción con el goce del derecho a la vida, así como con el goce de cualquier otro derecho humano.

A fin de que el Comité pueda percatarse plenamente de los esfuerzos realizados para crear condiciones propicias al goce del derecho a la vida, los Estados Partes deben describir todas las medidas positivas que estén adoptando para aumentar la esperanza de vida mediante la reducción de la mortalidad infantil o la eliminación de la malnutrición y las epidemias, así como para prevenir desastres nucleares y la contaminación del medio ambiente.

El párrafo 1 se refiere a la protección de la vida por ley, y obliga a los Estados a prevenir la privación arbitraria de la vida. Por lo tanto, los Estados informantes deben presentar información completa sobre las medidas existentes para prevenir cualquier privación arbitraria de la vida y sancionar a los responsables en caso de que ocurra. Los informes deben abarcar tanto las leyes ordinarias como las leyes especiales que regulan determinados actos (por ejemplo, las actividades terroristas) así como las disposiciones existentes para indemnizar a las víctimas de esas actividades ilícitas, ya hayan sido cometidas por funcionarios públicos o por particulares. Además, como puede ocurrir que las autoridades o funcionarios públicos cometan muertes arbitrarias, se explicarán detalladamente en los informes de los Estados Partes las normas y reglamentos que rigen el uso de armas de fuego por parte de la policía y de las fuerzas de seguridad. Deben indicar también los informes si han ocurrido violaciones de estas normas y reglamentos y, en su caso, si hubo pérdidas de vidas como consecuencia del uso excesivo de la fuerza por parte del ejército, la policía, u otros organismos encargados de hacer cumplir la ley. En consecuencia, el Comité desea información sobre cualesquiera investigaciones realizadas para determinar la responsabilidad de esos actos, y castigar a los hallados culpables. El Comité desea además información sobre las medidas adoptadas para prevenir la repetición de abusos en el futuro.

Merece consideración especial el fenómeno de la desaparición de personas, cuyo frecuente resultado es la privación arbitraria de la vida. Los informes deberán dar cuenta detallada de las medidas adoptadas para prevenir las desapariciones y de los procedimientos establecidos y, en su caso, seguidos para investigar eficazmente las denuncias relativas a personas desaparecidas, en especial cuando esas denuncias impliquen la supuesta participación de las fuerzas de seguridad u otras autoridades públicas.

En cuanto a la pena de muerte, hay que recordar que aunque el Pacto no prescribe la abolición de la pena capital, impone una serie de obligaciones a los Estados Partes que aún la aplican. El párrafo 2 del artículo 6 puntualiza que la aplicación de la pena de muerte debe restringirse en cuanto sea posible, y señala a la atención de los Estados Partes la conveniencia de abolirla. Por lo tanto, en general los Estados Partes deben proporcionar información sobre su situación nacional actual y sobre toda clase de iniciativas y planes cuya meta sea

reducir aún más o abolir del todo la pena capital. Además, y puesto que de conformidad con el artículo 6 este tipo de pena no podrá imponerse sino «por los más graves delitos», y sólo podrá imponerse de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito, los Estados informantes deberán indicar claramente cuáles son los crímenes punibles con pena de muerte y si su aplicación en esos casos es preceptiva o no. Además, ha de facilitarse información sobre los tribunales con competencia para imponer la pena capital y sobre los procedimientos observados, en particular teniendo en cuenta todas las garantías establecidas en el artículo 14 del Pacto como requisitos mínimos para un juicio equitativo. Ha de tomarse también en consideración el derecho a apelar contra una sentencia de muerte y el derecho complementario de solicitar el indulto o la conmutación de la pena, supuestos ambos que ha de prever el ordenamiento jurídico nacional. El Estado también ha de conceder protección especial a las personas que cometen un delito sancionable con pena de muerte cuando son menores de 18 años de edad. Esas personas no pueden ser condenadas a muerte; tampoco puede aplicarse la pena de muerte a las mujeres en estado de gravidez. En los informes debe incluirse información específica sobre estos aspectos.

Los informes han de tratar de la aplicación de la pena de muerte en la realidad, facilitando información sobre el número de sentencias de muerte dictadas y por qué delitos, y sobre el número de sentencias ejecutadas, y por qué delitos, durante el período objeto de informe. Debe indicarse también cuántos condenados hay en espera de ejecución y, en su caso, cuántas sentencias se han conmutado.

Por último, se mencionará que, por resolución 44/128, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, aprobó y abrió a la firma, ratificación y adhesión el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, cuyo objetivo es la abolición de la pena de muerte. Diez Estados tienen que ratificar el Protocolo o adherirse a él para que entre en vigor (art. 8). En el momento de redactarse el presente documento, 28 Estados habían ratificado el Protocolo.

Texto del artículo 1 del Segundo Protocolo Facultativo

- 1. No se ejecutará a ninguna persona sometida a la jurisdicción de un Estado Parte en el presente Protocolo.*
- 2. Cada uno de los Estados Partes adoptará todas las medidas necesarias para abolir la pena de muerte en su jurisdicción.*

Texto del artículo 2 del Segundo Protocolo Facultativo

- 1. No se admitirá ninguna reserva al presente Protocolo, con excepción de una reserva formulada en el momento de la ratificación o la adhesión en la que se prevea la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra.*
- 2. El Estado Parte que formule esa reserva deberá comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas, en el momento de la ratificación o la adhesión, las disposiciones pertinentes de su legislación nacional aplicables en tiempo de guerra.*
- 3. El Estado Parte que haya formulado esa reserva notificará al Secretario General de las Naciones Unidas de todo comienzo o fin de un estado de guerra aplicable a su territorio.*

De conformidad con el artículo 3, los Estados Partes en el Segundo Protocolo Facultativo deberán incluir en los informes que presenten al Comité información sobre las medidas que han adoptado para poner en vigor el Segundo Protocolo Facultativo. Así pues, la información que proporcionen deberá incluir en particular una descripción de las medidas adoptadas para abolir la pena de muerte en la legislación nacional, de las modificaciones de los procedimientos que incluían la posible imposición de la pena de muerte antes de entrar en vigor el Segundo Protocolo Facultativo, y de las medidas adoptadas para conmutar las sentencias de los condenados que están en espera de ejecución.

Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 6 y 24 y el apartado a) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño tratan del derecho a gozar del más alto nivel de salud física y mental. La información reunida para informar sobre esas disposiciones puede también ser de interés para el derecho a la vida contemplado en el artículo 6 de este Pacto.

ARTÍCULO 7

Texto del artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Texto de la observación general 20 (44)

1. *La presente observación reemplaza a la observación general 7 (16) y refleja y desarrolla más detalladamente su sentido.*
2. *La finalidad de las disposiciones del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona. El Estado Parte tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7, sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o incluso a título privado. La prohibición enunciada en el artículo 7 queda complementada por las disposiciones positivas del párrafo 1 del artículo 10, según el cual “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.*
3. *El texto del artículo 7 no admite limitación alguna. El Comité reafirmó asimismo que, incluso en situaciones excepcionales como las en el artículo 4 del Pacto, nada autoriza la suspensión de la cláusula del artículo 7, y las disposiciones de dicho artículo deben permanecer en vigor. Análogamente, el Comité observa que no se puede invocar justificación o circunstancia atenuante alguna como pretexto para violar el artículo 7 por cualesquiera razones, en particular las basadas en una orden recibida de un superior jerárquico o de una autoridad pública.*
4. *El Pacto no contiene definición alguna de los conceptos abarcados por el artículo 7, ni tampoco el Comité considera necesario establecer una lista de los actos prohibidos o establecer distinciones concretas entre las diferentes formas de castigo o de trato; las distinciones dependen de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado.*
5. *La prohibición enunciada en el artículo 7 se refiere no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también a los que causan sufrimiento moral. Es más, a juicio del Comité, la prohibición debe hacerse extensiva a los castigos corporales, incluidos los castigos excesivos impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria. A este respecto, conviene subrayar que el artículo 7 protege, en particular, a los niños, a los alumnos y a los pacientes de los establecimientos de enseñanza y las instituciones médicas.*

6. *El Comité observa que el confinamiento solitario prolongado de la persona detenida o presa puede equivaler a actos prohibidos por el artículo 7. Como ha señalado el Comité en su observación general 6 (16), el artículo 6 del Pacto se refiere generalmente a la abolición de la pena de muerte en términos que sugieren claramente la conveniencia de dicha abolición. Es más, cuando un Estado Parte aplica la pena de muerte por los delitos más graves, dicha pena no solo deberá estar limitada estrictamente según lo dispuesto en el artículo 6, sino que deberá ser ejecutada de manera que cause los menores sufrimientos físicos o morales posibles.*
7. *El artículo 7 prohíbe expresamente los experimentos médicos o científicos realizados sin el libre consentimiento de la persona interesada. El Comité observa que los informes de los Estados Partes contienen por lo general escasa información a este respecto. Convendría prestar mayor atención a la necesidad de asegurar el cumplimiento de esta disposición y a los medios para lograrlo. El Comité observa asimismo que se necesita una protección especial en relación con esos experimentos en el caso de las personas que no están en condiciones de dar un consentimiento válido, en particular de las sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Estas personas no deben ser objeto de experimentos médicos o científicos que puedan ser perjudiciales para su salud.*
8. *El Comité observa que, en relación con la aplicación del artículo 7, no basta con prohibir ese trato o castigo o con declararlo delito. Los Estados Partes deberán informar al Comité sobre las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole que adopten para prevenir y castigar los actos de tortura, así como los tratos crueles, inhumanos y degradantes, en todo el territorio sometido a su jurisdicción.*
9. *A juicio del Comité, los Estados Partes no deben exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes las medidas que hayan adoptado con tal fin.*
10. *El Comité deberá ser informado de la manera en que los Estados difunden, al conjunto de la población, la pertinente información relativa a la prohibición de la tortura y los tratos prohibidos por el artículo 7. El personal encargado de aplicar la ley, el personal médico, los funcionarios de policía y cualesquiera otras personas que intervienen en*

la custodia o el trato de toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión deberán recibir una instrucción y formación adecuadas. Los Estados Partes deberán informar al Comité de la instrucción y formación impartidas y de la manera en que la prohibición consignada en el artículo 7 forma parte integrante de las reglas operativas y las normas éticas que deben respetar esas personas.

- 11.** *Además de describir las medidas destinadas a asegurar la protección debida a toda persona contra los actos prohibidos en virtud del artículo 7, el Estado Parte deberá proporcionar información detallada sobre las salvaguardias previstas para la protección especial de las personas especialmente vulnerables. Cabe señalar a este respecto que la supervisión sistemática de las reglas, instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como de las disposiciones relativas a la custodia y al trato de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, constituye un medio eficaz de prevenir los casos de tortura y de malos tratos. Con el fin de garantizar la protección efectiva de los detenidos, deberán adaptarse las disposiciones necesarias para que los presos sean mantenidos en lugares de detención oficialmente reconocidos, y para que sus nombres y lugares de detención, así como los nombres de las personas responsables de su detención, figuren en registros que estén a disposición de las personas interesadas, incluidos los parientes y amigos. Asimismo, deberá registrarse la hora y el lugar de todos los interrogatorios junto con los nombres de todos los presentes, y dicha información también deberá estar disponible a efectos de los procedimientos judiciales o administrativos. Deberán adaptarse asimismo disposiciones contra la detención en régimen de incomunicación. A este respecto, los Estados Partes, deberán velar por que en ningún lugar de detención haya material alguno que pueda utilizarse para infligir torturas o malos tratos. La protección del detenido requiere asimismo que se conceda un acceso rápido y periódico a los médicos y abogados y, bajo supervisión apropiada cuando la investigación así lo exija, a los miembros de su familia.*
- 12.** *Para disuadir toda violación del artículo 7, es importante que la ley prohíba la utilización o la admisibilidad en los procesos judiciales de las declaraciones o confesiones obtenidas mediante tortura u otros tratos prohibidos.*
- 13.** *Al presentar sus informes, los Estados Partes deberán indicar las disposiciones de su derecho penal que sancionan la tortura y los tratos o*

castigos crueles, inhumanos y degradantes, y especificar las sanciones aplicables a esos actos, sean éstos cometidos por funcionarios públicos u otras personas que actúen en nombre del Estado o por particulares. Serán considerados responsables quienes violen el artículo 7, ya sea alentando, ordenando o perpetrando actos prohibidos. Por consiguiente, quienes se nieguen a obedecer órdenes no deberán ser castigados ni sometidos a tratamiento desfavorable alguno.

- 14.** *El artículo 7 debe interpretarse conjuntamente con el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto. En sus informes, los Estados Partes deberán indicar cómo sus legislaciones garantizan efectivamente el cese inmediato de todo acto prohibido por el artículo 7, así como la concesión de una reparación adecuada. El derecho a presentar denuncias contra los malos tratos prohibidos por el artículo 7 deberá ser reconocido en derecho interno. Las denuncias deberán ser investigadas con celeridad e imparcialidad por las autoridades competentes a fin de que el recurso sea eficaz. Los informes de los Estados Partes deberán proporcionar información concreta sobre los recursos de que disponen las víctimas de malos tratos y sobre los procedimientos que deban seguir los demandantes, así como datos estadísticas sobre el número de denuncias y el curso que se ha dado a las mismas.*
- 15.** *El Comité ha observado que algunos Estados han concedido amnistía respecto de actos de tortura. Las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible.*

Comentario

De conformidad con este artículo, como lo ha comentado el Comité, debe indicarse primero en el informe la posición atribuida a la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos en la estructura de la legislación nacional. El Comité desea en particular información sobre cómo se define la tortura, si constituye un delito y de qué tipo, qué sanciones prevé la legislación penal y administrativa para los casos de tortura, si se consideran nulas por ley las declaraciones o confesiones obtenidas mediante la tortura, y qué tipo de indemnización prevé la ley para las víctimas de esos actos. Habida cuenta de que el Pacto prohíbe también los castigos crueles o inhumanos, también se pide una referencia a las leyes vigentes en esa esfera. Los Estados Partes que aún aplican la pena de muerte han de incluir información sobre las normas relativas al tratamiento de las personas que esperan su ejecución.

El Comité observó que pese a la existencia de leyes penales que prohíben la tortura y las prácticas análogas, aún se dan casos de tortura. Por ello es de suma importancia que el Comité reciba informes detallados sobre la práctica seguida en el trato a los detenidos, incluidas las medidas adoptadas para formar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los informes deben ser muy específicos en cuanto a los plazos que deben respetar las autoridades penitenciarias al recurrir a medidas de seguridad especiales o al aislamiento de los presos en celdas de seguridad especiales. Se solicita información sobre las salvaguardias contra la detención en régimen de incomunicación y contra los abusos de esas prácticas por parte de los directores de los penales, y sobre las medidas adoptadas para garantizar el derecho de los detenidos a recibir visitas y a mantener contactos con el mundo exterior. Teniendo en cuenta que una protección eficaz depende en gran parte de la existencia de un mecanismo de control, debe incluirse en los informes una descripción completa de ese mecanismo. Para ello, los informes de los Estados Partes deben especificar, por un lado, los mecanismos de control instituidos como garantía de que las personas detenidas o presas no sean sometidas a tortura u otros malos tratos, y los procedimientos —que deben ser independientes e imparciales— con arreglo a los que se pueden presentar e investigar las denuncias de maltrato de particulares por parte de la policía, las fuerzas de seguridad o los funcionarios de prisiones. Por otro lado, los informes deben especificar si se han presentado denuncias por tortura o malos tratos durante el período considerado. En caso afirmativo, los informes deben indicar cómo las autoridades han investigado esas denuncias y con qué resultados. En este contexto, debe abordarse también la cuestión de la expulsión de personas a países donde quepa suponer que los deportados son sometidos a torturas.

El Comité ha señalado que el artículo 7 protege frente a los malos tratos de las autoridades públicas, o de personas que actúen sin autoridad oficial o al margen de ella, no sólo a los detenidos, sino también en general a cualquier persona. Este aspecto reviste especial importancia en situaciones que afecten a los alumnos o a los pacientes de instituciones educativas y médicas, sean públicas o privadas. Por lo tanto, los Estados informantes deben considerar la cuestión de los métodos correctivos en las escuelas y demás instituciones de enseñanza, incluida la aplicación de castigos corporales. Además, deben dar cuenta de las condiciones y procedimientos de prestación de asistencia médica y, en particular, psiquiátrica. Debe proporcionarse información sobre la detención en hospitales psiquiátricos, sobre las medidas adoptadas para prevenir los abusos en esta esfera, sobre los recursos que pueden interponer las personas internadas en una institución psiquiátrica y sobre cualesquiera denuncias registradas durante el período objeto de informe.

Por último, la segunda parte del artículo 7 prohíbe someter a las personas a experimentos médicos o científicos sin su libre consentimiento. A este respecto, los informes deben contener una descripción detallada de las leyes y prácticas que rigen la experimentación en seres humanos. En particular, deben indicarse los mecanismos de control vigentes 1) para

verificar el libre consentimiento de la persona de que se trate, y 2) para garantizar que no se someta nunca a experimentos a las personas incapaces de expresar ese consentimiento.

ARTÍCULO 8

Texto del artículo 8

1. *Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.*
2. *Nadie estará sometido a servidumbre.*
3.
 - a) *Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;*
 - b) *El apartado precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;*
 - c) *No se considerarán como «trabajo forzoso u obligatorio», a los efectos de este párrafo:*
 - i) *Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el apartado b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;*
 - ii) *El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia;*
 - iii) *El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;*
 - iv) *El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.*

Comentario

Habida cuenta de que la esclavitud ha sido abolida y de que la trata de esclavos está prohibida en todo el mundo, el propósito de esta disposición es combatir toda reaparición de la esclavitud, bajo cualquier forma, y en especial prohibir cualquier forma de servidumbre a

que una persona pueda verse sometida en la sociedad moderna. Esta disposición se aplica a toda situación en que una persona sea obligada a depender de otra, como puede suceder, en particular, en casos como la prostitución, el tráfico de estupefacientes, o algunas formas de abuso psiquiátrico. En consecuencia, se debe tratar estas cuestiones en el informe y proporcionar información sobre cualesquiera medidas jurídicas o prácticas adoptadas para prevenir y combatir esas y otras formas análogas de servidumbre y la explotación que suponen. Tales medidas deben contemplar situaciones que conciernan a las autoridades públicas, así como situaciones que conciernan a las relaciones entre particulares solamente.

El artículo 8 es más detallado en su disposición relativa al trabajo forzoso u obligatorio. El párrafo 3, tras declararlo prohibido en principio, puntualiza que dicha prohibición no excluye la existencia del trabajo forzado como medida de castigo, siempre que su imposición se base en una sentencia dictada por un tribunal competente. Los informes deben indicar si esas formas de castigo pueden ser impuestas con arreglo a la legislación nacional, y cuál es la práctica en la realidad. La realización del trabajo forzado ha de ser siempre compatible con las demás disposiciones del Pacto, y en particular con los artículos 7 y 10. Por lo tanto, los informes deben analizar también las condiciones en que se realiza el trabajo forzado, así como la administración de las instituciones establecidas con este propósito, tales como las colonias penales, las colonias de trabajo correccional, las colonias de formación y trabajo, etc. Debe tenerse en cuenta que la administración de esas colonias debe ser conforme a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de las Naciones Unidas.

Además, debe incluirse en los informes información sobre la existencia de los servicios enumerados en el apartado c) del párrafo 3 que puedan exigirse de una persona sin que ello signifique trabajo forzoso u obligatorio en el sentido de esta disposición. Así pues, además de describir la existencia del trabajo forzoso como castigo de un delito, debe exponerse en los informes toda forma de trabajo o servicio que pueda imponerse como consecuencia ordinaria de una orden judicial a los detenidos o a los sometidos a libertad condicional. Además, los informes deben analizar el servicio militar obligatorio y, en su caso, el servicio civil nacional para los objetores de conciencia, los servicios impuestos en casos de emergencia o calamidad que amenacen la vida de la comunidad y los trabajos o servicios que formen parte de las obligaciones cívicas normales.

Aunque la disposición contenida en el párrafo 3 no prohíbe estos servicios, el hecho de que constituyan excepciones a la norma general entraña que se interpretarán con rigor, y que en todo caso se aplicarán sin discriminaciones y en armonía con las demás disposiciones del Pacto. Su descripción detallada permite al Comité formular observaciones sobre la aplicación de esas prácticas y su conformidad con el Pacto en el Estado informante.

Al preparar la información correspondiente a los artículos 6, 7 y 8 de este Pacto, los funcionarios responsables deben evaluar la información existente sobre los derechos conexos

prescritos en otros instrumentos. Revisten interés especial el artículo 6 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (relativo a la trata de mujeres), y los artículos 1 y 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como los artículos 6, 11 y 32 a 36, y el apartado a) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño (sobre los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica, sobre la esclavitud y sobre el trabajo forzado y el tráfico de personas).

ARTÍCULO 9

Texto del artículo 9

- 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley con arreglo al procedimiento establecido en ésta.*
- 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.*
- 3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.*
- 4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.*
- 5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.*

Texto de la observación general 8 (16)

1. *El artículo 9, que trata del derecho a la libertad y a la seguridad personales, ha sido interpretado con frecuencia de forma bastante estricta en los informes de los Estados Partes, que por lo tanto han aportado una información incompleta. El Comité señala que el párrafo 1 es aplicable a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etc. Es cierto que algunas de las disposiciones del artículo 9 (parte del párrafo 2 y todo el párrafo 3) son aplicables solamente a las personas contra las cuales se hayan formulado acusaciones penales. El resto, en cambio, y en particular la garantía fundamental estipulada en el párrafo 4, es decir, el derecho a recurrir ante un tribunal a fin de que éste decida sobre la legalidad de su prisión, se aplica a todas las personas privadas de libertad por detención o prisión. Además, los Estados Partes tienen, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2, la obligación de garantizar que se ofrezca un recurso efectivo en otros casos en que una persona alegue que ha sido privada de libertad en violación del Pacto.*
2. *El párrafo 3 del artículo 9 estipula que toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada «sin demora» ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales. La legislación de la mayoría de los Estados Partes establece límites más precisos y, en opinión del Comité, las demoras no deben exceder de unos pocos días. Muchos Estados han proporcionado información insuficiente sobre las prácticas que efectivamente siguen al respecto.*
3. *Otra cuestión es la duración total de la prisión preventiva. Respecto de algunas categorías de infracciones penales en ciertos países, esta cuestión ha provocado alguna inquietud en el Comité, y los miembros han preguntado si las decisiones se han ajustado al derecho de la persona «a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad» que establece el párrafo 3. La prisión preventiva debe ser excepcional y lo más breve posible. El Comité agradecería que se le facilitase información acerca de los mecanismos existentes y las medidas adoptadas con miras a reducir la duración de la prisión preventiva.*

4. *Incluso en los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública ésta debe regirse por las mismas disposiciones, es decir, no debe ser arbitraria, debe obedecer a las causas fijadas por la ley y efectuarse con arreglo al procedimiento establecido en la ley (párr. 1), debe informarse a la persona de las razones de la detención (párr. 2) y debe ponerse a su disposición el derecho a recurrir ante un tribunal (párr. 4), así como a exigir una reparación en caso de que haya habido quebrantamiento del derecho (párr. 5). Si, por añadidura, en dichos casos se formulan acusaciones penales, debe otorgarse la plena protección establecida en los párrafos 2 y 3 del artículo 9, así como en el artículo 14.*

Comentario

Según el enunciado del párrafo 1 y la observación del Comité al respecto, esta disposición se refiere a todos los casos de privación de libertad, por infracción penal o cualquier otra causa. Por lo tanto, deben exponerse en los informes en primer lugar las circunstancias en que puede privarse a una persona de su libertad. Esas circunstancias han de ser fijadas por ley y en ningún caso arbitrarias, es decir, incompatibles con las disposiciones del Pacto, o excesivas. En este contexto, debe darse cuenta de todas las formas de privación de libertad previstas por ley, y tal como se den en la práctica. Para ello, deben indicarse los procedimientos que aseguran el respeto a las garantías previstas en las disposiciones del Pacto para los casos de privación de libertad. El Comité insiste en que algunas de estas garantías se aplican a cualquier tipo de privación de libertad, en tanto que otras se aplican concretamente a las personas inculpadas de actos delictivos.

En cuanto a las garantías exigidas para cualquier tipo de privación de libertad, debe indicarse en los informes con qué prontitud y en qué condiciones se informa a la persona privada de libertad de los motivos de su detención, con qué prontitud puede dicha persona comunicarse con un abogado, y si se notifica a su familia. Estas garantías tienen el doble propósito de prevenir el peligro de desapariciones y dar al detenido la posibilidad de interponer recurso contra su detención. El párrafo 4 del artículo 9 destaca la importancia de ese recurso y especifica que debe consistir en una actuación judicial pronta y eficaz, que conduzca a la libertad del detenido si la prisión fuera ilegal. Además, debe indicarse en los informes 1) la ley que rige las actuaciones judiciales en esos casos, y 2) cualesquiera quejas efectivamente formuladas, incluida su eventual resolución.

En cuanto a las garantías a que tienen derecho las personas acusadas de actos delictivos, hay que tener en cuenta dos plazos, que se deben mencionar en los informes. El primero es el lapso en que debe comparecer ante un juez la persona detenida, y el segundo, el período durante el cual puede recluirse a esa misma persona antes de someterla a juicio. En el pri-

mer caso, la actuación tiene que ser rápida, sin dilaciones de más de unos días. La detención preventiva ha de ser razonable, y no convertirse en norma. Por lo tanto, deben indicarse en los informes los procedimientos y recursos (tales como los de habeas corpus, amparo y otros análogos) establecidos para garantizar que el acusado comparezca prontamente ante un juez, así como las medidas adoptadas para reducir en lo posible la duración de la detención preventiva, incluida una exposición de los recursos que se puedan interponer durante dicha detención, y de las medidas para la puesta en libertad condicionada a ciertas garantías, en cuyo caso no debe descuidarse la necesidad de una aplicación equitativa (en especial en lo financiero).

Por último, toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación. Por lo tanto, debe indicarse en los informes el mecanismo de reparación establecido por ley y darse detalles de su aplicación práctica en los casos de inculpación de actos delictivos y en los casos relativos a otras formas de detención.

ARTÍCULO 10

Texto del artículo 10

1. *Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*
2.
 - a) *Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;*
 - b) *Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.*
3. *El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.*

Texto de los párrafos 5 a 13 de la observación genera 21 (44)

5. *Se invita a los Estados Partes a indicar en sus informes si aplican las normas pertinentes de las Naciones Unidas relativas al tratamiento de los detenidos, es decir, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1957), el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*

(1988), el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978) y los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982).

6. *El Comité recuerda que los informes deben aportar información detallada sobre las disposiciones legislativas y administrativas nacionales que guarden relación con el derecho previsto en el párrafo 1 del artículo 10. El Comité estima asimismo necesario que se precisen en los informes las medidas concretas adoptadas por las autoridades competentes para fiscalizar la aplicación eficaz de las reglas relativas al tratamiento de las personas privadas de libertad. El Comité opina que la supervisión de los establecimientos penitenciarios debería confiarse a personalidades e instituciones independientes. Los informes de los Estados Partes deben contener información sobre la índole de la supervisión de los establecimientos penitenciarios, las medidas específicas para impedir la tortura y el trato cruel, inhumano o degradante, y el modo de asegurar una supervisión imparcial.*
7. *El Comité recuerda además que conviene que en los informes se señale si el conjunto de disposiciones aplicables forman parte de la enseñanza y la formación de los funcionarios encargados de las personas privadas de libertad, y si dichos funcionarios, en el desempeño de sus funciones, observan estrictamente esas disposiciones. Asimismo convendría precisar si las personas detenidas o encarceladas tienen acceso a esa información y disponen de recursos jurídicos eficaces que les permitan hacer respetar esas reglas, denunciar su incumplimiento y obtener compensación adecuada en caso de violación.*
8. *El Comité recuerda que el principio enunciado en el párrafo 1 del artículo 10 es el fundamento de obligaciones más estrictas y más precisas de los Estados Partes en el ámbito de la justicia penal, previstas en los párrafos 2 y 3 del artículo 10.*
9. *En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 10 del Pacto se estipula que los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales. Dicha separación es necesaria para recalcar su condición de personas no condenadas; que están también protegidas por la presunción de inocencia establecida en el párrafo 2 del artículo 14 del Pacto. Los Estados Partes deben indicar también en sus informes las modalidades de separación de los procesados y los*

condenados y precisar las diferencias entre los regímenes que se aplican a unos y otros.

- 10.** *En lo referente al párrafo 3 del artículo 10, relativo a los penados, el Comité desea recibir informaciones detalladas sobre el funcionamiento del régimen penitenciario del Estado Parte. Ningún sistema penitenciario debe estar orientado a solamente el castigo; esencialmente, debe tratar de lograr la reforma y la readaptación social del preso. Se invita a los Estados Partes a que especifiquen si disponen de un sistema de asistencia pospenitenciaria e informen sobre el éxito de éste.*
- 11.** *En algunos casos, la información proporcionada por el Estado Parte no contiene referencias precisas a las disposiciones legislativas o administrativas ni a las medidas prácticas encaminadas a la rehabilitación de los condenados. El Comité desea ser informado con precisión de las medidas adoptadas para impartir enseñanza, educación y reeducación, orientación y formación profesionales y de los programas de trabajo para presos dentro de los establecimientos penitenciarios o fuera de ellos.*
- 12.** *Para determinar si se respeta plenamente el principio establecido en el párrafo 3 del artículo 10, el Comité desea conocer las medidas concretas aplicadas durante la detención, por ejemplo, la individualización y clasificación de los condenados, el régimen disciplinario, el confinamiento solitario y la detención en régimen de alta seguridad, así como las condiciones de comunicación de los condenados con el mundo exterior (familiares, abogados, servicios médicos y sociales, organizaciones no gubernamentales).*
- 13.** *Por otro lado, el Comité ha comprobado que en los informes de algunos Estados Partes no se proporciona información en lo que respecta al régimen aplicable a los menores acusados y a los menores delincuentes. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 10 dispone que los menores procesados estarán separados de los adultos. Los datos presentados en los informes indican que algunos Estados Partes no prestan toda la atención necesaria al hecho de que se trata de una disposición imperativa del Pacto. Además, el texto añade que los asuntos relativos a los menores deberán ser examinados con la mayor celeridad posible. En los informes debería precisarse las medidas adoptadas por los Estados Partes para poner en práctica dicha disposición. Por último, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 10,*

los menores delincuentes deben estar separados de los adultos sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica en cuanto a las condiciones de detención, tales como horarios de trabajo más cortos y contacto con sus familiares a fin de favorecer su reeducación y su readaptación social. El artículo 10 no indica ningún límite de edad para los menores delincuentes. Aunque cada Estado Parte deberá decidir sobre este particular a la luz de las condiciones sociales y culturales pertinentes, el Comité opina que el párrafo 5 del artículo 6 sugiere que todos los menores de 18 años deberían ser tratados como menores, al menos en las cuestiones relativas a la justicia penal. Los Estados deberían proporcionar datos pertinentes sobre los grupos de edad de las personas a las que se da tratamiento de menores. A este respecto, se invita a los Estados Partes a indicar si están aplicando las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, denominadas Reglas de Beijing (1987).

Comentario

Como señala el Comité en su observación general, el primer párrafo de este artículo complementa en cierta medida las disposiciones contenidas en los artículos 7 y 9, y se aplica a toda persona privada de su libertad. Por lo tanto, los Estados Partes deben presentar información sobre la detención en las cárceles así como en otros centros por motivos ajenos a la comisión de un delito (por ejemplo, en instituciones psiquiátricas). En este contexto, conviene prestar la debida atención a las disposiciones vigentes para el funcionamiento de esos lugares de detención y su supervisión por las autoridades públicas. Conviene indicar debidamente en los informes los procedimientos de admisión e investigación de quejas.

El Comité subraya los vínculos existentes entre la disposición general del párrafo 1 y los requisitos de los párrafos siguientes relativos a los procesados (párr. 2) y a los condenados (párr. 3). Por lo tanto, debe indicarse en los informes cómo se garantiza la separación entre procesados y condenados, y señalarse cualquier diferencia en el trato concedido en la práctica a los procesados, en comparación con los condenados. Además, deben indicarse en los informes las medidas adoptadas para acelerar el examen de las acusaciones formuladas contra menores.

El trato a los condenados entraña además la vigilancia de los aspectos principales de la ley y la práctica del régimen penitenciario del Estado para comprobar si se respetan y fomentan los principios de la reforma y rehabilitación social de los presos. A tal efecto, debe prestarse atención especial al cumplimiento de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de las Naciones Unidas, al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y los Principios de ética médica aplicables a los médicos de los centros

penitenciarios. Para que el Comité pueda ver que se respetan estos conjuntos de reglas, debe indicarse en los informes si tales normas y directrices se usan en la formación del personal de prisiones y si los presos las conocen y tienen acceso a ellas. Debe indicarse también en los informes cualquiera otra práctica seguida durante la detención (como la agrupación de los presos según sus antecedentes sociales, culturales o de otra índole, el recurso a celdas de seguridad especial y a la reclusión aislada, la aplicación de programas de trabajo dentro o fuera de la cárcel como medio de rehabilitación, etc.). La descripción de prácticas también debe demostrar en qué medida los menores delincuentes reciben un trato especial orientado a su reforma y rehabilitación social.

Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el apartado b) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los apartados b) y c) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño protegen también el derecho a la libertad y seguridad personales sobre una base no discriminatoria. La información reunida a ese respecto podría ser útil también en relación con los artículos 9 y 10 de este Pacto.

ARTÍCULO 11

Texto del artículo 11

Nadie será encarcelado por el sólo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

Comentario

Este artículo subraya que la privación de libertad sólo puede ser consecuencia de una infracción penal o, excepcionalmente, de una infracción civil, pero nunca de la mera incapacidad de cumplir una obligación contractual. El propósito de este artículo es destacar que la pobreza y la falta de recursos financieros no pueden justificar el encarcelamiento de una persona. Los términos generales en que está redactado el artículo sugieren que no se permitirá ninguna mención, ni siquiera indirecta, de la incapacidad de cumplir un contrato como motivo de encarcelamiento. En consecuencia, el informe debe exponer la situación jurídica existente en el Estado informante, e incluir una relación de eventuales casos en que la no ejecución de una orden judicial de cumplir una obligación contractual haya tenido por resultado una privación de libertad.

ARTÍCULO 12

Texto del artículo 12

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*
2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*
3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*
4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*

[Hasta la fecha, no se ha adoptado ninguna observación general sobre este artículo; de todas formas, el párrafo 8 de la observación general 15 (27) se refiere a la situación de los extranjeros en relación con este artículo.]

Texto del párrafo 8 de la observación general 15 (27)

8. *Una vez que un extranjero se encuentra lícitamente dentro de un territorio, su libertad de circulación en el territorio y su derecho a salir de él pueden limitarse sólo de conformidad con lo previsto en el párrafo 3 del artículo 12. Con arreglo a lo previsto en esa disposición, será necesario justificar las diferencias de trato a ese respecto entre extranjeros y nacionales, o entre diferentes categorías de extranjeros. Como tales restricciones, entre otras cosas, deben ajustarse a los demás derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Partes, al limitar la libertad de circulación de un extranjero o al deportar a éste a un tercer país, no podrán impedir arbitrariamente que regrese a su propio país (párr. 4 del art. 12).*

Comentario

El artículo 12 reconoce la libertad de circulación de las personas, tanto en lo que respecta al derecho a circular libremente por el territorio del Estado en que se encuentren como al derecho de cruzar la frontera de ese Estado.

Puesto que el derecho a circular libremente por el territorio de un Estado se refiere no sólo a los viajes sino también a los desplazamientos con el fin de establecerse en determinado lugar, es decir, elegir y cambiar el lugar de residencia, los informes deben contener información sobre la legislación y la práctica relativas a ambas situaciones. Deben, pues, indicar los requisitos de empadronamiento de las personas en un distrito determinado, y las formalidades y/o condiciones aplicables al empadronamiento de una persona como residente en un distrito distinto. Debe darse cuenta de la información que haya de presentarse a las autoridades públicas en caso de desplazamiento temporal de una persona, de los controles que impongan las autoridades a los viajeros, de toda restricción existente en cuanto a la entrada en determinadas zonas, o a la salida de ellas, y de toda otra circunstancia o limitación determinante en la circulación de las personas dentro del país.

Con respecto al derecho a la libre circulación entendido como el derecho a salir de un país, debe informarse sobre las condiciones de expedición, de los documentos de viaje, sobre las condiciones en que pueda retirarse el pasaporte de una persona, sobre los procedimientos a seguir en tales casos, y sobre las autoridades encargadas de formular las decisiones pertinentes. Deben analizarse en los informes los recursos existentes en la eventualidad de una decisión desfavorable. Para ilustrar la práctica en el Estado informante, conviene facilitar cifras que indiquen el total de solicitudes de documentos de viaje presentadas y el porcentaje de solicitudes rechazadas, y los motivos por los que se denegaron los documentos durante el período de que se informa.

La información proporcionada debe permitir al Comité determinar si algunas de las restricciones vigentes son conformes al párrafo 3 del artículo 12. Una condición previa para esa conformidad es el precepto de que toda restricción debe basarse en una ley. Las condiciones sustantivas de conformidad son que las restricciones sean necesarias para lograr ciertos propósitos establecidos en el párrafo 3 y que sean compatibles con los demás derechos protegidos por el Pacto.

En el contexto del artículo 12 ha de prestarse atención especial a las restricciones relativas a determinadas categorías de personas, entre las cuales los extranjeros ocupan un lugar especial. Como ha señalado el Comité en su observación general 15 (27) sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, los derechos consagrados en los párrafos 1 y 2 del artículo 12 se reconocen no sólo a los nacionales, sino también a los extranjeros, siempre que se encuentren legalmente dentro del territorio del Estado. Los informes deben indicar los requisitos para la entrada de extranjeros en el territorio del Estado informante; también

deben indicar cómo se regula la libre circulación de los extranjeros. Nótese a este respecto que toda discriminación de trato a los extranjeros, en comparación con los nacionales, o toda discriminación en el trato de extranjeros de diferentes países, tiene que justificarse con arreglo al párrafo 3 del artículo 12.

Por último, en virtud del párrafo 4 del artículo 12 toda persona tendrá derecho a entrar en su propio país y nadie podrá ser arbitrariamente privado de este derecho. En consecuencia, deben indicarse en los informes las medidas de destierro de ciudadanos que puedan existir por ley y si se han aplicado esas medidas y en qué circunstancias, durante el período de que se informa. Con respecto a los extranjeros, el Comité también ha recalcado la relación que existe entre el derecho a entrar en su propio país y la libertad de circulación.

Con respecto a la libre circulación puede ser útil a los funcionarios encargados de los informes cierta información reunida en respuesta a los requisitos de los incisos i) y ii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, del párrafo 4 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y del artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase también el apartado f) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

ARTÍCULO 13

Texto del artículo 13

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Texto de los párrafos 9 y 10 de la observación general 15 (27)

[Nótese que la observación general 15 (27) se aplica no sólo al artículo 13, sino que se refiere en general a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. Véase a este respecto el artículo 2, en relación con los párrafos 1 a 7, y el artículo 12, en relación con el párrafo 8 de dicha observación general.]

9. *En muchos informes se ha proporcionado información insuficiente respecto de asuntos relacionados con el artículo 13. Este artículo es aplicable a todos los procedimientos que tengan por objeto la salida obligatoria de un extranjero, se describa ésta en el derecho nacional como expulsión o de otra forma. Si estos procedimientos entrañan detención, tal vez también sean aplicables las salvaguardias del Pacto relativas a la privación de la libertad (arts. 9 y 10). Si la detención obedece concretamente a fines de extradición, tal vez sean aplicables otras disposiciones del derecho nacional o internacional. Normalmente se debe permitir que todo extranjero expulsado se dirija a cualquier país que acceda a recibirlo. Los derechos establecidos en el artículo 13 sólo protegen a los extranjeros que se encuentren lícitamente en el territorio de un Estado Parte. Ello significa que para determinar el carácter de esa protección debe tenerse en cuenta el derecho nacional relativo a las exigencias en materia de entrada y estancia y que, en particular, quienes hayan entrado ilícitamente y los extranjeros que hayan permanecido más tiempo que el permitido por la ley o indicado en el permiso que se les haya extendido, no están amparados por sus disposiciones. No obstante, si la cuestión controvertida es la licitud de su entrada o permanencia, toda decisión a este respecto que desemboque en su expulsión o deportación debe adoptarse con arreglo a lo previsto en el artículo 13. Corresponde a las autoridades competentes del Estado Parte, de buena fe y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicar e interpretar el derecho interno, observando, sin embargo las exigencias previstas en el Pacto, como la igualdad ante la ley (art. 26).*
10. *El artículo 13 regula directamente sólo el procedimiento y no los fundamentos sustantivos de la expulsión. No obstante, al permitir solamente las expulsiones «en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley», su objetivo es claramente impedir las expulsiones arbitrarias. Por otra parte, otorga a cada extranjero el derecho a que se adopte una decisión en su propio caso y, por lo tanto, el artículo 13 no se cumple con leyes o decisiones que dispongan expulsiones colectivas o en masa. Este entendimiento, en opinión del Comité, queda confirmado por otras disposiciones relativas al derecho a aducir argumentos contra la expulsión y a que la decisión sea sometida a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas por ella, y a hacerse representar ante ellas. Se deben dar a los extranjeros plenas facilidades para entablar recursos en contra de la expulsión de manera que ese derecho sea efectivo en todas las circuns-*

tancias de su caso. Los principios del artículo 13 relativos a la apelación de la expulsión y al derecho a la revisión del caso por la autoridad competente sólo pueden dejar de aplicarse por «razones imperiosas de seguridad nacional». En la aplicación del artículo 13 no se puede discriminar entre las diferentes categorías de extranjeros.

Comentario

De conformidad con el artículo 13 —único artículo del Pacto aplicable solamente a los extranjeros— y con la interpretación del mismo por el Comité en su observación general, deben exponerse en los informes las leyes y la práctica relativas a la expulsión imperativa de los extranjeros del territorio del Estado, y deben aclararse los motivos de expulsión y los procedimientos que conducen a ella. En su caso, deben indicarse el número exacto de expulsiones ocurridas durante el período de que se informa y los motivos de esas expulsiones. Es de suma importancia hacer una descripción detallada de los procedimientos seguidos con ese propósito porque el artículo 13 contiene ciertas salvaguardias que hay que respetar tanto en los procedimientos judiciales como en los administrativos. En este contexto, los recursos contra una orden de expulsión desempeñan una función especial. Aunque el artículo 13 no especifica que se debe poder presentar esos recursos antes de que ocurra la expulsión y que su efecto debe ser la suspensión de la orden de expulsión, el recurso debe ser, con todo, efectivo. La práctica del Estado informante debe permitir verificar la eficacia del recurso disponible en las circunstancias particulares de cada caso.

Aunque las garantías del artículo 13 protegen únicamente a los extranjeros que se hallen legalmente en el territorio de un Estado, los informes deben exponer también los procedimientos para la expulsión de los que hayan entrado ilegalmente. En particular, deben describir los procedimientos para decidir sobre la legalidad o la ilegalidad de la entrada o la permanencia de una persona en el país. El Comité ha señalado que toda decisión de esa índole ha de satisfacer los requisitos del artículo 13.

En la medida en que el artículo 13 (y, en menor grado, el artículo 12) trata de la expulsión y la extradición, los funcionarios encargados de preparar los informes deben consultar la información pertinente que exista en relación con el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Véanse también los incisos i) y ii) del apartado d) y el apartado f) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

ARTÍCULO 14

Texto del artículo 14

1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.*
2. *Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.*
3. *Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*
 - a) *A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;*
 - b) *A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;*
 - c) *A ser juzgada sin dilaciones indebidas;*
 - d) *A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;*

- e) *A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;*
 - f) *A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;*
 - g) *A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.*
4. *En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.*
 5. *Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.*
 6. *Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestra que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.*
 7. *Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.*

Texto de la observación general 13 (21)

1. *El Comité advierte que el artículo 14 del Pacto es de una naturaleza compleja y que diferentes aspectos de sus disposiciones exigirán observaciones concretas. La finalidad de todas estas disposiciones es garantizar la adecuada administración de la justicia y, a tal efecto, afirmar una serie de derechos individuales, como la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley. No en todos los informes se ofrecen detalles sobre las medidas legislativas o de otra índole adoptadas concretamente para aplicar cada una de las disposiciones del artículo 14.*

2. *En general, no se reconoce en los informes de los Estados Partes que el artículo se aplica no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, sino también a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. Las leyes y prácticas relativas a estas materias varían mucho según los Estados. Esta diversidad hace tanto más necesario que los Estados Partes proporcionen toda la información pertinente y expliquen con mayor detalle la manera en que los conceptos de «acusación de carácter penal» y «derechos u obligaciones de carácter civil» se interpretan en relación con sus respectivos sistemas jurídicos.*
3. *El Comité considera que sería útil que los Estados Partes proporcionaran en sus futuros informes datos más detallados sobre las medidas adoptadas para garantizar que se establezca por ley y se observe en la práctica la igualdad ante los tribunales, incluidos el acceso igual a éstos, la audiencia pública y con las debidas garantías y la competencia, imparcialidad e independencia de la magistratura. En especial, los Estados Partes deberían especificar los textos constitucionales y legales pertinentes que disponen el establecimiento de los tribunales y garantizan su independencia, imparcialidad y competencia, sobre todo en lo que respecta a la manera en que se nombra a los jueces, las calificaciones exigidas para su nombramiento y la duración de su mandato; las condiciones que rigen su ascenso, traslado y cesación de funciones y la independencia efectiva del poder judicial con respecto al poder ejecutivo y al legislativo.*
4. *Las disposiciones del artículo 14 se aplican a todos los tribunales y cortes de justicia comprendidos en el ámbito de este artículo, ya sean ordinarios o especiales. El Comité observa la existencia, en muchos países, de tribunales militares o especiales que juzgan a personas civiles. Esto podría presentar graves problemas en lo que respecta a la administración equitativa, imparcial e independiente de la justicia. Muy a menudo la razón para establecer tales tribunales es permitir la aplicación de procedimientos excepcionales que no se ajustan a las normas habituales de justicia. Si bien el Pacto no prohíbe estas categorías de tribunales, las condiciones que estipula indican claramente que el procesamiento de civiles por tales tribunales debe ser muy excepcional y ocurrir en circunstancias que permitan verdaderamente la plena aplicación de las garantías previstas en el artículo 14. El Comité ha observado una grave falta de información a este respecto*

en los informes de algunos Estados Partes, cuyas instituciones judiciales comprenden tales tribunales para el procesamiento de civiles. En algunos países, esos tribunales militares y especiales no proporcionan las garantías estrictas para la adecuada administración de la justicia, de conformidad con las exigencias del artículo 14, que son fundamentales para la eficaz protección de los derechos humanos. Si los Estados Partes deciden, en situaciones excepcionales, como prevé el artículo 4, dejar en suspenso los procedimientos normales requeridos en virtud del artículo 14, deben garantizar que tal suspensión no rebase lo que estrictamente exija la situación en el momento y que se respeten las demás condiciones estipuladas en el párrafo 1 del artículo 14.

5. En la segunda frase del párrafo 1 del artículo 14 se dispone que «toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías». En el párrafo 3 se detallan esas garantías en relación con los procesos penales. Ahora bien, las exigencias formuladas en el párrafo 3 son requisitos mínimos, cuya observancia no es siempre suficiente para asegurar un proceso que llene los requisitos previstos en el párrafo 1.
6. La publicidad de la audiencia constituye una importante salvaguardia de los intereses del individuo y de la sociedad en general. Al mismo tiempo, el párrafo 1 del artículo 14 reconoce que los tribunales tienen la facultad de excluir a la totalidad o parte del público por las razones que se enumeran en dicho párrafo. Debe observarse que, con independencia de esas circunstancias excepcionales, el Comité considera que las audiencias deben estar abiertas al público en general, incluidos los miembros de la prensa, sin estar limitadas, por ejemplo, a una determinada categoría de personas. Debe observarse que, aun en los casos en que el público quede excluido del proceso, la sentencia, con algunas excepciones estrictamente definidas, debe hacerse pública.
7. El Comité ha observado cierta falta de información en relación con el párrafo 2 del artículo 14 y, en algunos casos, ha advertido incluso que la presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, está expresada en términos muy ambiguos o entraña condiciones que la hacen ineficaz. En virtud de la presunción de inocencia, la carga de la prueba recae sobre la acusación y el acusado tiene el beneficio de la duda. No puede suponerse a nadie culpable a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable. Además, la presunción de inocencia implica el derecho a

ser tratado de conformidad con este principio. Por lo tanto todas las autoridades públicas tienen la obligación de no prejuzgar el resultado de un proceso.

8. *Entre las garantías mínimas de un proceso penal previstas en el párrafo 3, la primera se refiere al derecho de toda persona a ser informada, en un idioma que comprenda, de la acusación formulada contra ella (apartado a)). El Comité observa que en los informes de los Estados no se indica con frecuencia la manera en que se respeta y garantiza este derecho. El apartado a) del párrafo 3 del artículo 14 se aplica a todos los casos de acusación de carácter penal, incluidos los de las personas no detenidas. El Comité observa también que el derecho a ser informado «sin demora» de la acusación exige que la información se proporcione de la manera descrita tan pronto como una autoridad competente formule la acusación. En opinión del Comité, este derecho debe surgir cuando, en el curso de una investigación, un tribunal o una autoridad del ministerio público decida adoptar medidas procesales contra una persona sospechosa de haber cometido un delito o la designe públicamente como tal. Las exigencias concretas del apartado a) del párrafo 3 pueden satisfacerse formulando la acusación ya sea verbalmente o por escrito, siempre que en la información se indiquen tanto la ley como los supuestos hechos en que se basa.*
9. *El apartado b) del párrafo 3 estipula que el acusado debe disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y poder comunicarse con un defensor de su elección. Lo que constituye un «tiempo adecuado» depende de las circunstancias de cada caso, pero los medios deben incluir el acceso a los documentos y demás testimonios que el acusado necesite para preparar su defensa, así como la oportunidad de contratar a un abogado y de comunicarse con éste. Cuando el acusado no desee defenderse personalmente ni solicite una persona o una asociación de su elección, debe poder recurrir a un abogado. Además, este apartado exige que el defensor se comunique con el acusado en condiciones que garanticen plenamente el carácter confidencial de sus comunicaciones. Los abogados deben poder asesorar y representar a sus clientes de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida de ninguna parte.*
10. *En el apartado c) del párrafo 3 se dispone que el acusado será juzgado sin dilación indebida. Esta garantía se refiere no sólo al momento en*

que debe comenzar un proceso sino también a aquél en que debe concluir y pronunciarse la sentencia. Todas las fases del proceso deben celebrarse «sin dilación indebida». Con objeto de que este derecho sea eficaz, debe disponerse de un procedimiento para garantizar que el proceso se celebre «sin dilación indebida», tanto en primera instancia como en apelación.

- 11.** *No en todos los informes se han abordado todos los aspectos del derecho de defensa según se define en el apartado d) del párrafo 3. El Comité no siempre ha recibido información suficiente sobre la protección del derecho del acusado a estar presente durante la sustanciación de cualquier acusación formulada contra él, ni cómo el sistema jurídico garantiza su derecho, ya sea de defenderse personalmente o de recibir la asistencia de un abogado de su elección, o qué arreglos se establecen si una persona carece de medios suficientes para pagar esta asistencia. El acusado o su abogado deben tener el derecho de actuar diligentemente y sin temor, valiéndose de todos los medios de defensa disponibles, así como el derecho a impugnar el desarrollo de las actuaciones si consideran que son injustas. Cuando excepcionalmente y por razones justificadas se celebren juicios in absentia, es tanto más necesaria la estricta observancia de los derechos de la defensa.*
- 12.** *En el apartado e) del párrafo 3 se dice que el acusado tendrá derecho a interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo. Esta disposición tiene por objeto garantizar al acusado las mismas facultades jurídicas para obligar a comparecer a testigos e interrogar y volver a preguntar a éstos de que dispone la acusación.*
- 13.** *En el apartado f) del párrafo 3 se dispone que si el acusado no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal tendrá derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete. Este derecho es independiente del resultado del procedimiento y se aplica tanto a los extranjeros como a los nacionales. Tiene importancia básica cuando la ignorancia del idioma utilizado por un tribunal o la dificultad de su comprensión pueden constituir un obstáculo principal al derecho de defensa.*
- 14.** *El apartado g) del párrafo 3 dispone que el acusado no puede verse obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable. Al examinar esta garantía deben tenerse presentes las disposiciones del artí-*

culo 7 y del párrafo 1 del artículo 10. Con el fin de obligar al acusado a confesarse culpable o a declarar contra sí mismo se utilizan con frecuencia métodos que violan estas disposiciones. Debe establecerse por ley que las pruebas obtenidas por estos métodos o cualquier otra forma de coerción son enteramente inaceptables.

- 15.** *A fin de salvaguardar los derechos del acusado con arreglo a los párrafos 1 y 3 del artículo 14, los jueces deben tener la autoridad de examinar cualquier alegación de violaciones de los derechos del acusado durante cualquier fase del proceso.*
- 16.** *El párrafo 4 del artículo 14 dispone que en el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social. No en muchos informes se ha proporcionado información suficiente sobre cuestiones tan pertinentes como la edad mínima en que no puede acusarse a un menor de un delito, la edad máxima en que se considera todavía menor a una persona, la existencia de tribunales y procedimientos especiales, las leyes que rigen el procedimiento contra los menores y la manera en que en todos estos arreglos especiales para menores se toma en cuenta «la importancia de estimular su readaptación social». Los menores deben disfrutar por lo menos de las mismas garantías y protección que se conceden a los adultos en el artículo 14.*
- 17.** *En el párrafo 5 del artículo 14 se dispone que toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. Se señalan en especial a la atención las versiones de la palabra «delito» en los demás idiomas («infraccion», «crime», «prestuplenie»), que muestran que esta garantía no se limita tan sólo a las infracciones más graves. A este respecto no se ha proporcionado suficiente información sobre los procedimientos de apelación, en especial el acceso a los tribunales de segunda instancia y los poderes de éstos, las exigencias que deben satisfacerse para apelar un fallo y la manera en que los tribunales de segunda instancia tienen en cuenta en su procedimiento las exigencias de audiencia pública y con las debidas garantías establecidas en el párrafo 1 del artículo 14.*
- 18.** *En el párrafo 6 del artículo 14 se establece una indemnización con arreglo a la ley en ciertos casos de error judicial especificados en él. Al parecer, de los informes de muchos Estados se desprende que con fre-*

cuencia no se observa este derecho o que está insuficientemente garantizado en la legislación interna. Cuando sea necesario, los Estados deberían complementar su legislación en esta materia para ajustarla a las disposiciones del Pacto.

- 19.** *Al examinar los informes de los Estados se han expresado con frecuencia opiniones diferentes sobre el alcance del párrafo 7 del artículo 14. Algunos Estados Partes han sentido incluso la necesidad de formular reservas sobre los procedimientos para la reanudación de procesos penales. El Comité estima que la mayoría de los Estados Partes establecen una clara distinción entre la reanudación de un proceso justificada por circunstancias excepcionales y la incoación de un nuevo proceso, cosa prohibida en virtud del principio non bis in idem contenido en el párrafo 7. Esta interpretación del significado de non bis in idem tal vez aliente a los Estados Partes a reconsiderar sus reservas al párrafo 7 del artículo 14.*

Comentario

Los recursos judiciales cumplen una función primordial en la protección de los derechos humanos, y el artículo 14 prescribe una serie de derechos relativos a la administración de justicia imparcial, tanto en los procesos criminales como en otros pleitos. Indica en particular las garantías mínimas a que tiene derecho durante el proceso toda persona acusada de un delito. El alcance de los derechos protegidos y la información que deben proporcionar los Estados Partes al Comité son puntos que trata exhaustivamente la extensa observación general aprobada por el Comité. Por lo tanto, conviene que los Estados Partes tomen debidamente en cuenta la observación general al preparar sus informes.

En cuanto a los requisitos de información respecto al artículo 14, los funcionarios encargados de preparar los informes deben remitirse a la observación general. En general, conviene recalcar aquí que los informes deben contener una descripción de la organización del poder judicial en el Estado informante. Deben mencionar las garantías que protegen la independencia del poder judicial con respecto al poder ejecutivo. Deben aportar también información sobre los procedimientos de nombramiento y ascenso de los jueces, sobre la existencia de tribunales extraordinarios al lado de los ordinarios, tales como tribunales especiales o militares, y sus competencias. Además, los informes deben indicar las garantías que existen en la legislación y en la práctica con respecto al derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal imparcial, incluidas las normas y las prácticas concernientes a la publicidad de los juicios y al dictado en público de las sentencias. Esto supone incluir información sobre las normas específicas que rigen la admisión del público interesado y el acceso a las audiencias de los representantes de la prensa local y extranjera

y de los medios de comunicación en general. También debe presentarse información detallada sobre la organización y el funcionamiento de la asociación de abogados y sobre las garantías que permiten a los abogados asistir libremente a sus clientes, así como sobre la prestación de asistencia letrada gratuita a los acusados carentes de medios.

Hay que tener en cuenta que las garantías establecidas en el artículo 14 son mínimas. Por lo tanto, los Estados Partes deben cumplir estrictamente las disposiciones de dicho artículo. Este estricto cumplimiento ha de reflejarse en el informe con una relación detallada de las medidas legislativas y de otra índole adoptadas para garantizar la plena aplicación de todas las disposiciones del artículo 14.

Al reunir información para el artículo 14 (y para los artículos 15 y 16 siguientes), los encargados de preparar los informes deben tener presente que existen artículos conexos de otros instrumentos interregionales que contienen también derechos a garantías procesales, en particular el apartado a) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los párrafos 2 y 3 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los artículos 12 a 15 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el párrafo 2 del artículo 12, el apartado d) del artículo 37 y el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 15

Texto del artículo 15

- 1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*
- 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.*

Comentario

El artículo 15 prohíbe la aplicación retroactiva de las leyes penales, y se refiere tanto a la criminalización de determinados actos como a la gravedad de la pena que puede imponerse por un delito.

Los informes de los Estados Partes deben indicar en especial si la legislación nacional reconoce el principio de no retroactividad de las leyes penales, y facilitar al Comité su formulación exacta. La existencia de esa disposición en el derecho nacional reviste especial importancia por cuanto el artículo 15 no prevé ninguna excepción al principio. Además, el artículo 15 es una de las disposiciones del Pacto que, según el artículo 4, no puede suspenderse, aun en caso de emergencia pública. Por lo tanto, los informes deben mostrar que el principio de la no retroactividad existe y se aplica de hecho no sólo en el derecho penal ordinario, sino también en los códigos penales militares, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

Con respecto al principio de que el delincuente se beneficiará de las leyes promulgadas después de cometer el delito y que impongan penas más leves que la aplicable en el momento de la comisión del delito, los informes deben dar cuenta de la aplicación efectiva de esas leyes. Por lo tanto, deben referirse a situaciones en que la ley varíe durante el juicio, y a la aplicación de la nueva ley cuando el delincuente ya haya sido condenado y esté cumpliendo una sentencia con arreglo a una ley anterior, menos favorable.

ARTÍCULO 16

Texto del artículo 16

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Comentario

Este artículo tiene por fin garantizar que toda persona sea sujeto y no objeto de derecho. Pero no contempla la capacidad de obrar, que puede verse restringida por motivos tales como la minoría de edad o la demencia.

Debe proporcionarse información sobre el momento, que puede ser incluso antes del nacimiento, en que la ley reconoce la personalidad jurídica y en que el individuo pasa a ser sujeto de derecho. Según el artículo 4, el artículo 16 no puede suspenderse ni aun en caso de emergencia pública, puesto que el reconocimiento de la personalidad jurídica es requisito indispensable para ser titular de cualquier otro derecho. El reconocimiento de la personalidad jurídica debe garantizarse en todas partes, es decir, también en situaciones en que

el interesado no se encuentre en el territorio del Estado pero siga estando al alcance de la ley.

ARTÍCULO 17

Texto del artículo 17

1. *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.*
2. *Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.*

Texto de la observación general 16 (32)

1. *En el artículo 17 se prevé el derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación. A juicio del Comité, este derecho debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques, provengan de las autoridades estatales o de personas físicas o jurídicas. Las obligaciones impuestas por este artículo exigen que el Estado adopte medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivas la prohibición de esas injerencias y ataques y la protección de este derecho.*
2. *A este respecto, el Comité desea señalar que en los informes de los Estados Partes en el Pacto no se está prestando la atención necesaria a la información relativa a la forma en que las autoridades legislativas, administrativas o judiciales y, en general, los órganos competentes establecidos en el Estado garantizan el respeto de este derecho. En particular, no se presta suficiente atención al hecho de que el artículo 17 del Pacto se refiere a la protección contra las injerencias tanto ilegales como arbitrarias. Esto significa que es precisamente en la legislación de los Estados donde sobre todo debe preverse el amparo del derecho establecido en ese artículo. Actualmente en los informes o bien no se hace mención alguna de dicha legislación o se proporciona información insuficiente al respecto.*
3. *El término «ilegales» significa que no puede producirse injerencia alguna, salvo en los casos previstos por la ley. La injerencia autorizada por los Estados sólo puede tener lugar en virtud de ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto.*

4. *La expresión «injerencias arbitrarias» atañe también a la protección del derecho previsto en el artículo 17. A juicio del Comité, la expresión «injerencias arbitrarias» puede hacerse extensiva también a las injerencias previstas en la ley. Con la introducción del concepto de arbitrariedad se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso.*
5. *En cuanto al término «familia», los objetivos del Pacto exigen que, a los efectos del artículo 17, se lo interprete como un criterio amplio que incluya a todas las personas que componen la familia, tal como se entienda ésta en la sociedad del Estado Parte de que se trate. El término «home» en inglés, «manzel» en árabe, «zhuzhai» en chino, «domicile» en francés, «zhilische» en ruso y «domicilio» en español, que se emplea en el artículo 17 del Pacto, ha de entenderse en su acepción de lugar donde una persona reside o ejerce su ocupación habitual. A ese respecto, el Comité invita a los Estados a indicar en sus informes la acepción que se da en sus respectivas sociedades a los términos «familia» y «domicilio».*
6. *El Comité considera que en los informes se debe incluir información sobre autoridades y órganos establecidos dentro del sistema jurídico del Estado con competencia para autorizar las injerencias previstas en la ley. Es asimismo indispensable disponer de información sobre las autoridades facultadas para controlar dichas injerencias en estricto cumplimiento de la ley, y saber en qué forma y por medio de qué órganos las personas interesadas pueden denunciar la violación del derecho previsto en el artículo 17 del Pacto. Los Estados deben hacer constar con claridad en sus informes hasta qué punto se ajusta la práctica real a la legislación. Los informes de los Estados Partes deben también contener datos sobre las denuncias en relación con injerencias arbitrarias o ilegales y sobre el número de determinaciones que se hayan podido efectuar al respecto, así como sobre los recursos previstos en esos casos.*
7. *Como todas las personas viven en sociedad, la protección de la vida privada es por necesidad relativa. Sin embargo, las autoridades públicas competentes sólo deben pedir aquella información relativa a la vida privada de las personas cuyo conocimiento resulte indispensable para los intereses de la sociedad en el sentido que tienen con arreglo al Pacto. En consecuencia, el Comité recomienda que los Estados seña-*

len en sus informes las leyes y reglamentos que regulan las injerencias autorizadas en la vida privada.

- 8.** *Incluso con respecto a las injerencias que sean conformes al Pacto, en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias. La decisión correspondiente competirá sólo a la autoridad designada por la ley a ese efecto, que dará la autorización necesaria tras examinar cada caso en particular. El cumplimiento del artículo 17 exige que la integridad y el carácter confidencial de la correspondencia estén protegidos de jure y de facto. La correspondencia debe ser entregada al destinatario sin ser interceptada ni abierta o leída de otro modo. Deben prohibirse la vigilancia, por medios electrónicos o de otra índole, la intervención de las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de otro tipo, así como la intervención y grabación de conversaciones. Los registros en el domicilio de una persona deben limitarse a la búsqueda de pruebas necesarias y no debe permitirse que constituyan un hostigamiento. Por lo que respecta al registro personal y corporal, deben tomarse medidas eficaces para garantizar que esos registros se lleven a cabo de manera compatible con la dignidad de la persona registrada. Las personas sometidas a registro corporal por funcionarios del Estado o por personal médico que actúe a instancias del Estado serán examinadas sólo por personas de su mismo sexo.*
- 9.** *Los propios Estados Partes tienen el deber de abstenerse de injerencias incompatibles con el artículo 17 del Pacto y de establecer un marco legislativo en el que se prohíban esos actos a las personas físicas o jurídicas.*
- 10.** *La recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y por que nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto. Para que la protección de la vida privada sea lo más eficaz posible, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo, toda persona debe poder verificar qué autoridades públi-*

cas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar esos archivos. Si esos archivos contienen datos personales incorrectos o se han compilado o elaborado en contravención de las disposiciones legales, toda persona debe tener derecho a pedir su rectificación o eliminación.

- 11.** *El artículo 17 garantiza la protección de la honra y la reputación de las personas y los Estados tienen la obligación de sancionar legislación apropiada a ese efecto. También se deben proporcionar medios para que toda persona pueda protegerse eficazmente contra los ataques ilegales que puedan producirse y para que pueda disponer de un recurso eficaz contra los responsables de esos ataques. Los Estados Partes deben indicar en sus informes en qué medida se protegen por ley el honor o la reputación de las personas y cómo se logra esa protección con arreglo a sus respectivos sistemas jurídicos.*

Comentario

La observación general 16 (32) contiene orientaciones detalladas sobre el alcance de los derechos protegidos que estipula el artículo 17, y sobre la información que deben presentar los Estados Partes en sus informes, en especial con respecto a la legislación protectora contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia y el domicilio. Sin embargo, conviene señalar a la atención de los Estados informantes la necesidad de exponer detalladamente la práctica seguida en la aplicación de esas leyes y de mencionar expresamente toda violación de esas leyes y las denuncias presentadas al amparo de ellas. Los Estados deben informar sobre si las presuntas víctimas hicieron (o hacen) uso de los recursos existentes, y sobre los resultados de esos casos. Debe presentarse información sobre toda medida práctica adoptada —por ejemplo, instrucciones impartidas a la policía u otras autoridades— para prevenir futuras violaciones, en particular las resultantes del comportamiento arbitrario de funcionarios públicos.

ARTÍCULO 18

Texto del artículo 18

- 1.** *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.*

2. *Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.*
3. *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*
4. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

Texto de los párrafos 4 a 11 de la observación general 22 (48)

4. *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias puede ejercerse "individual o colectivamente, tanto en público como en privado". La libertad de manifestar la religión o las creencias mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza abarca una amplia gama de actividades. El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no sólo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la observancia de normas dietéticas, el uso de prendas de vestir o tocados distintivos, la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida, y el empleo de un lenguaje especial que habitualmente sólo hablan los miembros del grupo. Además, la práctica y la enseñanza de la religión o de las creencias incluyen actos que son parte integrante de la forma en que los grupos religiosos llevan a cabo sus actividades fundamentales, como ocurre con la libertad de escoger a sus dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros, la libertad de establecer seminarios o escuelas religiosas y la libertad de preparar y distribuir textos o publicaciones religiosos.*
5. *El Comité hace notar que la libertad de "tener o adoptar" una religión o unas creencias comporta forzosamente la libertad de elegir la religión o las creencias, comprendido el derecho a cambiar las creencias*

actuales por otras o adoptar opiniones ateas, así como el derecho a mantener la religión o las creencias propias. El párrafo 2 del artículo 18 prohíbe las medidas coercitivas que puedan menoscabar el derecho a tener o a adoptar una religión o unas creencias, comprendidos el empleo o la amenaza de empleo de la fuerza o de sanciones penales para obligar a creyentes o no creyentes a aceptar las creencias religiosas de quienes aplican tales medidas o a incorporarse a sus congregaciones, a renunciar a sus propias creencias o a convertirse. Las políticas o prácticas que tengan los mismos propósitos o efectos, como por ejemplo, las que limitan el acceso a la educación, a la asistencia médica, al empleo o a los derechos garantizados por el artículo 25 y otras disposiciones del Pacto son igualmente incompatibles con el párrafo 2 del artículo 18. La misma protección se aplica a los que tienen cualquier clase de creencias de carácter no religioso.

6. El Comité opina que el párrafo 4 del artículo 18 permite que en la escuela pública se imparta enseñanza de materias tales como la historia general de las religiones y la ética siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva. La libertad de los padres o de los tutores legales de garantizar que los hijos reciban una educación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones proclamada en el párrafo 4 del artículo 18 está relacionada con la garantía de la libertad de enseñar una religión o creencias que se recoge en el párrafo 1 del mismo artículo 18. El Comité señala que la educación obligatoria que incluya el adoctrinamiento en una religión o unas creencias particulares es incompatible con el párrafo 4 del artículo 18, a menos que se hayan previsto exenciones y posibilidades que estén de acuerdo con los deseos de los padres o tutores.
7. Según el artículo 20, ninguna manifestación de carácter religioso o de creencias puede equivaler a la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Tal como dice el Comité en su comentario general 11 [19], los Estados Partes tienen la obligación de promulgar leyes que prohíban tales actos.
8. El párrafo 3 del artículo 18 permite restringir la libertad de manifestar la religión o las creencias con el fin de proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás, a condición de que tales limitaciones estén prescritas por la ley y sean estrictamente necesarias. No se puede restringir la libertad de no ser obligado a tener o adoptar una religión o

unas creencias y la libertad de los padres y los tutores a garantizar la educación religiosa y moral. Al interpretar el alcance de las cláusulas de limitación permisibles, los Estados Partes deberían partir de la necesidad de proteger los derechos garantizados por el Pacto, incluido el derecho a la igualdad y la no discriminación en todos los terrenos especificados en los artículos 2, 3 y 26. Las limitaciones impuestas deben estar prescritas por la ley y no deben aplicarse de manera que vicie los derechos garantizados en el artículo 18. El Comité señala que el párrafo 3 del artículo 18 ha de interpretarse de manera estricta: no se permiten limitaciones por motivos que no estén especificados en él, aun cuando se permitan como limitaciones de otros derechos protegidos por el Pacto, tales como la seguridad nacional. Las limitaciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen. No se podrán imponer limitaciones por propósitos discriminatorios ni se podrán aplicar de manera discriminatoria. El Comité señala que el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas a la libertad de manifestar la religión o las creencias con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición. Las personas que están sometidas a algunas limitaciones legítimas, tales como los presos, siguen disfrutando de sus derechos a manifestar su religión o creencias en la mayor medida que sea compatible con el carácter específico de la limitación. Los informes de los Estados Partes deberían facilitar información sobre el pleno alcance y los efectos de las limitaciones impuestas en virtud del párrafo 3 del artículo 18, tanto como una cuestión de derecho como de su aplicación en circunstancias específicas.

9. El hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como religión oficial o tradicional, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población no tendrá como consecuencia ningún menoscabo del disfrute de cualquiera de los derechos consignados en el Pacto, comprendidos los artículos 18 y 27, ni ninguna discriminación contra los adeptos de otras religiones o los no creyentes. En particular, determinadas medidas que discriminan en contra de estos últimos, como las medidas que sólo permiten el acceso a la función pública de los miembros de la religión predominante o que les conceden privilegios económicos o imponen limitaciones especiales a la práctica de otras creencias, no están en consonancia con la

prohibición de discriminación por motivos de religión o de creencias y con la garantía de igual protección en virtud del artículo 26. Las medidas previstas en el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto constituyen importantes garantías frente a las violaciones de los derechos de las minorías religiosas y de otros grupos religiosos a ejercer los derechos garantizados por los artículos 18 y 27 y frente a los actos de violencia o persecución dirigidos contra esos grupos. El Comité desea que se le informe de las medidas adoptadas por los Estados Partes interesados para proteger la práctica de todas las religiones o creencias de abusos inadmisibles y proteger a sus seguidores de la discriminación. De igual modo, es necesario disponer de información sobre el respeto de los derechos que se reconocen a las minorías religiosas en el artículo 27 para que el Comité pueda evaluar la medida en que la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión y de creencias viene siendo aplicada por los Estados Partes. Los Estados Partes interesados deben incluir también en sus informes datos relativos a las prácticas que según sus leyes y su jurisprudencia se consideran punibles por blasfemas.

- 10.** *Cuando un conjunto de creencias sea considerado como la ideología oficial en constituciones, leyes, programas de partidos gobernantes, etc., o en la práctica efectiva, esto no tendrá como consecuencia ningún menoscabo de las libertades consignadas en el artículo 18 ni de ningún otro de los derechos reconocidos en el Pacto, ni ningún tipo de discriminación contra las personas que no suscriban la ideología oficial o se opongan a ella.*
- 11.** *Muchas personas han reivindicado el derecho a negarse a cumplir el servicio militar (objeción de conciencia) sobre la base de que ese derecho se deriva de sus libertades en virtud del artículo 18. En respuesta a estas reivindicaciones un creciente número de Estados, en sus leyes internas, han eximido del servicio militar obligatorio a los ciudadanos que auténticamente profesan creencias religiosas y otras creencias que les prohíben realizar el servicio militar y lo han sustituido por un servicio nacional alternativo. En el Pacto no se menciona explícitamente el derecho a la objeción de conciencia pero el Comité cree que ese derecho puede derivarse del artículo 18, en la medida en que la obligación de utilizar la fuerza mortífera puede entrar en grave conflicto con la libertad de conciencia y el derecho a manifestar y expresar creencias religiosas u otras creencias. Cuando este derecho se reconozca en la ley o en la práctica no habrá diferenciación entre los*

objeto de conciencia sobre la base del carácter de sus creencias particulares; del mismo modo, no habrá discriminación contra los objetos de conciencia porque no hayan realizado el servicio militar. El Comité invita a los Estados Partes a que informen sobre las condiciones en que se puede eximir a las personas de la realización del servicio militar sobre la base de sus derechos en virtud del artículo 18 y sobre la naturaleza y la duración del servicio nacional sustitutorio.

Comentario

El artículo 18, que protege la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, tiene dos aspectos: protege la libertad de tener una religión, y protege la libertad de manifestar esa religión o creencia, tanto en público como en privado, individual o colectivamente, y observar o no ciertas prácticas. El primer derecho es absoluto y no puede limitarse en modo alguno, ni aun durante un estado de emergencia. En cambio, el derecho a manifestar una religión o una creencia puede estar sujeto a ciertas limitaciones, siempre que esas limitaciones estén previstas en la ley y que sean necesarias con ciertos fines.

Por lo tanto, los informes deben contener información suficiente para que el Comité pueda cerciorarse de que se salvaguarda el carácter absoluto del primer derecho y de que las restricciones que se impusieron al segundo son compatibles con el párrafo 3 del artículo 18. A ese efecto, el Comité solicita información detallada sobre la existencia de diferentes religiones en el Estado informante, y el uso de los lugares de culto, la publicación y distribución de textos religiosos y las medidas adoptadas para prevenir y sancionar los delitos contra el libre ejercicio de la religión de cada uno. Cuando exista una religión estatal, debe indicarse en los informes cómo se garantiza el derecho de toda persona a no tener religión y cómo se vela por la aplicación del principio de la no discriminación por motivos religiosos. Además, deben exponerse los procedimientos que haya que seguir para el reconocimiento legal, la autorización o la tolerancia de las diversas confesiones religiosas en el país. Debe proporcionarse información sobre la aplicación práctica de esos procedimientos con referencia especial a toda posible denegación de reconocimiento que tal vez se haya dado durante el período objeto de informe y en particular cuando esa denegación sea debida a la incompatibilidad de una religión con otra religión dominante en el Estado informante. Es preciso explicar el papel y las facultades de las autoridades estatales en la adopción de decisiones sobre esas incompatibilidades. En los casos en que exista una religión dominante, deben reseñarse en los informes las diferencias principales en la situación de la religión dominante y de las demás confesiones, en particular atendiendo a la necesidad de igual trato para todas.

El párrafo 2 del artículo 18 estipula que nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener la religión o las creencias de su elección. Por lo tanto debe darse cuenta en los informes de toda forma de control o de supervisión que pueda

imponerse a las personas que profesen cierta religión o creencia, y de todo privilegio que pueda concederse a las personas pertenecientes a un grupo religioso, pero que se niegue a los demás.

También debe exponerse en relación con este artículo la situación y actitud de los objetores de conciencia y proporcionarse información estadística sobre el número de personas que hayan solicitado su reconocimiento como objetores de conciencia, el número de personas reconocidas efectivamente como tales, los motivos expuestos para justificar la objeción de conciencia y los derechos y deberes de los objetores de conciencia en comparación con las personas que cumplen el servicio militar normal.

Una disposición específica del párrafo 4 del artículo 18 es la relativa al derecho de los padres a garantizar que los hijos reciban una educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En consecuencia, se solicita información concreta sobre la legislación y la práctica en materia de educación religiosa, en particular cuando se enseña religión en las escuelas públicas. A este respecto debe prestarse atención especial a cómo se salvaguardan los derechos susodichos de los padres.

Nótese que el inciso vii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial protege el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de opinión a los fines de esa Convención.

ARTÍCULO 19

Texto del artículo 19

- 1.** *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
- 2.** *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- 3.** *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a)** *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
 - b)** *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

Texto de la observación general 10 (19)

1. *El párrafo 1 prevé la protección del derecho de toda persona a no «ser molestada a causa de sus opiniones». Se trata de un derecho para el que el Pacto no admite excepciones ni restricciones. El Comité acogerá con agrado información de los Estados Partes sobre la aplicación del párrafo 1.*
2. *El párrafo 2 prevé la protección del derecho de expresión, que comprende no sólo la libertad de «difundir informaciones e ideas de toda índole» sino también la libertad de «buscarlas» y «recibirlas» «sin consideración de fronteras», y por cualquier medio, «ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección». No todos los Estados Partes han suministrado información sobre todos los aspectos de la libertad de expresión. Por ejemplo, hasta ahora se ha prestado poca atención al hecho de que debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión en una forma no prevista en el párrafo 3.*
3. *Muchos Estados se limitan a mencionar que la libertad de expresión está garantizada por la constitución o por las leyes. Ahora bien, a fin de conocer el régimen preciso de la libertad de expresión en la legislación y en la práctica, el comité necesita además información adecuada sobre las normas que definen el ámbito de la libertad de expresión así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho. Es el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determina el ámbito real del derecho de la persona.*
4. *El párrafo 3 subraya expresamente que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entrañaría deberes y responsabilidades especiales y por esta razón se permiten ciertas restricciones del derecho en interés de terceros o de la comunidad en su conjunto. No obstante, cuando un Estado Parte considera procedente imponer ciertas restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo. El párrafo 3 establece tres condiciones que han de cumplir las restricciones: las restricciones deberán estar «fijadas por la ley»; únicamente pueden imponerse por una de las razones establecidas en los apartados a) y b) del párrafo 3; y deben jus-*

tificarse como «necesarias» a fin de que el Estado Parte alcance uno de esos propósitos.

Comentario

Como el artículo 18 sobre la libertad de religión y de creencias, el artículo 19 presenta dos aspectos: por una parte, garantiza un derecho de carácter absoluto, a saber, el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones y, por otra parte, protege el derecho a la libertad de expresión, que puede estar sujeto a ciertas restricciones fijadas por ley. Ahora bien, esa ley debe ajustarse a las condiciones establecidas en el mismo artículo 19.

En lo que toca al derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones, los informes deben indicar las medidas adoptadas por el Estado Parte para velar por que no haya injerencia alguna, y en particular, por que las autoridades públicas no se sirvan de las opiniones políticas como motivo para discriminar a una persona, ni aun como motivo para limitar la libertad de una persona.

El Comité ha señalado que la libertad de expresión es muy amplia e incluye todos los aspectos relativos a la difusión de información en cualquier forma y por cualesquiera medios. Por lo tanto, todo informe completo de un Estado Parte debe tratar de todas estas cuestiones y proporcionar información completa no sólo sobre los controles aplicados respecto de la libertad de expresión en general y los eventuales casos de personas detenidas o presas por expresar opiniones políticas, sino también sobre el régimen jurídico que rige la propiedad y la autorización de la prensa y de los medios de difusión. Los Estados Partes deben señalar los motivos invocados para conceder o denegar la autorización de medios de difusión, y deben analizar todo control impuesto por las autoridades públicas a la prensa y otros medios de comunicación y a las actividades de los periodistas. Debe proporcionarse información sobre las condiciones en que un periodista puede ejercer su profesión, y sobre las medidas adoptadas para velar por que los medios de comunicación reflejen todas las opiniones políticas.

Merece atención en los informes el acceso de los periodistas extranjeros a la información y la distribución de la prensa extranjera dentro del país. Debe presentarse información detallada sobre el número de diarios y periódicos extranjeros que se importan y se distribuyen en el Estado informante, y sobre los motivos por los cuales puede limitarse o prohibirse su distribución.

Es de suma importancia que el Comité reciba información detallada sobre cada una de las cuestiones susodichas, en vista de los deberes y responsabilidades especiales vinculados con el ejercicio de la libertad de expresión, y de las restricciones a que puede someterse ese ejercicio de conformidad con el párrafo 3 del artículo 19.

El derecho a la libertad de opinión y de expresión está protegido por el inciso viii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y de los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a los fines de esas Convenciones. Véanse también los apartados a) y c) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y el siguiente artículo 20 del Pacto.

ARTÍCULO 20

Texto del artículo 20

- 1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.*
- 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.*

Texto de la observación general 11 (19)

- 1. No todos los informes presentados por los Estados Partes contienen suficiente información sobre la aplicación del artículo 20 del Pacto. Dada la naturaleza del artículo 20, los Estados Partes tienen la obligación de adoptar las disposiciones legislativas necesarias para prohibir las actividades a que se refiere ese artículo. Sin embargo, los informes muestran que en algunos casos tales actividades no están prohibidas por la ley ni se han previsto o tomado medidas adecuadas para prohibirlas. Además, en muchos informes no se da suficiente información sobre las disposiciones legislativas y las prácticas nacionales pertinentes.*
- 2. En el artículo 20 del Pacto se establece que toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estarán prohibidas por la ley. En opinión del Comité, estas prohibiciones, necesarias, son plenamente compatibles con el derecho a la libertad de expresión enunciado en el artículo 19, cuyo ejercicio implica deberes y responsabilidades especiales. La prohibición establecida en el párrafo abarca toda forma de propaganda que amenace con un acto de agresión o de quebrantamiento de la paz contrario a la Carta de las Naciones Unidas o que pueda llevar a tal acto, mientras que el párrafo 2 está dirigido contra toda apología del odio nacional, racial o reli-*

gioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, tanto si tal propaganda o apología tiene fines internos al Estado de que se trate como si tiene fines externos a ese Estado. Las disposiciones del párrafo 1 del artículo 20 no prohíben la apología del derecho soberano a la defensa nacional ni del derecho de los pueblos a la libre determinación y a la independencia conforme a la Carta de las Naciones Unidas. Para que el artículo 20 llegue a ser plenamente eficaz debería existir una ley en la que se dejase bien sentado que la propaganda y la apología en él descritas son contrarias a la política del Estado y en la que se estableciese una sanción adecuada en caso de incumplimiento. El Comité estima, por lo tanto, que los Estados Partes que aún no lo hayan hecho, deben tomar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones enunciadas en el artículo 20 y deben ellos mismos abstenerse de toda propaganda o apología de esa naturaleza.

ARTÍCULO 21

Texto del artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Comentario

El artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica, en privado o en público, con fines políticos o de otra índole.

Los informes de los Estados Partes deben exponer la regulación de este derecho por la ley y la protección de que gozan las personas que se reúnen en asamblea o que se reúnen para manifestarse o para debatir en público sus opiniones o expresar cualquier opinión. El derecho de reunión pacífica le crea al Estado la obligación positiva de garantizar el ejercicio del derecho, y a las autoridades públicas la obligación negativa de no injerencia para restringir el derecho más allá de los límites fijados en el Pacto. A este respecto, el artículo 21 sólo permite las restricciones previstas por la ley. La ley no debe rebasar los límites necesarios para proteger ciertos intereses públicos y ha de ser compatible con una sociedad democrática. Teniendo en cuenta tales requisitos, debe aportarse información sobre todos los casos en

que se prohíba la celebración de una reunión pacífica. Debe analizarse en los informes si es necesario obtener la aprobación de las autoridades públicas para celebrar una reunión, los procedimientos que deben seguirse y las condiciones que deban reunirse para obtener esa autorización, y las restricciones impuestas a los participantes en la reunión. Como es habitual, la información debe referirse tanto a la ley como a la práctica, y deben describirse las instrucciones impartidas a los funcionarios públicos, en particular a los oficiales de policía, y sus actitudes respecto de las reuniones públicas. En este contexto, los informes deben contener estadísticas relativas a eventuales denuncias registradas del uso de la violencia contra manifestantes pacíficos y no armados. Debe especificarse en los informes si se investigaron esas denuncias y, en su caso, los resultados de esas investigaciones.

Habida cuenta de que las manifestaciones públicas pueden constituir un medio de expresar opiniones políticas o de otra índole, el derecho protegido en el artículo 21 está vinculado también con el derecho a la libertad de expresión protegido en el artículo 19. Por lo tanto, debe explicarse cuidadosamente en los informes toda conexión existente, en la ley y en la práctica, entre las restricciones que pudieran imponerse a estos dos derechos.

ARTÍCULO 22

Texto del artículo 22

- 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
- 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*
- 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.*

Comentario

El artículo 22 garantiza el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para fines políticos o de otra índole. Así pues, este artículo consagra un derecho que en cierta medida complementa el derecho de reunión pacífica reconocido en el artículo 21. En consecuencia, las restricciones que puedan imponerse al ejercicio del derecho a asociarse libremente deben atenerse a las mismas condiciones que las restricciones que puedan imponerse al ejercicio del derecho de reunión pacífica, a saber, han de estar previstas por la ley y ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los intereses públicos, como se indica en el Pacto.

Por lo tanto, los informes de los Estados Partes deben describir los procedimientos que rigen la formación de asociaciones, si debe obtenerse una autorización o registro, y en qué casos, y los controles que ejercen las autoridades públicas sobre la vida y las actividades de las asociaciones.

El derecho a asociarse libremente reviste especial importancia y ha de protegerse en particular con respecto a la libre formación de asociaciones políticas, en especial de partidos políticos. En este contexto, debe proporcionarse en los informes información completa sobre las leyes y la práctica relativas al establecimiento de partidos políticos. Debe indicarse si más de un partido político participa en la vida política del Estado informante, las posibles razones para prohibir el establecimiento de determinado partido político, o de los partidos políticos en general. Debe indicarse además en los informes si se han interpuesto recursos por solicitudes rechazadas, y los resultados eventuales de esas apelaciones. El Comité también solicita información sobre cualquier control impuesto a las actividades de los partidos políticos.

De conformidad con el Pacto, los Estados Partes se obligan en general a garantizar la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, interesa en especial al Comité obtener información relativa al derecho a formar asociaciones y grupos dedicados a la promoción de los derechos humanos. Las autoridades públicas no sólo deben tolerar el establecimiento y las actividades de esos grupos y asociaciones, sino que deben alentarlos. Los informes sobre la aplicación del artículo 22 deben indicar las medidas adoptadas para garantizar que esos grupos puedan actuar libremente y cumplir una función en la defensa de los derechos humanos.

Una disposición especial del artículo 22 garantiza el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para proteger sus intereses. Los informes deben tratar específicamente de esta cuestión y describir las leyes y la práctica aplicables a los sindicatos en el Estado informante. Deben indicar la estructura orgánica de los sindicatos, su composición numérica también desglosada por sectores industriales, y el porcentaje de la fuerza de trabajo total que corresponde a los sindicatos. El Comité desea información sobre las restric-

ciones legislativas referentes a los derechos sindicales, tanto en general como respecto de categorías concretas de trabajadores. Debe indicarse en los informes si los derechos sindicales incluyen el derecho a la huelga y la regulación de este derecho, y las medidas prácticas adoptadas para garantizar el libre ejercicio de los derechos sindicales. Los Estados informantes han de tener en cuenta que, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 22, ninguna ley o práctica puede menoscabar las garantías contenidas en el Convenio de la OIT de 1948. Por lo tanto, los informes deben mostrar que la legislación nacional se ajusta a dicho Convenio.

Los derechos de reunión pacífica y asociación libre (artículos 21 y 22 del Pacto) están protegidos por el inciso ix) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y por el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a los fines de esas Convenciones. Véase también el apartado b) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Con respecto a los derechos sindicales, los funcionarios encargados de informar deben tener en cuenta el posible interés del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del inciso ii) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial al preparar informes con arreglo al artículo 22 del Pacto.

ARTÍCULO 23

Texto del artículo 23

- 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.*
- 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.*
- 3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.*
- 4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.*

Texto de los párrafos 4 a 6 de la observación general 19 (39)

4. *En el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto se reafirma el derecho del hombre y de la mujer de contraer matrimonio y de fundar una familia si tienen edad para ello. En el párrafo 3 del mismo artículo se establece que el matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. En los informes de los Estados Partes debería indicarse si existen restricciones o impedimentos al ejercicio del derecho a contraer matrimonio sobre la base de factores especiales como el grado de parentesco o la incapacidad mental. Si bien el Pacto no establece una edad concreta para contraer matrimonio ni para el hombre ni para la mujer, dicha edad debe ser tal que pueda considerarse que los contrayentes han dado su libre y pleno consentimiento personal en las formas y condiciones prescritas por la ley. A este respecto, el Comité desea recordar que dichas disposiciones legales deben ser compatibles con el pleno ejercicio de los demás derechos garantizados por el Pacto; así, por ejemplo, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión implica que la legislación de cada Estado debe prever la posibilidad de celebrar tanto el matrimonio religioso como el civil. Sin embargo, a juicio del Comité, el que un Estado exija que un matrimonio celebrado de acuerdo con los ritos religiosos se celebre, confirme o registre también según el derecho civil no es incompatible con el Pacto. También se pide a los Estados que incluyan información sobre este aspecto en sus informes.*
5. *El derecho a fundar una familia implica, en principio, la posibilidad de procrear y de vivir juntos. Cuando los Estados Partes adopten políticas de planificación de la familia, éstas han de ser compatibles con las disposiciones del Pacto y sobre todo no deben ser ni discriminatorias ni obligatorias. Asimismo, la posibilidad de vivir juntos implica la adopción de medidas apropiadas, tanto en el plano interno cuanto, según sea el caso, en cooperación con otros Estados, para asegurar la unidad o la reunificación de las familias, sobre todo cuando la separación de sus miembros depende de razones de tipo político, económico o similares.*
6. *En el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto se prevé que los Estados Partes tomen las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo.*

En cuanto a la igualdad en el matrimonio, el Comité desea destacar, en particular, que no debe haber discriminación alguna basada en el sexo en cuanto a la adquisición o pérdida de la nacionalidad por razón del matrimonio. Asimismo, debería salvaguardarse el derecho de cada cónyuge a seguir utilizando su propio apellido o a participar en condiciones de igualdad en la elección de un nuevo apellido.

Durante el matrimonio, los esposos deben tener iguales derechos y responsabilidades en la familia. Esta igualdad se aplica también a todas las cuestiones derivadas del vínculo matrimonial, como la elección de residencia, la gestión de los asuntos del hogar, la educación de los hijos y la administración de los haberes. Esta igualdad es también aplicable a los arreglos relativos a la separación legal o la disolución del matrimonio.

Así, debe prohibirse todo trato discriminatorio en lo que respecta a los motivos y los procedimientos de separación o de divorcio, la custodia de los hijos, los gastos de manutención o pensión alimentaria, el derecho de visita, y la pérdida y la recuperación de la patria potestad, teniendo en cuenta el interés primordial de los hijos a este respecto. En particular, los Estados Partes deberían incluir en sus informes información sobre las normas adoptadas para dar a los niños la protección necesaria en caso de disolución del matrimonio o de separación de los cónyuges.

Comentario

Como se indica en la observación general aprobada por el Comité, la intención del artículo 23 es proteger la familia, reconocida como el elemento natural y fundamental de la sociedad. El párrafo 1 no define el término «familia» ni indica las medidas de protección que incumben al Estado y a la sociedad. Por lo tanto, los informes deben proporcionar información básica sobre cómo se entiende o define el concepto de familia en la sociedad y, en su caso, en la legislación del Estado informante. Debe describirse en los informes cómo la sociedad y el Estado garantizan la protección efectiva de la familia. Debe señalarse además si la ley reconoce y protege la familia constituida por la cohabitación permanente de una pareja, sin matrimonio oficial.

Los párrafos 2 a 4 del artículo 23 protegen ciertos derechos de los miembros, o futuros miembros, de una familia fundada en el matrimonio. A este respecto, el artículo 23 reconoce el derecho a contraer matrimonio, y establece el principio de que un matrimonio válido debe basarse en el libre consentimiento de ambos esposos. Deben indicarse en los informes la edad a la que pueden contraer matrimonio los hombres y las mujeres, y los

requisitos y procedimientos para contraer un matrimonio válido, así como las restricciones o impedimentos que afecten al ejercicio del derecho a contraer matrimonio. El artículo 23 establece también el principio de la igualdad de derechos y obligaciones de los esposos con respecto al matrimonio, durante el matrimonio, y en caso de disolución del mismo. En consecuencia, los informes deben contener información sobre el trato no discriminatorio de hombres y mujeres con respecto al propio matrimonio, y con respecto a cualesquiera consecuencias que resulten del mismo, como la nacionalidad de los esposos, y los derechos y deberes entre los esposos y respecto de los hijos. También debe exponerse en los informes el tratamiento dado a las solicitudes de divorcio, la concesión del divorcio, la custodia de los hijos y los derechos de visita, en particular con respecto a la no discriminación entre hombres y mujeres. Por último, y de conformidad con la última oración del párrafo 4, debe indicarse en los informes cómo se garantiza la protección necesaria de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio en caso de disolución del mismo, y atendiendo a los intereses superiores de los hijos.

ARTÍCULO 24

Texto del artículo 24

- 1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.*
- 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.*
- 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.*

Texto de los párrafos 4 a 8 de la observación general 17 (35)

- 4. Todo niño, debido a su condición de menor, tiene derecho a medidas especiales de protección. No obstante, el Pacto no precisa el momento en que se alcanza la mayoría de edad. Esa determinación incumbe al Estado Parte, a la luz de las condiciones sociales y culturales pertinentes. A este respecto, los Estados deben indicar en sus informes la edad en que el niño alcanza la mayoría de edad en los asuntos civiles y asume la responsabilidad penal. Los Estados deberían indicar también la edad legal en que el niño tiene derecho a trabajar y la edad en la que se le trata como adulto a los efectos del derecho laboral. Los*

Estados deberían indicar además la edad en que un niño se considera adulto a los efectos de los párrafos 2 y 3 del artículo 10. Sin embargo, el Comité señala que no se debería establecer una edad irracionalmente corta a los efectos antedichos y que en ningún caso un Estado Parte puede desentenderse de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en relación con los menores de 18 años de edad, aunque a los efectos de la legislación nacional hayan alcanzado la mayoría de edad.

- 5.** *De acuerdo con el Pacto, debe otorgarse protección a los niños sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento. El Comité observa a este respecto que, mientras que la no discriminación en el disfrute de los derechos previstos en el Pacto se deriva también, para los niños, del artículo 2 y su igualdad ante la ley, del artículo 26, la cláusula no discriminatoria del artículo 24 se refiere de manera concreta a las medidas de protección previstas en esta disposición. Los informes de los Estados Partes deben indicar la forma en que la legislación y la práctica garantizan que las medidas de protección tengan por objeto eliminar la discriminación en todas las esferas, incluido el derecho sucesorio, en particular entre niños nacionales y extranjeros o entre hijos legítimos e hijos extramatrimoniales.*
- 6.** *La obligación de garantizar a los niños la protección necesaria corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado. Aunque el Pacto no indique cómo se ha de asignar esa responsabilidad, incumbe ante todo a la familia, interpretada en un sentido amplio, de manera que incluya a todas las personas que la integran en la sociedad del Estado Parte interesado, y especialmente a los padres, la tarea de crear las condiciones favorables a un desarrollo armonioso de la personalidad del niño y al disfrute por su parte de los derechos reconocidos en el Pacto. No obstante, puesto que es frecuente que el padre y la madre ejerzan un empleo remunerado fuera del hogar, los informes de los Estados Partes deben precisar la forma en que la sociedad, las instituciones sociales y el Estado cumplen su responsabilidad de ayudar a la familia en el sentido de garantizar la protección del niño. Por otra parte, en los casos en que los padres falten gravemente a sus deberes o maltraten o descuiden al niño, el Estado debe intervenir para restringir la patria potestad y el niño puede ser separado de su familia cuando las circunstancias lo exijan. En caso de disolución del matrimonio, deben adoptarse medidas, teniendo en cuenta el interés superior de los*

niños, para asegurarles la protección necesaria y garantizar, en la medida de lo posible, relaciones personales con ambos padres. El Comité considera útil que, en sus informes, los Estados Partes proporcionen información sobre las medidas especiales de protección que han adoptado para proteger a los niños abandonados o privados de su medio familiar, con el fin de permitir que se desarrollen en las condiciones que más se asemejen a las que caracterizan al medio familiar.

7. En virtud del párrafo 2 del artículo 24, todo niño tiene derecho a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y a tener un nombre. A juicio del Comité, debe interpretarse que esta disposición está estrechamente vinculada a la que prevé el derecho a medidas especiales de protección y tiene por objeto favorecer el reconocimiento de la personalidad jurídica del niño. El establecimiento del derecho al nombre reviste especial importancia con respecto a los hijos extramatrimoniales. La obligación de inscribir a los niños después de su nacimiento tiende principalmente a reducir el peligro de que sean objeto de comercio, raptos u otros tratos incompatibles con el disfrute de los derechos previstos en el Pacto. En los informes de los Estados Partes deberían indicarse en detalle las medidas adoptadas para garantizar la inscripción inmediata de los niños nacidos en su territorio.
8. Asimismo, debería prestarse especial atención, dentro del marco de la protección que ha de otorgarse a los niños, al derecho enunciado en el párrafo 3 del artículo 24 que tiene todo niño a adquirir una nacionalidad. Si bien esta disposición responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida, no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio. Sin embargo, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento. A este respecto, no se admite ninguna discriminación, en la legislación interna, con respecto a la adquisición de la nacionalidad, entre los hijos legítimos y los extramatrimoniales o de padres apátridas o por causa de la nacionalidad de uno de los padres o de ambos padres. En los informes de los Estados Partes deberían siempre indicarse las medidas adoptadas para garantizar que los niños tengan una nacionalidad.

Comentario

El artículo 24 establece el derecho específico de los niños a gozar de medidas especiales de protección como lo requiere su condición de menores. Debe destacarse que ese derecho es adicional, y que, como individuos, los niños se benefician de todos los derechos sociales enunciados en el Pacto. Por lo tanto, en su informe sobre el artículo 24 los Estados deben indicar las medidas especiales que han tomado además de las que se adoptan normalmente para garantizar a todas las personas los derechos enunciado en el Pacto. Conviene asimismo destacar que tales medidas, a pesar de estar concebidas para garantizar los derechos civiles, también pueden ser de naturaleza económica, social y cultural. Al describir las medidas adoptadas hay que tener en cuenta también el énfasis que pone el artículo 24 en la responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. La observación general expone el modo en que los informes deben abordar esas cuestiones y las situaciones que pueden surgir dentro del contexto de las susodichas responsabilidades.

Respecto de los artículos 23 y 24 del Pacto, los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta las disposiciones conexas siguientes: el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el inciso iv) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y los artículos 12, 16 y el párrafo 2 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y los artículos 5, 16, 18 a 20, 22, 34 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que tratan de los derechos a contraer matrimonio y fundar una familia, así como de la protección a la familia, la madre y los hijos. El derecho (de todo niño) a adquirir una nacionalidad, proclamado en el párrafo 3 del artículo 24 del Pacto, figura también en las disposiciones conexas siguientes: inciso iii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 25

Texto del artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) *Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

- b) *Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Texto de los párrafos 2 a 24 de la observación general 25 (57)

2. *Los derechos consagrados en el artículo 25 están relacionados con derecho de los pueblos a la libre determinación, aunque son distintos de él. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 1, los pueblos gozan del derecho a determinar libremente su condición política, y del derecho a elegir la forma de su constitución o gobierno. El artículo 25 trata del derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos. Como derechos individuales, tales derechos pueden dar lugar a reclamaciones en virtud del primer Protocolo Facultativo.*
3. *A diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto (que se garantizan a todas las personas dentro del territorio y sujetos a la jurisdicción del Estado), el artículo 25 protege los derechos de “cada uno de los ciudadanos”. En sus informes, los Estados deben describir las disposiciones jurídicas que definen la ciudadanía en el contexto de los derechos amparados por ese artículo. No se permite hacer distinción alguna entre los ciudadanos en lo concerniente al goce de esos derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Las distinciones entre los que tienen derecho a la ciudadanía por motivo de nacimiento y los que la adquieren por naturalización pueden plantear cuestiones de compatibilidad con las disposiciones del artículo 25. En los informes de los Estados se deberá indicar si cualesquiera grupos, como los residentes permanentes, gozan de tales derechos en forma limitada, como por ejemplo, teniendo derecho a votar en las elecciones locales o a desempeñar determinados cargos públicos.*
4. *Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad*

que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.

5. *La dirección de los asuntos públicos, mencionada en el párrafo a), es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.*
6. *Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos. El apartado b) apoya ese derecho a la participación directa. Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos. En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas.*
7. *Cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder. También se infiere que los representantes ejercen solamente las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la constitución. La participa-*

ción por conducto de representantes libremente elegidos tiene lugar por medio de procesos de votación que deben establecerse en virtud de leyes acordes con las disposiciones del apartado b).

- 8.** *Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.*
- 9.** *El apartado b) del artículo 25 establece disposiciones concretas acerca del derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos en calidad de votantes o de candidatos a elecciones. Unas elecciones periódicas auténticas y que se ajusten a las disposiciones del apartado b) es un requisito indispensable para asegurar la responsabilidad de los representantes en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas o ejecutivas que se les haya otorgado. Esas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno sigue basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo. Los derechos y obligaciones previstos en el apartado b) deben quedar garantizados en la legislación.*
- 10.** *El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica. La afiliación a un partido no debe ser condición ni impedimento para votar.*
- 11.** *Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. Si, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, éstos serán razonables y no deberán imponerse de forma que impidan a las personas que carezcan de vivienda ejercer su derecho de voto. Deberá prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que interfiera en exceso con la inscripción o el voto, y esas disposiciones deberán aplicarse estrictamente. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien*

informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes.

- 12.** *La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva. Se deberá disponer de información y material acerca de la votación de los idiomas de las distintas minorías. Deben adoptarse métodos concretos, como fotografías y símbolos, para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes la forma en que se hace frente a las dificultades mencionadas en el presente párrafo.*
- 13.** *Los Estados deben describir en sus informes las normas que rigen el derecho de voto, y la aplicación de esas normas en el período abarcado por los informes. Deben describirse asimismo los factores que impiden a los ciudadanos ejercer su derecho de voto y las medidas positivas que se han adoptado para superar tales factores.*
- 14.** *En sus informes, los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos. Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables. Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.*
- 15.** *La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir*

desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.

- 16.** *Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio. Si hay motivos razonables para considerar que ciertos cargos electivos son incompatibles con determinados puestos (por ejemplo, los de la judicatura, los militares de alta graduación y los funcionarios públicos), las medidas que se adopten para evitar todo conflicto de interés no deberán limitar indebidamente los derechos amparados por el apartado b). Las razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones legales basadas en criterios objetivos y razonables y que comporten procedimientos justos y equitativos.*
- 17.** *El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.*
- 18.** *En sus informes, los Estados deben describir las disposiciones jurídicas que establecen las condiciones para el ejercicio de cargos públicos electivos, y cualesquiera limitaciones o condiciones aplicables a determinados cargos. También deben describir las condiciones para la designación de los candidatos, por ejemplo, los límites de edad y cualesquiera otras condiciones o restricciones. En los informes, los Estados deben indicar si hay restricciones que impiden que personas que ocupan puestos en la administración pública (inclusive en la policía o las fuerzas armadas) puedan ser elegidas para determinados cargos públicos. Deben describirse los motivos y los procedimientos legales para destituir a personas que ocupan cargos electivos.*
- 19.** *De conformidad con el apartado b), las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. Las*

personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo. La limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica.

- 20.** *Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto. Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual, si existe este sistema. Ello comporta la necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para velar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral. La renuncia de estos derechos es incompatible con las disposiciones del artículo 25 del Pacto. Deberá garantizarse la seguridad de las urnas y los votos deben escrutarse en presencia de los candidatos o de sus agentes. Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos. La asistencia que se preste a los discapacitados, los ciegos o los analfabetos deberá tener carácter independiente. Deberá informarse plenamente a los electores acerca de estas garantías.*
- 21.** *Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método*

de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes.

- 22.** *En sus informes, los Estados deben indicar las medidas que han adoptado para garantizar elecciones auténticas, libres y periódicas, y la forma en que su sistema o sistemas electorales garantizan y dan efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. En los informes se debe describir el sistema electoral y explicar cómo las distintas opiniones políticas de la comunidad están representadas en los órganos elegidos. En los informes deberán describirse asimismo las leyes y procedimientos que garantizan que los ciudadanos puedan ejercer de hecho libremente el derecho de voto e indicarse de qué forma la legislación garantiza el secreto, la seguridad y la validez del proceso electoral. Deberá explicarse la aplicación práctica de estas garantías en el período abarcado por el informe de que se trate.*
- 23.** *El apartado c) del artículo 25 se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2.*
- 24.** *En sus informes, los Estados deberán describir las condiciones para acceder a la administración pública, y los procesos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución o separación del cargo, así como los mecanismos judiciales u otros mecanismos de revisión aplicables a esos procesos. En los informes también debe indicarse cómo se cumple el requisito de acceso en igualdad de condiciones, y si se han adoptado medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades y, en tal caso, en qué medida.*

Comentario

El artículo 25 se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos y establece el principio de que esos derechos deberán garantizarse sin restricciones indebidas, y sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2.

Los informes deben indicar todas las reglamentaciones y restricciones que se apliquen al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en general y respecto de determinadas categorías de personas. Deben exponer la legislación y la práctica relativas al acceso a los cargos públicos, y hacer referencia específica al sistema electoral del Estado informante. Los informes han de mostrar que los requisitos contenidos en los apartados a) y b) del artículo 25 se recogen en las normas y reglamentos que rigen el proceso electoral, en particular en lo que respecta a la necesidad de observar el principio de la no discriminación y de garantizar la igualdad de oportunidades de todo ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos.

Además, el apartado c) del artículo 25 estipula la igualdad de acceso a las funciones públicas; debe facilitarse información sobre las normas y reglamentos que rigen esa igualdad de acceso.

Por último, aunque los derechos enunciados en el artículo 25 han de garantizarse únicamente a los ciudadanos, los informes también deben incluir una descripción de las experiencias habidas al aplicar las disposiciones relativas al derecho de los ciudadanos extranjeros a participar en la dirección de los asuntos públicos, en especial mediante elecciones generales o locales, y a ocupar cargos públicos en órganos gubernamentales centrales o locales.

Con respecto a los derechos políticos y al acceso a las funciones públicas, puede también ser de utilidad, en relación con este Pacto, la información reunida en el apartado c) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en los artículos 7 y 8 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

ARTÍCULO 26

Texto del artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo,

idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Texto de los párrafos 1 y 7 a 13 de la observación general 18 (37)

1. *La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación, constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. Así, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En virtud del artículo 26 todas las personas no solamente son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, sino también se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

...

7. *Si bien otras convenciones se refieren sólo a un tipo específico de discriminación, el Comité considera que el término «discriminación», tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.*
8. *Sin embargo, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia. A este respecto, las disposiciones del Pacto son explícitas. Por ejemplo, el párrafo 5 del artículo 6 prohíbe que se imponga la pena de muerte a personas de menos de 18 años de edad. El mismo párrafo prohíbe que se aplique dicha pena a las mujeres en estado de gravidez. De la misma*

manera, en el párrafo 3 del artículo 10 se requiere que los delincuentes menores estén separados de los adultos. Además, el artículo 25 garantiza determinados derechos políticos, estableciendo diferencias por motivos de ciudadanía y de edad.

9. Los informes de muchos Estados Partes contienen información tanto sobre medidas legislativas como administrativas y decisiones de los tribunales relacionadas con la protección contra la discriminación jurídica, pero suelen no incluir información que ponga de manifiesto una discriminación de hecho. Al informar sobre el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto, los Estados Partes por lo general citan disposiciones de su constitución o de sus leyes sobre igualdad de oportunidades en lo que respecta a la igualdad de las personas. Si bien esta información es sin duda alguna útil, el Comité quisiera saber si sigue existiendo algún problema de discriminación de hecho, practicada ya sea por las autoridades públicas, la comunidad o por personas u órganos privados. El Comité desea ser informado acerca de las disposiciones legales y medidas administrativas encaminadas a reducir o eliminar tal discriminación.
10. El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.
11. Tanto en el párrafo 1 del artículo 2 como en el artículo 26 se enumeran motivos de discriminación tales como la raza, el color el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité ha observado que en algunas constituciones y leyes no se señalan todos los motivos por los que se prohíbe la discriminación, en la forma en que se enumeran en el párrafo 1 del

artículo 2. Por lo tanto, el Comité desearía recibir información de los Estados Partes en cuanto al significado que revisten esas omisiones.

- 12.** *Si bien el artículo 2 del Pacto limita el ámbito de los derechos que han de protegerse contra la discriminación a los previstos en el Pacto, el artículo 26 no establece dicha limitación. Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto.*
- 13.** *Por último, el Comité observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto.*

Comentario

La observación general 18 (37) aprobada por el Comité define claramente el alcance del artículo 26 y del principio de no discriminación que éste contiene. Sin embargo, conviene señalar que esta observación general se refiere no sólo al artículo 16, sino que se aplica también en general a las cláusulas no discriminatorias contenidas en algunos otros artículos del Pacto. Por lo tanto, al informar sobre esos otros artículos del Pacto deberá también tenerse en cuenta la observación general 18 (37).

El aspecto más importante que deben tener presente los Estados Partes con respecto al significado del artículo 26 es que éste prescribe un derecho autónomo que puede aplicarse también a esferas no directamente abordadas en el Pacto. La repercusión del derecho contenido en el artículo 26 puede extenderse también a cualquier medida de la legislación nacional que establezca algún derecho individual (véase el párrafo 12 de la observación general). Por lo tanto, los informes deben describir también las medidas adoptadas para

modificar la legislación vigente y promulgar nuevas leyes con el fin de garantizar el carácter no discriminatorio de su contenido.

Véanse también el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto.

ARTÍCULO 27

Texto del artículo 27

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Texto de la observación general 23 (50)

- 1. El artículo 27 del Pacto dispone que en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propia idioma. El Comité observa que este artículo establece y reconoce un derecho que se confiere a las personas pertenecientes a grupos de minorías y que constituye un derecho separado, que se suma a los demás derechos de que pueden disfrutar esas personas, al igual que todas las demás, en virtud del Pacto.*
- 2. En algunas de las comunicaciones sometidas a la consideración del Comité con arreglo al Protocolo Facultativo, se confunde el derecho amparado en virtud del artículo 27 con el derecho de los pueblos a la libre determinación, proclamado en el artículo 1 del Pacto. Además, en los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, los deberes contraídos por los Estados Partes en virtud del artículo 27 se confunden a veces con sus deberes, que se enuncian en el párrafo 1 del artículo 2, de garantizar sin discriminación el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, y también con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley, conforme al artículo 26.*

- 3.1** *El Pacto hace una diferenciación entre el derecho a la libre determinación y el derecho amparado en virtud del artículo 27. En el primer caso, se trata de un derecho perteneciente a los pueblos, que se rige por disposiciones separadas del Pacto (parte I). La libre determinación no es un derecho reconocido con arreglo al Protocolo Facultativo. Por otra parte, el artículo 27 se relaciona con los derechos reconocidos a las personas en cuanto tales y, al igual que los artículos relacionados con los demás derechos personales reconocidos a todos, figura en la parte III del Pacto y está reconocido en virtud del Protocolo Facultativo.*
- 3.2** *El disfrute de los derechos a los que se refiere el artículo 27 no menoscaba la soberanía y la integridad territorial de un Estado Parte. No obstante, en algunos de sus aspectos los derechos de las personas amparadas en virtud de ese artículo --por ejemplo, el disfrute de una determinada cultura-- pueden guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos. Esto podría ser particularmente cierto en el caso de los miembros de comunidades indígenas que constituyen una minoría.*
- 4.** *El Pacto también hace una distinción entre el derecho amparado en virtud del artículo 27 y las garantías amparadas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 26. El derecho a la no discriminación, reconocido en el párrafo 1 del artículo 2, en el disfrute de los derechos amparados por el Pacto se aplica a todas las personas que se encuentren en el territorio o bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de que esas personas pertenezcan o no a alguna minoría. Además, en virtud del artículo 26 existe el derecho concreto a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley y a la no discriminación respecto de los derechos reconocidos y las obligaciones impuestas por los Estados. Este derecho rige el ejercicio de todos los derechos, ya sea que están amparados o no en virtud del Pacto, que el Estado Parte reconoce por ley a las personas que se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción, independientemente de que pertenezcan o no a alguno de los tipos de minoría a que se refiere el artículo 27. Algunos de los Estados Partes que aseguran que no discriminan por motivos étnicos, lingüísticos o religiosos, sostienen erróneamente, sólo sobre esa base, que no tienen minorías.*
- 5.1** *Según los términos del artículo 27, las personas sujetas a protección son las pertenecientes a un grupo de minoría y que comparten en común una cultura, una religión y un idioma. De esos términos se des-*

prende también que para la protección de esas personas no es indispensable que sean ciudadanos del Estado Parte en el que viven o se encuentran. A este respecto, también son pertinentes las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2, dado que con arreglo a este artículo todo Estado Parte se compromete a garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, excepto los derechos aplicables exclusivamente a los nacionales, por ejemplo, los derechos políticos a que se refiere el artículo 25. Por consiguiente, ningún Estado Parte puede limitar la aplicación de los derechos enunciados en el artículo 27 exclusivamente a sus nacionales.

5.2 *El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que “existan” en un determinado Estado Parte. Habida cuenta de la naturaleza y el alcance de los derechos reconocidos en virtud de este artículo, no procede determinar el grado de permanencia que supone la expresión “que existan”. Esos derechos se refieren sencillamente a que no se debe negar a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes. En consecuencia, no debe denegarse el ejercicio de esos derechos a los trabajadores migratorios o a las personas que se encuentren de visita en un Estado Parte y que constituyan alguna de esas minorías. Con este fin, les corresponde, al igual que a cualquier otra persona que se encuentre en el territorio de ese Estado Parte, los derechos generales de libertad de asociación y de expresión. La existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística en un determinado Estado Parte exige que esos derechos se establezcan en función de criterios objetivos y no por decisión unilateral del Estado Parte.*

5.3 *El derecho de las personas pertenecientes a una minoría lingüística a emplear entre ellas su propio idioma, en privado o en público, no debe confundirse con otros derechos lingüísticos amparados en virtud del Pacto. En particular, se debe distinguir este derecho del derecho general de libertad de expresión reconocido en virtud del artículo 19. Este último derecho se hace extensivo a todas las personas, independientemente de que pertenezcan o no a una minoría. Asimismo, el derecho amparado en virtud del artículo 27 debe diferenciarse del derecho especial que en virtud del apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 del*

Pacto se reconoce a toda persona acusada de ser asistida por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal. El apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 no confiere en ningún otro caso a la persona acusada el derecho de emplear o de hablar el idioma de su elección en el curso de proceso.

- 6.1** *Aunque la norma del artículo 27 está expresada en términos negativos, de todos modos la disposición reconoce la existencia de un “derecho” y establece la obligación de no negarlo. Por consiguiente, todo Estado Parte está obligado a asegurar la realización y el ejercicio de este derecho y a ampararlo contra toda negativa o violación. Así, las medidas positivas de protección adoptadas por conducto ya sea de sus autoridades legislativas, judiciales o administrativas, son procedentes no sólo contra los actos del propio Estado Parte, sino también contra el acto de cualquier persona que se encuentre en el Estado Parte.*
- 6.2** *Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo. En este sentido, se debe observar que dichas medidas positivas deben respetar las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 del Pacto, tanto en lo que se refiere al tratamiento de las distintas minorías como en lo relativo al tratamiento entre las personas pertenecientes a ellas y el resto de la población. Sin embargo, en la medida en que estén destinadas a corregir una situación que impide o dificulta el goce de los derechos garantizados por el artículo 27, dichas medidas pueden constituir una diferenciación legítima con arreglo al Pacto, con tal de que estén basadas en criterios razonables y objetivos.*
- 7.** *Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participa-*

ción eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan.

- 8.** *El Comité observa que no se puede ejercer en forma legítima ninguno de los derechos protegidos por el artículo 27 del Pacto de un modo o en una medida incompatible con las demás disposiciones del Pacto.*
- 9.** *El Comité llega a la conclusión de que el artículo 27 se relaciona con los derechos cuya protección impone obligaciones específicas a los Estados Partes. La protección de esos derechos tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías interesadas, enriqueciendo así el tejido social en su conjunto. En consecuencia, el Comité observa que esos derechos deben ser protegidos como tales, sin que se les confunda con otros derechos personales conferidos a todas y cada una de las personas con arreglo al Pacto. Por tanto, los Estados Partes tienen la obligación de asegurar la debida protección del ejercicio de esos derechos y deben indicar en sus informes las medidas que hayan adoptado con ese fin.*

Comentario

El artículo 27 estipula el derecho de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Puesto que la obligación de proteger los derechos contenidos en el artículo 27 se impone únicamente a los Estados en que existen minorías, incluidos los grupos indígenas, los Estados Partes han de indicar en sus informes si alguno de esos grupos vive en el país, permanentemente o de otro modo. A este respecto hay que recordar que el artículo se aplica a toda minoría, por pequeña que sea. En particular, hay que subrayar que la existencia de una disposición constitucional o de otra índole que estipule que todos los ciudadanos deben ser tratados en pie de igualdad no significa en sí que no existan minorías en un país dado. En caso de existir grupos de esa índole en el territorio del Estado informante, deberá presentarse información sobre esas minorías, su población en comparación con la población mayoritaria del país, y las medidas positivas concretas adoptadas por el Estado informante para preservar su identidad étnica, religiosa, cultural y lingüística, así como sobre toda medida destinada a brindar a las minorías oportunidades económicas y políticas iguales. Debe hacerse referencia especial a su representación en los órganos de gobierno centrales y locales.

Los Estados informantes deben también tener en cuenta que aunque el artículo 27 se refiere al goce de los derechos de las personas pertenecientes a minorías «en común con los demás miembros de su grupo», los derechos en sí son derechos individuales y han de ser

protegidos como tales. Por lo tanto, los Estados deben presentar información no sólo sobre las medidas adoptadas en general para proteger a las minorías y a las poblaciones indígenas establecidas en su territorio, sino también sobre cómo cada miembro de una minoría puede ejercer efectivamente sus derechos. Además, con respecto a este artículo deberá facilitarse información sobre cualquier discriminación subsistente en la ley o en la práctica en cuanto al goce por parte de los miembros de las minorías de los demás derechos consagrados en el Pacto, puesto que esa discriminación puede conducir indirectamente asimismo a restricciones o violaciones de los derechos contenidos en el artículo 27. En este contexto, ha de prestarse atención especial a la posible existencia de discriminación contra personas por pertenecer a una minoría o a un grupo indígena. A este respecto, revisten especial interés los derechos civiles en las esferas más estrechamente vinculadas con los derechos protegidos por el artículo 27, y los derechos políticos tales como la participación en la dirección de los asuntos públicos y el acceso a las funciones públicas en el Estado informante.

Otros instrumentos internacionales protegen también los derechos de los grupos vulnerables. Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta, al informar con respecto al artículo 27 del Pacto, la posible pertinencia del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el párrafo 4 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 4 y 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y los artículos 22, 23 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

B. EXAMEN DE LOS INFORMES POR EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

a) Composición del Comité

Como ya se ha indicado, el artículo 40 del Pacto estipula que los informes presentados por los Estados Partes serán examinados por el Comité de Derechos Humanos.

El Comité es un órgano creado en virtud de un tratado, conforme al artículo 28 del Pacto. Está compuesto de 18 miembros de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos. Los miembros ejercen sus funciones a título personal.

Texto del artículo 28

- 1. Se establecerá un Comité de Derechos Humanos (en adelante denominado el Comité). Se compondrá de dieciocho miembros, y desempeñará las funciones que se señalan más adelante.*
- 2. El Comité estará compuesto de nacionales de los Estados Partes en el presente Pacto, que deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos. Se tomará en consideración la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica.*
- 3. Los miembros del Comité serán elegidos y ejercerán sus funciones a título personal.*

Texto del artículo 29

- 1. Los miembros del Comité serán elegidos por votación secreta de una lista de personas que reúnan las condiciones previstas en el artículo 28 y que sean propuestas al efecto por los Estados Partes en el presente Pacto.*
- 2. Cada Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer hasta dos personas. Estas personas serán nacionales del Estado que las proponga.*
- 3. La misma persona podrá ser propuesta más de una vez.*

El procedimiento de elección se establece en los artículos 30, 31 y 32 del Pacto, que prevén que el Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista de los candidatos presentados y convocará a una reunión de los Estados Partes para elegir a los miembros del Comité. Se especifica además en el Pacto que el Comité no podrá comprender más de un nacional de un mismo Estado, que se tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos. Quedarán elegidos los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos. Los miembros del Comité se elegirán por cuatro años, y podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. Cada dos años se celebrarán elecciones para elegir a la mitad de los miembros del Comité.

Pese a que son nombrados y elegidos por Estados Partes en el Pacto, los miembros del Comité no son ni representantes ni delegados de los Estados de que son nacionales, sino expertos independientes que realizan su labor a título personal: como tales, antes de entrar en funciones, declaran solemnemente en sesión pública del Comité que desempeñarán su cometido con toda imparcialidad y conciencia.

El Comité elige de entre sus miembros al Presidente, a tres Vicepresidentes y al Relator, que cumplen mandatos de dos años cada uno.

b) Método de trabajo del Comité

El Comité celebra normalmente tres períodos de sesiones de tres semanas cada año, uno en Nueva York (marzo/abril), y dos en Ginebra (julio y octubre/ noviembre). Cada período de sesiones es precedido por otro período de sesiones, de una semana de duración, de sus dos grupos de trabajo. (Un grupo de trabajo se ocupa de las comunicaciones efectuadas con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto; el segundo grupo de trabajo se ocupa de las cuestiones relativas a la labor del Comité con arreglo al artículo 40: entre otras cosas, prepara la «Lista de cuestiones» relacionadas con los informes periódicos.) En general, las reuniones de examen de los informes de los Estados son públicas, mientras que el examen de las comunicaciones individuales efectuadas con arreglo al Protocolo Facultativo se realiza en sesiones privadas. Doce miembros constituyen quórum, y las decisiones se toman por mayoría de votos; sin embargo, el Comité ha resuelto que su método de trabajo debe ser normalmente procurar que las decisiones se alcancen por consenso antes de recurrir a una votación. Este método ha sido la norma desde la creación del Comité.

El procedimiento de examen de los informes de los Estados se establece en los párrafos 4 y 5 del artículo 40 del Pacto, en el propio reglamento del Comité, así como en varias decisiones internas y en la práctica desarrollada por el Comité.

El párrafo 4 del artículo 40 estipula que «el Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes» en el Pacto. El reglamento y la práctica del Comité establecen que ese estudio, tras el necesario examen individual del informe por cada miembro del Comité, se realiza colectivamente en una reunión pública en presencia del representante o de los representantes del Estado Parte interesado. Se notifica al Estado informante la fecha del examen de su informe, para que el Estado pueda autorizar a sus representantes a asistir a la sesión programada. Los representantes deben estar en condiciones de responder a las preguntas que pueda hacerles el Comité y de hacer declaraciones sobre los informes presentados por su Estado. Pueden asimismo presentar información adicional (art. 68); por lo tanto, conviene que el rango y la experiencia, y en particular el número, de los representantes presentes les permitan responder a las preguntas formuladas y a las observaciones hechas por el Comité sobre la totalidad de las cuestiones que son objeto del Pacto.

c) Diálogo constructivo

El propósito de una reunión pública con los representantes del Estado informante es entablar un diálogo constructivo entre el Comité y el Estado Parte. A este respecto, debe subrayarse que el Comité, al examinar los informes de los Estados, no actúa en calidad de órgano judicial ni cuasi judicial. Su función no es emitir un juicio sobre la aplicación de las disposiciones del Pacto en determinado Estado. La función principal del Comité es ayudar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones con arreglo al Pacto, hacerles extensiva la experiencia acumulada por el Comité en su examen de otros informes, y analizar con ellos cualquier cuestión relativa al goce de los derechos consagrados en el Pacto en determinado país. En cumplimiento de esta función, el Comité o sus miembros formulan preguntas a los representantes del Estado informante a fin de obtener información o aclaraciones sobre cualquier cuestión o factor de hecho o de derecho que pudiera afectar la aplicación del Pacto.

Como la práctica demuestra, al formular sus preguntas el Comité no se circunscribe a lo declarado por el Estado Parte en su informe. Puesto que el Comité no es un tribunal y su procedimiento no es judicial, no se justificarían esas restricciones. Al cumplir las tareas que se le han encomendado, el Comité ha de estar obligado únicamente por el Pacto, y, por lo tanto, debe poder plantear libremente cualquier cuestión perteneciente a la esfera de aplicación del Pacto. El Comité ha de poder usar libremente toda información de que disponga, proceda ésta de documentos oficiales de las autoridades del Estado informante, de organizaciones intergubernamentales o de fuentes no oficiales tales como la prensa o las organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, cualquier información puede servir de base para un diálogo fructífero, cuyo propósito es obtener de los representantes del Estado informante un panorama completo de la situación en el país y permitir que los miembros del Comité formulen las observaciones que estimen necesarias para fomentar la aplicación de los derechos consagrados en el Pacto a nivel nacional.

Este procedimiento, que prevé un diálogo constructivo entre el Comité y los Estados Partes, ha sufrido algunas modificaciones desde el inicio de las actividades del Comité en 1977. Por estar el reglamento redactado en términos un tanto generales, el Comité ha elaborado en la práctica normas de procedimiento suficientemente detalladas para regir el examen de los informes.

d) Presentación y examen de los informes

La práctica seguida por el Comité ha experimentado una cierta evolución por lo que se refiere a la eficacia del diálogo con los Estados Partes. Anteriormente distinguía entre el examen de los informes iniciales y el de los informes periódicos siguientes.

No obstante, recientemente -a partir de 1996- el Comité decidió simplificar el procedimiento de examen de los informes iniciales y periódicos. A este respecto, acordó que los informes iniciales debían examinarse con arreglo al mismo procedimiento seguido para los informes sucesivos.

Para hacer más eficaz el diálogo, en el examen de los informes las preguntas formuladas reciben respuesta inmediata en la misma reunión. El Comité determina de antemano las diferentes cuestiones que más convendría analizar con los representantes del Estado informante. Se confía a un grupo de trabajo del Comité la preparación de una «lista de cuestiones» por escrito, que el Comité en pleno aprueba oficialmente al iniciarse cada período de sesiones. A solicitud del Comité, la lista se transmite al gobierno por conducto de su Representante Permanente ante las Naciones Unidas. Durante la reunión, los representantes del Estado vuelven a hacer una declaración introductoria, tras la cual se procede a un diálogo basándose en la lista de cuestiones escrita.

Al considerarse cada capítulo, los representantes dan al Comité respuestas orales a las preguntas escritas que figuran en la lista. Tras esas respuestas, los miembros del Comité pueden solicitar nuevas aclaraciones sobre la misma cuestión, o formular más preguntas. Debe señalarse que la lista no pretende ser exhaustiva, ni puede interpretarse en el sentido de que limite o prejuzgue el tipo y la gama de cuestiones que los miembros del Comité van a plantear durante el diálogo. Los representantes deberían responder de inmediato a estas preguntas adicionales o solicitudes de nuevas aclaraciones, consiguiéndose con ello un diálogo directo con el Comité. Sin embargo, pueden reservar sus respuestas para más tarde.

Al concluir el examen del informe, los miembros del Comité normalmente hacen observaciones generales, en que resumen sus observaciones anteriores o comentan de alguna manera el resultado del diálogo.

El examen de los informes periódicos sucesivos por el Comité tiene en cuenta que ya se dispone de una primera información general y que el diálogo debe centrarse en los progresos logrados por el Estado de que se trate desde la presentación, o examen, del informe anterior.

El Comité también acordó recientemente que, en la medida en que el número de informes sucesivos presentados por cada Estado Parte aumenta, la lista de cuestiones preparada para su transmisión a los Estados Partes fuera más concisa y más precisa, para evitar repeticiones y para conseguir un diálogo más eficaz. En principio, la lista se centra en las novedades habidas tras la presentación de los informes anteriores y no incluye cuestiones que se hayan tratado a fondo en esas ocasiones, salvo las que se consideren como motivo de preocupación. Por lo general, el examen de un informe requiere dos o tres sesiones.

e) Resultado del examen de los informes

Como se ha señalado, el Comité no es un tribunal y el resultado del diálogo no es un juicio sobre el nivel de aplicación del Pacto en los Estados Partes. Sin embargo, ello no significa que el examen de los informes no produzca resultados. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 40 del Pacto, el Comité transmite sus informes y las observaciones generales que estime oportunas a los Estados Partes. Esta disposición tiene dos aspectos.

En primer lugar, los miembros del Comité formulan sus observaciones al terminar el examen de un informe, como se ha señalado anteriormente. Esas observaciones se reflejan en las actas resumidas del Comité, que se publican como documentos de las Naciones Unidas. Se incluye también un resumen de las observaciones en el informe anual que el Comité debe presentar a la Asamblea General con arreglo al artículo 45 del Pacto.

Más recientemente, a partir de 1992, el Comité acordó que al término del examen de cada informe adoptaría sus propias *observaciones por escrito*. Esas observaciones se publican en un documento que consta de una introducción, una sección sobre los factores y las dificultades que afectan la aplicación del Pacto, otra sección sobre aspectos positivos, otra sobre las principales cuestiones de preocupación y, por último, una sección con sugerencias y recomendaciones del Comité. La finalidad de esas observaciones escritas dirigidas a cada Estado Parte es aclarar mejor la opinión del Comité en su conjunto acerca de la aplicación del Pacto en un Estado determinado e indicar con más precisión las sugerencias y recomendaciones del Comité con respecto a las medidas que deberían adoptarse, ayudando así a los Estados Partes a identificar dichas medidas y a informar sobre ellas en su siguiente informe. Esas observaciones se adoptan normalmente al término de cada sesión y se hacen públicas. También están incluidas en el informe anual a la Asamblea General.

En segundo lugar, el Comité aprueba unas **observaciones generales**, de carácter más general, sin referirse a la información reunida durante el examen del informe de un Estado determinado. Esas observaciones reflejan la experiencia acumulada por el Comité en su examen de un número considerable de informes, y tratan de artículos concretos del Pacto, o de cuestiones particulares suscitadas en relación con el Pacto. Las observaciones se transmiten a todos los Estados Partes.

Al presentar sus observaciones generales a los Estados Partes, el Comité subraya el hecho de que reflejan la experiencia resultante del examen de la situación en diversos países, que representan diferentes regiones del mundo y diferentes sistemas políticos, sociales y jurídicos. Estas observaciones son una ilustración de la mayoría de los problemas que puede plantear la aplicación del Pacto, aunque no permiten un examen a fondo de la situación de los derechos civiles y políticos en todo el mundo. Como ha señalado el Comité: «La finalidad de estas observaciones generales es transmitir esa experiencia (del Comité) para que

redunde en beneficio de todos los Estados Partes, a fin de promover la aplicación ulterior del Pacto por ellos; señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras del procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de esos Estados y de las organizaciones internacionales en lo concerniente a la promoción y a la protección de los derechos humanos. Las presentes observaciones deberían ser también de interés para otros Estados, especialmente para los que se disponen a pasar a ser partes en el Pacto y, con ello, a intensificar la cooperación de todos los Estados para el logro de la promoción y la protección universales de esos derechos» (documento CCPR/C/21/Rev. 1, pág. 1).

La intención es ayudar a los Estados y señalar a su atención ciertos aspectos, sin imponer límites ni atribuir prioridades a los diferentes aspectos de la aplicación del Pacto. Hasta 1990 el Comité ha aprobado 20 observaciones generales: 21 sobre artículos concretos y 3 sobre cuestiones tratadas en diversas disposiciones del Pacto (relativas a la situación de los extranjeros, a la no discriminación y a cuestiones relacionadas con reservas).

f) Seguimiento

Como se ha mencionado, el Comité presenta un informe anual a la Asamblea General (artículo 45). Este informe contiene un resumen detallado de las actividades del Comité, así como de todas sus decisiones y recomendaciones, y en particular las manifestadas en las observaciones generales y en las observaciones aprobadas al término del examen del informe de cada Estado. Por lo tanto, si el Comité expresa su preocupación respecto de una situación existente en determinado país, quedará reflejada en el informe anual, que se publica como documento oficial de la Asamblea General y recibe la atención de la Tercera Comisión de la Asamblea General, al examinar ésta el Pacto y su aplicación.

Este debate sobre el informe anual en la Asamblea General puede considerarse en sí una actividad de seguimiento del examen de los informes de los Estados por el Comité. Pero el seguimiento a nivel nacional es aún más importante. En efecto, hay que tener en cuenta que, aunque el mecanismo de aplicación internacional sirve de garantía para la protección de los derechos consagrados en los instrumentos nacionales, a fin de cuentas es deber y responsabilidad de los Estados velar por el goce y el ejercicio concretos y plenos de los derechos humanos dentro de sus territorios y jurisdicciones. Por lo tanto, es de importancia fundamental que el resultado del diálogo con el Comité reciba la máxima atención del gobierno de que se trate y que toda cuestión planteada durante el examen del informe sea elevada a las autoridades nacionales, políticas, administrativas y judiciales competentes, para que sigan estudiando las medidas adoptadas, o que sea necesario adoptar, para la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto.

También conviene dar la más amplia publicidad posible al proceso de presentación de informes y a la cooperación del Estado Parte con el Comité. Por conducto de los medios de comunicación y otras vías, los órganos y grupos ajenos al gobierno y el público en general deben participar en el debate sobre la correcta aplicación del Pacto y el pleno goce de los derechos reconocidos en él. La vigilancia del proceso de aplicación por el Estado Parte, con el impulso de las aportaciones resultantes de la participación del público, debería conducir a la adopción de las medidas necesarias para armonizar la legislación y la práctica nacionales con los requisitos del Pacto.

Complementado así con amplias actividades nacionales de seguimiento, el examen del informe será una labor realmente provechosa y permitirá al Estado Parte regresar al Comité con un importante nuevo informe periódico, que exponga las novedades y los progresos registrados desde la presentación del informe anterior. Podrá continuar así el intercambio de opiniones y experiencias con el órgano de supervisión a los fines de la aplicación del Pacto.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

Por Luis Valencia Rodríguez

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante, “la Convención”) fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. Hasta el 30 de septiembre de 1996, 148 Estados habían ratificado la Convención o se habían adherido a ella.

A. PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

a) La Convención y sus requisitos en materia de informes

El preámbulo de la Convención enuncia algunas de las consideraciones de los Estados Partes al preparar este instrumento. Los Estados Partes expresan su convicción de que “toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa” y reafirman que “la discriminación entre seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico constituye un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos”.

Los Estados, al hacerse Partes en la Convención, declaran su repugnancia a la discriminación o segregación racial. Se manifiestan resueltos a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones e impedir y combatir las doctrinas y prácticas racistas a fin de promover el entendimiento entre las razas. Estos ideales se manifiestan en las disposiciones sustantivas de la Convención.

Se ha definido la Convención como el **único** instrumento de la comunidad internacional para combatir la discriminación racial, que tiene a la vez alcance universal, vasto campo de aplicación, carácter jurídicamente vinculante, y lleva incorporadas medidas para su cumplimiento, entre ellas un mecanismo internacional —lo que es una novedad en la materia— encargado de supervisar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de los Estados soberanos contratantes. Esta calificación sigue siendo válida hasta la fecha.

El sistema de rendición de cuentas y examen internacional incorporado en la Convención es el procedimiento de presentación de informes, en el que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, "el Comité") desempeña una función esencial. Los Estados Partes deben presentar informes periódicos sobre las medidas que hayan adoptado para aplicar la Convención. Esta obligación, estipulada en el artículo 9 de la Convención, es una obligación establecida por tratado vinculante para todos los Estados Partes en la Convención.

Texto del artículo 9

- 1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención: a) dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate; y b) en lo sucesivo cada dos años y cuando el Comité lo solicite. El Comité puede solicitar más información a los Estados Partes.*
- 2. El Comité informará cada año, por conducto del Secretario General, a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se comunicarán a la Asamblea General, junto con las observaciones de los Estados Partes, si las hubiere.*

Por consiguiente, con arreglo al artículo 9 han de presentarse dos tipos de informes. El Estado Parte tiene que presentar el informe inicial dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención. Los informes periódicos han de someterse cada dos años y cuando el Comité lo solicite. (Véase en la sección C siguiente una modificación reciente de esta periodicidad.) La presentación del informe inicial y de los informes sucesivos constituye, pues, una obligación dimanante de tratado que figura específicamente en la Convención y, por tanto, vincula a todos los Estados Partes.

Por lo que respecta a lo esencial de la obligación de presentar informes asumida por los Estados Partes, el artículo 9 ofrece sólo indicaciones generales. Este artículo se refiere a las medidas adoptadas por los Estados Partes para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. El Comité elaboró directrices para asistir a los Estados Partes en el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Convención.

b) Directrices generales para la presentación de informes con arreglo a la Convención

Los informes iniciales y periódicos deben prepararse de conformidad con las directrices generales establecidas por el Comité con tal fin. En primer lugar, en 1970 el Comité aprobó una comunicación a los Estados Partes. En su 21.º período de sesiones, celebrado en 1980, el Comité aprobó las directrices generales relativas a la forma y al contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes, que sustituyeron a la comunicación. En su 25.º período de sesiones, en 1982, el Comité aprobó directrices complementarias para la aplicación del artículo 7 de la Convención. En su 42.º período de sesiones, en 1993, el Comité modificó estas directrices.

Con arreglo a estas directrices generales, los informes de los Estados Partes se deberán presentar siempre en dos partes. La primera parte (titulada "Parte I - Generalidades") debe facilitar información básica general y la segunda parte (titulada "Parte II - Información relativa a cada uno de los artículos 1 a 7 de la Convención") debe referirse específicamente a cada una de las disposiciones sustantivas de la Convención.

En caso necesario se deberán adjuntar a los informes ejemplares suficientes en uno de los idiomas de trabajo (español, francés, inglés o ruso) de toda la documentación suplementaria que los Estados que presenten los informes deseen que se distribuya a todos los miembros del Comité en relación a sus informes.

El Comité confía en que, conforme a los informes ya presentados y a los que se preparen y presenten según las directrices *supra*, se podrá establecer o continuar un diálogo constructivo y fructífero con cada Estado Parte con miras a la aplicación de la Convención y contribuir así a la mutua comprensión y al establecimiento de relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones de conformidad con la carta de las Naciones Unidas.

La disposición de las directrices sigue exactamente este modelo. Por consiguiente, las directrices para la parte II se considerarán, juntamente con cada artículo concreto a que hace referencia, más adelante en el apartado c), Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas.

Texto de las directrices generales relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en arreglo al párrafo 1 del artículo 9 de la Convención

Parte I – Generalidades

Esta parte debe contener información general sobre el país y la población, la estructura política general, la estructura judicial general que tutela los derechos humanos y el tipo de información y publicidad que debe prepa-

rarse en arreglo con las directrices consolidadas para los informes iniciales que los Estados Partes deben presentar según los diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, conforme a lo establecido en el documento HRI/CORE/1.

(La parte I de las directrices es ahora común a las directrices para la preparación de informes elaborados para todos los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados para el control del respeto de los derechos humanos. El texto de las directrices consolidadas relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes puede verse en el anexo que figura al final de la primera parte del manual).

Parte II – Información relativa a los artículos 1 a 7 de la Convención

En esta parte se describirá brevemente la política adoptada para eliminar la discriminación racial en todas sus formas y la estructura jurídica general dentro de la que se prohíbe y elimina en el Estado que presenta el informe la discriminación racial tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención, y se promueven y protegen el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio, en pie de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Las características étnicas del país revisten una particular importancia en relación con la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Muchos Estados consideran que al realizar un censo no debiera prestarse atención a factores como la raza para no reforzar las divisiones que desean superar. Si se quiere controlar los avances en la eliminación de discriminaciones basadas en la raza, color, descendencia, nacionalidad y origen étnico será necesario algún tipo de indicación respecto al número de personas que podrían recibir un trato menos favorable sobre la base de estas características. Por todo ello se solicita de los Estados que no recogen información sobre estas características en sus censos que faciliten información sobre los idiomas maternos (tal como se solicita en el párrafo 1 de HRI/CORE/1) como indicativo de las diferencias étnicas, junto con alguna otra información sobre raza, color, descendencia, nacionalidad y orígenes étnicos obtenidas a partir de estudios sociales. En ausencia de una información cuantitativa debería facilitarse una descripción cualitativa de las características étnicas de la población. El resto de esta parte debería permitir facilitar una información específica en relación con los artículos 2 a 7, de acuerdo con la secuencia de estos artículos y sus respectivas disposiciones.

El Comité pide a los Estados Partes que incorporen en esta parte, bajo los encabezamientos apropiados, los textos de las correspondientes leyes, sentencias judiciales y regulaciones referidas a las mismas, así como todos aquellos otros elementos que consideren esenciales para que el Comité los tome en consideración en sus informes.

De conformidad con esta directriz, el Comité espera recibir información de los Estados Partes: a) en cumplimiento de la obligación asumida en virtud del artículo 1 de la Convención; b) las características étnicas del país; y c) el texto de las leyes, resoluciones jurídicas, y reglamentación apropiada en relación a los artículos 1 a 7 de la Convención.

c) Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas

ARTÍCULO 1

Texto del artículo 1

- 1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje y origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.*
- 2. Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado Parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos.*
- 3. Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.*
- 4. Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no*

conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Comentario

El artículo 1 define el concepto de discriminación racial. Es importante insistir en que, con arreglo a esta definición, la discriminación racial existe no sólo cuando hay distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias basadas únicamente en la raza o el color, sino también cuando estas desigualdades son consecuencia del linaje o del origen nacional o étnico. Es asimismo necesario recordar que la discriminación racial existe cuando dichas diferencias tienen por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en todas las esferas de la vida pública. El artículo 1 define asimismo la discriminación racial en términos de "propósito o efecto", cubriendo aquello que a veces se llama discriminación indirecta o impacto desigual injustificable. Muchos Estados todavía no se han enfrentado a este requisito.

El aspecto esencial de esta definición es su adhesión al principio de igualdad, que se recoge más adelante en varias de las disposiciones sustantivas de la Convención, y en particular en el artículo 5, que consagra el derecho a la igualdad ante la ley. Aunque la definición de discriminación racial difiere del enunciado del artículo 5, este último debe tomarse en cuenta al interpretar la definición. La igualdad y la no discriminación pueden considerarse, sin duda, como las expresiones afirmativa y negativa de un mismo principio.

La Recomendación General XIV(42) del Comité, adoptada el 17 de Marzo de 1993, llamaba la atención de los Estados Partes sobre ciertos aspectos de la definición de discriminación racial contenida en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención. El Comité opinaba que las palabras "en base a" no tienen un significado diferente a "por motivos de" en el párrafo 7 del preámbulo: "Una distinción es contraria a la Convención si ésta tiene el propósito o el efecto de limitar determinados derechos y libertades. Esto está confirmado por la obligación impuesta a los Estados Partes por el párrafo 1 apartado c) del artículo 2, de anular cualquier ley o práctica que tenga como efecto el crear o perpetuar la discriminación racial". El artículo 1, párrafo 1, de la Convención "se refiere asimismo a los ámbitos político, económico, social y cultural; los correspondientes derechos y libertades están recogidos en el artículo 5".

Las declaraciones y resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas se han concentrado con frecuencia en formas extremas tales como "*apartheid*" o "limpieza étnica". Estas han puesto especial énfasis en aspectos que son específicos de la discriminación racial (como doctrinas de desigualdad racial). Se han olvidado de la importancia de la discriminación de cada día y de los aspectos que la discriminación racial comparte con la discri-

minación basada en el sexo, edad, religión, clase social, incapacidad, etc. Muchos funcionarios públicos sólo tienen un conocimiento parcial del alcance de la discriminación racial, tal como ésta viene definida en la Convención. El Comité ha observado que en cualquier lugar es posible que una persona reciba un trato menos favorable en razón de su raza, color, descendencia, nacionalidad u origen étnico. Asimismo, la discriminación racial de cada día puede ser la precursora de conflictos grupales de carácter más serio.

La Recomendación General XI(42) del Comité, adoptada el 9 de Marzo de 1993, declaró que había observado que, en esta ocasión, el artículo 1, párrafo 2, había sido interpretado en el sentido de eximir a los Estados Partes de la obligación de presentar informes sobre cuestiones relativas a la legislación sobre extranjeros. Sobre este punto el Comité señaló que los Estados Partes están obligados a presentar un informe completo de la legislación sobre extranjeros y sobre la aplicación de la misma. También señaló que el artículo 1, párrafo 2, no debe interpretarse de manera que menoscabe de algún modo los derechos y libertades reconocidos y recogidos en otros instrumentos, en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

Uno de los principales objetivos de la Convención es, en efecto, promover la igualdad racial. En ese sentido, la Convención no sólo procura conseguir la igualdad racial *de jure*, sino también y particularmente la igualdad *de facto*, que permite a los diversos grupos étnicos, raciales y nacionales disfrutar del desarrollo social en las mismas condiciones. El objetivo de la igualdad *de facto* es un elemento esencial en la Convención.

La Convención reconoce que ciertos grupos raciales o étnicos pueden necesitar una protección especial o pueden necesitar medidas especiales de asistencia con vistas a alcanzar un desarrollo adecuado. El párrafo 4 del artículo 1 establece que dichas medidas especiales no podrán considerarse como una discriminación racial siempre que no se mantengan una vez alcanzados los objetivos para los que fueron adoptadas.

La Recomendación General XIV(42) del Comité observó que “una diferencia de trato no constituirá discriminación si los criterios de dicha diferencia, juzgados a la vista de los objetivos y propósitos de la Convención, son legítimos o están dentro del ámbito del artículo 1, párrafo 4, ... Al considerar los criterios que hayan podido utilizarse, el Comité reconocerá que determinadas acciones particulares pueden tener propósitos diferentes. Al tratar de determinar si una acción tiene un efecto contrario a la Convención, sería conveniente comprobar si esa acción tiene un impacto desigual injustificable en un grupo diferenciado por su raza, color, descendencia u origen nacional o étnico.”

Como ha indicado el Comité, “Con arreglo a la Convención, la obligación primordial de cada Estado Parte es aprobar y aplicar sin dilaciones una política nacional general encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas, utilizando a esos efectos todos

los medios apropiados. La Convención establece asimismo directrices claras, que los Estados Partes se comprometen a observar en la elaboración y aplicación de sus respectivas políticas nacionales. El objetivo de estas políticas ha de ser la eliminación de la discriminación racial en todas sus formas, practicada ya sea por autoridades, instituciones o funcionarios públicos o por particulares, grupos u organizaciones. Además, su objetivo no sólo ha de ser luchar contra la discriminación racial, sino también promover el entendimiento, la tolerancia y la amistad entre las razas. A estos fines, los Estados han de estar dispuestos a servirse de la coerción y la persuasión, recurriendo a la fuerza de la ley para prohibir y castigar, y a la fuerza de la educación y la información para ilustrar y persuadir.”

De conformidad con la directriz general y teniendo presente el artículo 1 de la Convención, los Estados Partes deben aportar tres tipos de información. En primer lugar, deben analizar la política del Estado informante en cuanto a la discriminación racial y la estructura legal para esa política. En segundo lugar, deben informar sobre cómo pasan la Convención y los derechos por ella consagrados a integrarse en el ordenamiento jurídico interno. En tercer lugar, el informe inicial debe facilitar información general sobre el Estado informante y hacer referencia especial a la composición demográfica de la población y a los problemas que existieren entre los diversos grupos étnicos. Debe aportar información estadística detallada sobre los aspectos demográficos que interesan al Comité en cumplimiento de las funciones que le ha encomendado la Convención. Esta parte del informe debe dar al Comité una idea clara de la situación general del Estado informante en lo que respecta a las cuestiones de discriminación racial, por ejemplo, de la existencia y número de grupos minoritarios (como trabajadores migratorios, refugiados, etc.) y la posición de dichos grupos en la jerarquía social y su importancia política en el Estado informante.

De acuerdo con su Recomendación General XVI (1993), el Comité señaló que había observado que, en esta ocasión, los informes hacían referencia a la situación en otros países. A este respecto el Comité recordó a los Estados Partes las disposiciones del artículo 9 de la Convención respecto al contenido de sus informes, teniendo también en cuenta el artículo 11, que es el único medio de procedimiento de que disponen los países para llamar la atención del Comité sobre situaciones en que, en su opinión, otros países no aplican las disposiciones de la Convención.

La información recogida para ser facilitada en virtud de otros instrumentos internacionales sobre los derechos de grupos vulnerables deberá ser consultada en razón a su potencial relevancia en virtud de la presente Convención. En relación con el párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, se trata en particular de los artículos 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 4 (medidas especiales temporales) y 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 22, 23 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 2

Texto del artículo 2

1. *Los Estados Partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:*
 - a) *Cada Estado Parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;*
 - b) *Cada Estado Parte se compromete a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas y organizaciones;*
 - c) *Cada Estado Parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;*
 - d) *Cada Estado Parte prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;*
 - e) *Cada Estado Parte se compromete a estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.*
2. *Los Estados Partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener*

como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Texto de las directrices generales sobre el artículo 2

- A.** Información sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sirvan para poner en práctica las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención, y en especial:
- i) Las medidas encaminadas a cumplir el compromiso de no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;
 - ii) Las medidas encaminadas a cumplir el compromiso de no fomentar, defender ni apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;
 - iii) Las medidas adoptadas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;
 - iv) Las medidas encaminadas a cumplir el compromiso de prohibir y hacer cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;
 - v) Las medidas encaminadas a cumplir el compromiso de estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.
- B.** Información sobre las medidas especiales y concretas tomadas en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizarles en condiciones de igualdad el pleno disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención.

Comentario

Con arreglo al párrafo 1 de este artículo y a la directriz correspondiente, los informes de los Estados Partes deben indicar los medios y métodos que emplean dichos Estados para cumplir sus obligaciones de condenar la discriminación racial, proseguir políticas de eliminación de todas las formas de discriminación racial y promover el entendimiento entre las razas. Por consiguiente, los informes de los Estados Partes sobre el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención deben versar sobre las medidas de tipo legislativo, judicial y administrativo que hayan adoptado al objeto de observar las obligaciones contenidas en este artículo.

La Recomendación General XIII (42) del Comité, adoptada el 16 de Marzo de 1993, recuerda que, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 2, los "Estados Partes se comprometen a que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, no se vean implicadas en ninguna práctica de discriminación racial; asimismo los Estados Partes se han comprometido a garantizar los derechos relacionados en el artículo 5... a cualquier persona sin distinción en cuanto a raza, color u origen nacional o étnico". Señalaba que el "cumplimiento de estas obligaciones depende en gran medida de los funcionarios encargados de aplicar las leyes nacionales que ejercen facultades de policía, especialmente las facultades de detención o arresto y de que éstos estén debidamente informados sobre las obligaciones asumidas por sus propios países en virtud de esta Convención. Los funcionarios encargados de aplicar la ley debieran recibir una formación intensiva para garantizar que en el desempeño de sus funciones respetan y protegen la dignidad humana y mantienen y defienden los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna en cuanto a raza, color u origen nacional o étnico."

El párrafo 1 del apartado d) del artículo 2 pide a los Estados que pongan fin a la "discriminación racial por parte de cualesquiera personas, grupos u organizaciones". Esto cubre tanto el sector privado como el sector público. Muchos países todavía no han adoptado medidas suficientes para prohibir la discriminación en el sector privado.

Si bien el párrafo 1 del artículo 2 expresa la obligación general de los Estados Partes de abstenerse de actos de discriminación o de poner fin a los mismos, así como de seguir políticas encaminadas a eliminar la discriminación y a mejorar las relaciones entre las razas, el párrafo 2 del artículo 2 prevé la adopción de medidas especiales y concretas para promover los objetivos de igualdad racial entre los diversos sectores de la población. Este párrafo del artículo 2 reconoce la realidad de que casi todos los Estados Partes tienen grupos étnicos o minoritarios como poblaciones indígenas, tribus, nómadas, trabajadores migratorios, refugiados, etc. Por consiguiente, ha de prestarse atención a la situación socioeconómica y política de estos grupos, para velar por que su desarrollo en los ámbitos social, económico y cultural se realice en condiciones de igualdad con el de la población en general.

Es, pues, importante informar detalladamente sobre las dos partes de este artículo, analizar las políticas y prácticas en vigor, las funciones de las instituciones y autoridades públicas y las leyes pertinentes, así como el ámbito de aplicación de la legislación vigente. Los informes deben indicar asimismo los programas especiales aprobados y los proyectos iniciados en el Estado informante, y señalar cómo repercuten en el objetivo de alcanzar la igualdad racial entre todos los sectores de la población.

Otros instrumentos internacionales se refieren, en disposiciones conexas, a la no discriminación, la igualdad ante la ley y la aplicación de políticas generales en estas materias. Con respecto al párrafo 1 del artículo 2 de la Convención, esas disposiciones son las siguientes: el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 2 del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En cuanto al párrafo 2 del artículo 2 de la Convención (aplicación de este instrumento), véanse asimismo la primera oración del artículo 5 de la Convención, así como el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, disposiciones relativas todas ellas a la aprobación de legislación en cumplimiento de esos instrumentos. El artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer también se refiere en particular a medidas especiales de carácter temporal (párrafo 4 del artículo 1 y párrafo 2 del artículo 2 de la Convención). Conviene considerar la información recopilada sobre cualquiera de esos artículos, por si fuera de utilidad para informar con respecto a la presente Convención.

ARTÍCULO 3

Texto del artículo 3

Los Estados Partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza.

Texto de las directrices generales sobre el artículo 3 (extractos)

- A.** *Información sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sirvan para poner en práctica las disposiciones del artículo 3 de la Convención, especialmente en lo que respecta a la condena de la segregación racial y del apartheid y para cumplir el compromiso de prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo la jurisdicción del Estado que presente el informe todas las prácticas de esta naturaleza.*

Comentario

El artículo 3 expresa la solidaridad internacional de los Estados Partes en la Convención con los pueblos que son víctimas de la segregación racial y el *apartheid*. Este artículo y la correspondiente directriz reflejan la convicción de que no es posible condenar la práctica más brutal del racismo, es decir el *apartheid*, y al mismo tiempo cooperar con un régimen que lo mantiene como su política nacional.

Como ha indicado el Comité, “La preocupación de un Estado por la igualdad y la dignidad humanas no puede terminar abruptamente en sus fronteras nacionales. La condena de la discriminación racial por parte de un Estado y su compromiso formal de eliminarla dentro de sus propias fronteras tampoco puede ser compatible con la indiferencia hacia la práctica de dicha discriminación fuera de esas fronteras, y mucho menos compatible con políticas que tienen por efecto alentar o apoyar a los que practican abiertamente en el extranjero la discriminación racial y propagan el racismo. La afirmación inequívoca contenida en el preámbulo de la Convención de que los Estados Partes están “resueltos[...] a edificar una comunidad internacional libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales” no puede considerarse una fórmula retórica sin contenido; se trata de una declaración solemne que define uno de los objetivos de la Convención.” Desde 1972 hasta el establecimiento de un gobierno democrático en Africa meridional, el Comité ha insistido repetidas veces que los Estados deberían tomar todas las medidas posibles para reforzar una comunidad internacional libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales.

En su 1125.º período de sesiones, celebrado el 17 de agosto de 1995, el Comité aprobó la Recomendación General XIX(47). Ésta ratificaba que, de conformidad con el artículo 3, los Estados Partes se comprometían a prohibir y erradicar las prácticas de segregación racial y *apartheid*. La referencia al *apartheid* habría sido dirigida exclusivamente a Sudáfrica “pero el artículo aprobado prohíbe cualquier forma de segregación racial en todos los países”. Y añadía que “la obligación de erradicar las consecuencias de las prácticas de esta naturaleza implica la obligación de erradicar las consecuencias de tales prácticas llevadas a cabo o toleradas por Gobiernos anteriores en el Estado o impuestas por fuerzas ajenas al

Estado". Observaba que "aunque hayan podido crearse condiciones de segregación racial, parcial o total, mediante políticas gubernamentales en algunos países, una situación de segregación parcial puede aparecer también como el resultado involuntario de la acción de personas privadas. En muchas ciudades, los patrones de residencia se ven influidos por grupos de diferentes ingresos, que a menudo se combinan con diferencias de raza, de descendencia, de color y de origen nacional o étnico, de modo que los habitantes pueden ser estigmatizados y los individuos sufren una forma de discriminación en la que los motivos raciales se mezclan con otros."

En consecuencia "el Comité sostiene que una situación de segregación racial puede aparecer también sin ninguna iniciativa o participación directa de las autoridades públicas. Invita a los Estados Partes a controlar todas las tendencias que puedan conducir a una segregación racial, a trabajar por la erradicación de las consecuencias negativas que resulten y a describir todas las acciones de esa índole en sus informes periódicos".

ARTÍCULO 4

Texto del artículo 4

Los Estados Partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

- a) *Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;*
- b) *Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y*

reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;

- c) *No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.*

Texto de las directrices generales sobre el artículo 4

A. *Información sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sirvan para poner en práctica las disposiciones del artículo 4 de la Convención, y en especial las medidas encaminadas a cumplir el compromiso de tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a la discriminación racial o todo acto de tal discriminación, teniendo debidamente en cuenta los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los derechos expresamente prescritos en el artículo 5 de la Convención, en especial:*

- i) *Para declarar como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;*
- ii) *Para declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y para reconocer que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;*
- iii) *Para no permitir que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.*

B. *Información sobre las medidas pertinentes tomadas para poner en práctica la Recomendación General 1, de 24 de febrero de 1972, en la cual el Comité recomendaba que los Estados Partes en cuyas legislaciones hubiera omisiones en relación con las normas del artículo 4 estudiaran, por medio de los procedimientos legislativos imperantes en los respectivos países, la cuestión de incorporar a su legislación normas acordes con los requisitos de los incisos a) y b) del artículo 4 de la Convención;*

- C.** *Información de conformidad con la decisión 3 (VII), adoptada por el Comité el 4 de mayo de 1973, en virtud de la cual el Comité pedía a los Estados Partes que:*
- i) Señalasen la legislación penal específica encaminada a aplicar las disposiciones de los incisos a) y b) del artículo 4 estatuida en sus respectivos países y transmitieran al Secretario General en uno de los idiomas oficiales los textos pertinentes, así como las disposiciones generales de derecho penal que deban tenerse en cuenta al aplicar esa legislación específica;*
 - ii) Si no se hubiera dictado legislación específica, informasen al Comité de la manera y el grado en que las disposiciones del derecho penal existente, tal como se aplican por los tribunales, les permiten cumplir eficazmente con sus obligaciones con arreglo a los incisos a) y b) del artículo 4, y que transmitieran al Secretario General el texto de esas disposiciones en uno de los idiomas oficiales.*

Comentario

Al preparar sus informes, los Estados Partes deben tener presente que el Comité siempre ha considerado que el artículo 4 es de importancia fundamental para la aplicación de la Convención, dado que contiene disposiciones imperativas que obligan a los Estados Partes a adoptar una legislación que penalice y castigue la difusión de las ideas basadas en la superioridad racial o en el odio, la incitación o la discriminación racial, los actos de violencia contra toda la raza o grupo de personas de otro color u origen étnico y la asistencia en dichas actividades. Los Estados Partes han de adoptar medidas legislativas para cumplir la obligación dimanante de este artículo, independientemente de que existan realmente o no las actividades u organizaciones prohibidas. El Comité considera que el artículo 4 tiene una función más bien preventiva que correctiva. Se considera que el castigo por la ley reprimirá el racismo o la discriminación racial y las actividades de promoción o incitación al respecto.

La Recomendación General XV(42) del Comité, adoptada el 17 de marzo de 1993, reiteró la importancia fundamental del artículo 4, ya que resaltaba cuándo la misma Convención fue adoptada. El artículo recordaba que la Convención había recibido "prueba de violencia organizada basada en el origen étnico y explotación política de las diferencias étnicas".

Tras comprobar que la legislación de numerosos Estados Partes no contenía las disposiciones previstas en los apartados a) y b) del artículo 4, el Comité aprobó su Recomendación General 1, de 24 de febrero de 1972, que fue incorporada ulteriormente en la directriz general.

Además, el Comité opina que, para la plena vigencia del artículo 4, no es suficiente que el Estado que ratifica la Convención la incorpore en su ordenamiento o la convierta en parte de su legislación interna si no promulga la legislación necesaria prescrita por dicho artículo. No debe interpretarse que el artículo es de cumplimiento automático. Este razonamiento llevó a adoptar la decisión 3 (VII) de 4 de mayo de 1973, también incorporada en la directriz general. Fue reiterado en una decisión del 20 de agosto de 1985, en la que el Comité recomendó que “los Estados Partes cuya legislación no sea conforme a lo dispuesto en los apartados a) y b) del artículo 4 de la Convención tomen las medidas necesarias con miras a cumplir las disposiciones obligatorias de dicho artículo”.

En la Recomendación General XV(42) mencionada, el Comité declaraba que “El apartado c) del artículo 4 exhorta a los Estados Partes a penalizar cuatro categorías de conducta: (i) difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial; (ii) incitación al odio racial; (iii) actos de violencia contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico; e (iv) incitación a tales actos”. Recordaba que el apartado a) del artículo 4 también penalizaba la financiación de actividades racistas, lo que, en su opinión, incluía todas las actividades mencionadas anteriormente, en otras palabras, todas las actividades basadas en diferencias étnicas o raciales. El Comité pedía a los Estados Partes que se asegurasen de que su legislación nacional y su posterior aplicación satisficieran este requisito.

En la citada Recomendación General, el Comité sostenía que algunos Estados habían alegado que sus procedimientos legales hacían imposible declarar ilegal una organización hasta tanto que sus miembros hubieran favorecido o incitado la discriminación racial. La opinión del Comité era que el apartado b) del artículo 4 imponía a esos Estados una obligación mayor de permanecer vigilantes y actuar contra esas organizaciones tan pronto como fuera posible; que tales organizaciones, así como las actividades y propaganda que organizaran, deberían declararse ilegales y ser prohibidas; y que pertenecer a ellas debería penalizarse en sí mismo.

En la misma Recomendación General, el Comité manifestaba que el apartado c) del artículo 4 subrayaba las obligaciones vinculando a las autoridades públicas en todos los niveles, incluyendo el municipal. Afirmaba que los Estados Partes deberían asegurar que esas autoridades cumplieran estas obligaciones e informaran a tal efecto.

De cualquier forma los requerimientos obligatorios de los apartados a) y b) del artículo 4 siguen estando lejos de ponerse en práctica de forma universal, a causa de la inadecuada legislación o la laxitud de las medidas para su aplicación.

Debe señalarse que la plena observancia del artículo 4 se ha visto complicada por la creencia de que esta disposición podría ser peligrosa para las libertades de expresión y de asociación. Pero ésta es una posición extrema. La Convención prevé el cumplimiento de la obligación prescrita teniendo “debidamente en cuenta” los derechos humanos fundamentales de libertad de expresión, opinión y asociación (primera oración del artículo 4).

Con arreglo a la opinión predominante en el Comité y entre los Estados Partes, los derechos de libertad de opinión, expresión y asociación no son absolutos, sino que están sujetos a determinadas limitaciones. Estas limitaciones estriban en el equilibrio que debe lograrse entre las obligaciones dimanantes del artículo 4 y la protección de esas libertades fundamentales pues, como ha afirmado el Comité, “la intención de los redactores de la Convención no puede haber sido dar a los Estados Partes la posibilidad de interpretar la frase en el sentido de que la protección de esos derechos humanos anula las obligaciones relativas a la prohibición de las actividades racistas de que se trata. De lo contrario, no tendría ningún sentido incluir en la Convención los artículos que establecen dichas obligaciones.”

Ciertamente, más tarde en la Recomendación General XV(42), el Comité manifestaba que “la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o en el odio racial es compatible con el derecho de libertad de opinión y expresión. Este derecho está materializado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se recuerda en el artículo inciso viii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención (...). Su relevancia para el artículo 4 se expresa en el propio artículo. El ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos conlleva deberes y responsabilidades especiales especificados en el artículo 29, párrafo 2 de la Declaración Universal, entre los cuales la obligación de no difundir ideas racistas es de particular importancia. El Comité desea, además, llamar la atención de los Estados Partes sobre el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual cualquier apoyo al odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia será prohibido por la ley”.

En resumen, el carácter obligatorio del artículo 4 no puede dispensar a los Estados Partes de cumplir esta obligación y, por ende, de promulgar la legislación nacional necesaria para castigar la discriminación racial en el caso de que exista.

En los informes de los Estados Partes debe, pues, procurarse exponer con gran detalle lo referente a esta disposición, y acompañar información sobre los casos concretos que se hubieren planteado en relación con este artículo.

Otros instrumentos internacionales contienen igualmente disposiciones relativas al carácter punible de determinados delitos. Entre ellos cabe mencionar los artículos 4 a 9 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Conviene considerar la información reunida para informar sobre esos artículos por si fuera de utilidad para la presente Convención.

ARTÍCULO 5

Texto del artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- a) *El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;*
- b) *El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;*
- c) *Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;*
- d) *Otros derechos civiles, en particular:*
 - i) *El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;*
 - ii) *El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país;*
 - iii) *El derecho a una nacionalidad;*
 - iv) *El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge;*
 - v) *El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros;*
 - vi) *El derecho a heredar;*
 - vii) *El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;*
 - viii) *El derecho a la libertad de opinión y de expresión;*
 - ix) *El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;*

- e) *Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:*
 - i) *El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;*
 - ii) *El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;*
 - iii) *El derecho a la vivienda;*
 - iv) *El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;*
 - v) *El derecho a la educación y la formación profesional;*
 - vi) *El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;*
- f) *El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.*

Texto de las directrices generales sobre el artículo 5

Información sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sirvan para poner en práctica las disposiciones del artículo 5 de la Convención y, en especial, las medidas tomadas para prohibir la discriminación racial en todas sus formas y para garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- i) *El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;*
- ii) *El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;*
- iii) *Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;*

- iv) *Otros derechos civiles, en particular los que se enumeran en los incisos i) a ix) del apartado d) del artículo 5 de la Convención;*
- v) *Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los que se enumeran en los incisos i) a vi) del apartado e) del artículo 5 de la Convención;*
- vi) *El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.*

Comentario

El artículo 5 es de importancia fundamental en la Convención. Este artículo contiene una larga lista de derechos y libertades, en cuyo goce se prohibirá y eliminará la discriminación racial. Cabe destacar que los derechos y libertades mencionados en el artículo 5 no constituyen una lista exhaustiva. Además de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, figuran en la lista determinados derechos no contenidos expresamente en la Declaración Universal, tal como el derecho a heredar y el derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público. Además, entre los derechos que no pueden ser objeto de discriminación racial la Convención cita específicamente el derecho al trabajo, el derecho a sindicarse y el derecho a la vivienda. La mayoría de los derechos mencionados en el artículo 5 han sido elaborados en los Convenios.

Debería recordarse además que, de conformidad con el artículo 29 de la Declaración Universal, cualquier persona, en el ejercicio de estos derechos y libertades, sólo estará sujeta a las limitaciones determinadas por la ley, únicamente con el propósito de asegurar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los otros y el cumplimiento total de los principios de moralidad, orden público y bienestar general en una sociedad democrática.

El Comité ha estudiado en diversas ocasiones el alcance del artículo 5 y su posible interpretación, con motivo de la función que tiene encomendada de examinar los informes de los Estados Partes. Finalmente, en su 1147.º período de sesiones del 8 de marzo de 1996, el Comité adoptó las Recomendaciones Generales XX(48) del artículo 5.

De conformidad con esta Recomendación, todos los Estados Partes están obligados a reconocer y proteger el disfrute de los derechos humanos, pero la forma en que se realice la transposición de estas obligaciones en las normas legales de los Estados Partes podrá diferir. El artículo 5 de la Convención, aparte de requerir una garantía de que el ejercicio de los derechos humanos estará libre de discriminación racial, no crea por sí mismo derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, sino que asume la existencia y reconocimiento de estos derechos. La Convención obliga a los Estados a prohibir y eliminar la discriminación racial en el disfrute de esos derechos humanos.

Cuando un Estado imponga una restricción de los derechos citados en el artículo 5 de la Convención, de obligado cumplimiento en toda su jurisdicción, deberá garantizar que la restricción no sea incompatible, ni en su objetivo ni en sus efectos, con el artículo 1 de la Convención como parte integrante de las normas sobre derechos humanos internacionales. Para constatar si es éste el caso, el Comité está obligado a realizar más averiguaciones para garantizar que dicha restricción no implica discriminación racial.

Muchos de los derechos y libertades citados en el artículo 5 deben disfrutarlos todas las personas que vivan en un Estado determinado, como el derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales; otros son derechos civiles, como el derecho de tomar parte en elecciones, votar y ser elegido.

Se recomienda a los Estados Partes que presenten informes sobre la aplicación no discriminatoria de cada uno de los derechos y libertades referidos en el artículo 5 de la Convención uno por uno.

Los derechos y libertades a los que se refiere el artículo 5 de la Convención y otros similares deberán ser protegidos por el Estado Parte. Esta protección podrá llevarse a cabo de diferentes formas, sea a través de instituciones públicas o a través de las actividades de instituciones privadas. En cualquier caso es obligación del Estado Parte en cuestión asegurar la aplicación efectiva de la Convención y presentar los informes al respecto según el artículo 9 de la Convención. En la medida en que muchas instituciones privadas influyen en el ejercicio de los derechos o en la disponibilidad de oportunidades, el Estado Parte deberá garantizar que el resultado no implique la creación o perpetuación de discriminación racial, ni en su objetivo ni en sus efectos.

Al preparar información sobre los derechos y libertades contenidos en el artículo 5, en cuyo goce se prohíbe la discriminación racial, los funcionarios encargados deben tener presente que ya puede haberse recopilado información pertinente sobre algunos o todos de esos derechos y libertades, a fin de informar con arreglo a otros instrumentos. Las siguientes remisiones se ofrecen como orientación para juzgar la utilidad de dicha información cuando deban presentarse informes en virtud de la Convención.

El derecho a las garantías procesales (apartado a) del artículo 5 de la Convención) es objeto de los artículos conexos 14, 15 y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los párrafos 2 y 3 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 12 a 15 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el párrafo 2 del artículo 12, el apartado d) del artículo 37 y el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El derecho a la libertad y a la seguridad personal (apartado b) del artículo 5) puede encontrarse también en los artículos 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En cuanto a los derechos políticos y el acceso a las funciones públicas (apartado c) del artículo 5), véanse

asimismo el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 7 y 8 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El derecho a circular libremente, el derecho de acceso a los lugares públicos, y la expulsión y extradición [incisos i) y ii) del apartado d) y apartado f) del artículo 5] también se contemplan en los artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 4 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El derecho a una nacionalidad [inciso iii) del apartado d) del artículo 5] está contenido en el párrafo 3 del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge [inciso iv) del apartado d) del artículo 5] está contemplado en los artículos 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los artículos 16, 12 y el párrafo 2 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como así también en los artículos 5, 16, 18 a 20, 22, 34 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño (relativos al derecho a fundar una familia, la protección de la familia, la madre y los hijos). El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión [inciso vii) del apartado d) del artículo 5] es objeto de los artículos conexos 17 y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 14 y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño. La libertad de opinión y de expresión [inciso viii) del apartado d) del artículo 5; véanse asimismo los apartados a y c del artículo 4 de la Convención] son tema de los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas [inciso ix) del apartado d) del artículo 5; véase asimismo el apartado b) del artículo 4 de la Convención] está contenido en los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El derecho a ser propietario y el derecho a heredar [incisos v) y vi) del apartado d) del artículo 5] están contenidos en el apartado b) del artículo 13 y el párrafo 2 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (incluido el derecho a obtener créditos financieros).

En lo que respecta al derecho al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo [inciso i) del apartado e) del artículo 5], véanse asimismo el párrafo 1 del artículo 6 y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los apartados a, b, c, d y f del párrafo 1, y los párrafos 2 y 3 del artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Los derechos sindicales [inciso ii) del apartado e) del artículo 5] se contemplan en el artículo 22

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la vivienda [inciso iii) del apartado e) del artículo 5] es objeto del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En lo que respecta al derecho a la seguridad social [inciso iv) del apartado e) del artículo 5], véanse asimismo el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el apartado e) del párrafo 1 del artículo 11 y el apartado a) del artículo 13 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El derecho a la educación y otros derechos culturales [incisos v) y vi) del apartado e) del artículo 5] están tratados en los artículos 13, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 10 y el apartado c) del artículo 13 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en los artículos 28 a 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 6

Texto del artículo 6

Los Estados Partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

Texto de las directrices generales sobre el artículo 6

- a) *Información sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sirvan para poner en práctica las disposiciones del artículo 6 de la Convención, y en especial las medidas adoptadas para asegurar a todas las personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado que presente el informe, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que viole sus derechos humanos y libertades fundamentales;*
- b) *Información sobre las medidas adoptadas para asegurar a toda persona el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que pueda ser víctima como consecuencia de tal discriminación;*

- c) *Información sobre la práctica y las decisiones de los tribunales y otros órganos judiciales y administrativos en los casos de discriminación racial tal como se define en el artículo 1 de la Convención.*

Comentario

Ha sido siempre opinión del Comité que para observar plenamente el artículo 6, el Estado Parte debe adoptar medidas legislativas. Puede suceder que dichas disposiciones ya existan en la legislación interna y satisfagan los preceptos de este artículo, o que el Estado Parte deba introducir ciertas modificaciones en el momento o antes de la ratificación de la Convención, o de adherirse a la misma. Es asimismo posible que el artículo 6 pueda invocarse directamente ante los tribunales competentes. La experiencia del Comité indica que un grupo importante de Estados Partes ha modificado su legislación tomando específicamente en cuenta las opiniones expresadas por el Comité.

Al preparar sus informes, los Estados Partes deben tener presente que el artículo 6 permite cierto grado de flexibilidad en su aplicación. En efecto, según las peculiaridades propias de los Estados, las medidas de aplicación de este artículo pueden hallar expresión en determinados mecanismos de conciliación o mediación, en la creación de órganos administrativos de investigación, en la actuación de un ministerio competente o del ministerio público, el defensor del pueblo, etc. Algunos de estos mecanismos existen en determinados Estados Partes, sin perjuicio de los procedimientos civiles o penales. Las sanciones también varían en cuanto a su grado, y van desde reuniones de arreglo amistoso entre las partes hasta amonestaciones verbales o escritas, y la imposición de multas o penas de prisión. Lo importante al respecto es que el artículo 6 exige "protección y recursos *eficaces*".

Debe destacarse que el ámbito de aplicación del artículo 6 abarca a "todas las personas" que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte, tanto nacionales como no nacionales. Además, el artículo se refiere no sólo a las funciones de los tribunales, sino también de otras instituciones del Estado, y junto con la posibilidad de recurrir a los tribunales contiene una disposición que garantiza a las personas protegidas el derecho a pedir satisfacción o reparación justa y adecuada.

Las directrices indican detalladamente qué tipo de información recaba el Comité en virtud de este artículo. Conviene tener presente que aquí se incluye la información sobre cualquier causa judicial en curso concerniente al artículo, y sobre la práctica seguida por otros órganos del Estado en la aplicación de esta disposición.

El derecho a un recurso efectivo está reconocido en la disposición conexas que es el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conviene considerar la documentación recopilada para informar sobre ese artículo, por si fuera de utilidad para los informes con arreglo al artículo 6 de la Convención.

ARTÍCULO 7

Texto del artículo 7

Los Estados Partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y de la presente Convención.

Texto de las directrices generales sobre el artículo 7

Información sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sirvan para poner en práctica las disposiciones del artículo 7 de la Convención, la Recomendación General V, de 13 de abril de 1977, y la decisión 2 (XXV) de 17 de marzo de 1982 en virtud de la cual el Comité aprobó las directrices adicionales para la aplicación del artículo 7.

Los informes deberán proporcionar toda la información posible sobre cada una de las principales cuestiones mencionadas en el artículo 7 bajo los epígrafes siguientes:

a) enseñanza y educación

b) cultura

c) información

Dentro de estos parámetros amplios, la información que se proporcione deberá reflejar las medidas adoptadas por los Estados Partes para:

i) Combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial;

ii) Promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos.

a) Enseñanza y educación

En esta parte se deberán describir las medidas legislativas y administrativas adoptadas en la esfera de la educación y la enseñanza a fin de combatir los prejuicios raciales que conduzcan a la discriminación racial, incluyéndose algo de información general sobre el sistema de enseñanza. También se deberá indicar si se han tomado algunas medidas para incluir en los planes de estudios escolares y en la formación de maestros y otros profesionales programas y materias que contribuyan a fomentar el conocimiento de cuestiones de derechos humanos que conduzcan a una mayor comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos. También se deberá proporcionar información sobre si en la enseñanza y educación están incluidos los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

b) Cultura

En esta parte del informe se deberá proporcionar información sobre la función de las instituciones o asociaciones que se esfuerzan en desarrollar la cultura y las tradiciones nacionales, combatir los prejuicios raciales y promover la comprensión intranacional e intracultural, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos. También se deberá incluir información sobre la labor de los comités de solidaridad o de las asociaciones pro Naciones Unidas destinadas a combatir el racismo y la discriminación racial y sobre la observancia por parte de los Estados Partes de los Días de los Derechos Humanos o las campañas contra el racismo y el apartheid.

c) Información

En esta parte se deberá proporcionar información sobre:

- a) La función de los medios de comunicación estatales en la divulgación de información para combatir los prejuicios raciales que conduzcan a la discriminación racial y para inculcar una mejor comprensión de los objetivos y principios de los instrumentos antes mencionados;*
- b) La función de los medios de información social, es decir, la prensa, la radio y la televisión en la publicidad que se da a los*

derechos humanos y en la difusión de información sobre los propósitos y principios de los instrumentos mencionados supra relativos a los derechos humanos.

Comentario

El 13 de abril de 1977 el Comité aprobó su Recomendación General V, en la que declaraba que las obligaciones impuestas por el artículo 7 de la Convención, "que obligan a todos los Estados Partes, deben ser cumplidas por estos Estados, incluidos los que declaran que la discriminación racial no se practica en los territorios sometidos a su jurisdicción". El Comité observó que pocos Estados Partes habían ofrecido en sus informes información sobre las medidas adoptadas en cumplimiento del artículo 7. Señaló asimismo que la información presentada en virtud de dicho artículo con frecuencia había sido "general y superficial". Por consiguiente, pidió a todos los Estados Partes que en sus informes periódicos hicieran constar información suficiente sobre las medidas adoptadas con arreglo al artículo 7.

La aprobación de la Recomendación General V se tradujo en una clara mejora en cuanto a la recepción de la información pertinente. Con todo, el Comité estimó que los Estados Partes no siempre se percataban de la gran importancia de este artículo en la lucha contra la discriminación racial y expresó su preocupación en este sentido. Como consecuencia, por conducto de su decisión 2 (XXV) de 17 de marzo de 1982, introdujo en sus directrices generales un capítulo íntegro sobre la forma y el contenido de los informes que los Estados Partes deben presentar en relación con esta disposición.

La Recomendación General XVII(42) del Comité, adoptada el 19 de marzo de 1993, recomendaba específicamente que los Estados Partes crearan comisiones nacionales (véase también sección C más adelante) para cumplir los siguientes objetivos entre otros: a) promover el respeto por los derechos humanos y el ejercicio de los mismos, libres de toda discriminación como declara expresamente el artículo 5 de la Convención; b) analizar la política oficial de protección contra la discriminación racial; c) vigilar si las leyes cumplen las previsiones de la Convención; d) educar a la población en cuanto a las obligaciones que asumen los Estados Partes bajo la Convención.

La Recomendación General XIII(42) del Comité alentaba a los Estados Partes "a revisar y mejorar la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de las leyes, a fin de que se respeten totalmente los principios de la Convención así como el Código de Conducta para funcionarios encargados de la aplicación de las leyes (1979) en cumplimiento del artículo 7. Añadía que "deberían además presentar información al respecto en sus informes periódicos".

Por último, es importante recordar que la información solicitada a tenor del artículo 7 debe abarcar las medidas adoptadas por los Estados Partes en los planos nacional e internacional.

En su 6.º período de sesiones, en septiembre de 1995, los presidentes de los órganos creados de conformidad con los tratados, recomendaban que cuando se consideraran los informes de los Estados Partes, se prestara especial atención respecto a si cumplían sus numerosas obligaciones en cuanto a educación y si informaban a la opinión pública acerca de los derechos humanos en general y respecto a los instrumentos para el ejercicio de los derechos humanos y los órganos creados en virtud de los tratados en particular. Estos órganos debían comprobar primeramente si dichos instrumentos han sido traducidos y publicados en los idiomas locales y si los Estados Partes han organizado programas adecuados de formación sobre derechos humanos para todas las categorías de funcionarios públicos afectados. Esta Recomendación se refiere concretamente a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Son varios los instrumentos internacionales que estipulan medidas preventivas en cumplimiento de la Convención. Véanse en particular el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y los artículos 10 y 11 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y el párrafo 2 del artículo 19 y el artículo 42 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Conviene considerar toda información existente para la presentación de informes con arreglo a estos artículos, por si fuera de utilidad con respecto a la presente Convención.

B. EXAMEN DE LOS INFORMES POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

a) Composición del Comité

Los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención son examinados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El artículo 8 de la Convención trata del establecimiento y composición del Comité.

Texto del artículo 8

- 1.** *Se constituirá un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (denominado en adelante el Comité) compuesto de dieciocho expertos de gran prestigio moral y reconocida imparcialidad, elegidos*

por los Estados Partes entre sus nacionales, los cuales ejercerán sus funciones a título personal; en la constitución del Comité se tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como de los principales sistemas jurídicos.

- 2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.*
- 3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.*
- 4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.*
- 5. a) Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.*
b) Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité, designará entre sus nacionales a otro experto, a reserva de la aprobación del Comité.
- 6. Los Estados Partes sufragarán los gastos de los miembros del Comité mientras éstos desempeñen sus funciones.*

Con arreglo a esta disposición, los Estados Partes en la Convención eligen a los 18 miembros del Comité con votación secreta. Son elegidos los candidatos que obtengan la mayoría absoluta y el mayor número de votos. Los miembros del Comité desempeñan sus funciones durante cuatro años y pueden ser reelegidos si se propone nuevamente su candidatura. Cada dos años se celebra una elección para renovar la mitad de los miembros.

Es importante insistir en que los miembros del Comité no son representantes ni delegados de los Estados de su nacionalidad. Los miembros ocupan el cargo a título personal e independiente. Antes de asumir sus funciones, los miembros hacen una declaración solemne y pública de que las desempeñarán “en forma honorable, fiel, imparcial y concienzuda”.

De conformidad con el artículo 10 de la Convención, el Comité aprueba su reglamento y elige la Mesa, de entre sus miembros, por un período de dos años. El Comité elige al Presidente, tres Vicepresidentes y al Relator.

b) Método de trabajo del Comité

El párrafo 4 del artículo 10 de la Convención dispone que las “reuniones del Comité se mantendrán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas”. Ahora bien, desde que el Centro de Derechos Humanos fue trasladado a Ginebra, las dos sesiones del Comité (una en primavera y la otra en verano) se celebran ahora en Ginebra, considerando también que la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra es parte de la Sede de las Naciones Unidas. Para superar las dificultades económicas a las que se enfrenta el Comité, causadas por el hecho de no pagarse las contribuciones de los Estados Partes, se propuso una enmienda al párrafo 6 del artículo 8 de la Convención en el 14.º período de sesiones que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, según la cual los gastos de los miembros del Comité serán asumidos en el presupuesto regular de las Naciones Unidas. Esta enmienda no está todavía en vigor a la espera del número prescrito de ratificaciones por los Estados Partes.

Las sesiones del Comité son públicas, a menos que el Comité decida otra cosa o que, según las disposiciones pertinentes de la Convención, parezca conveniente celebrar alguna sesión en privado (artículo 14, por ejemplo). Constituye quórum la mayoría de los miembros. Las decisiones se adoptan por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. En general los miembros tratan de adoptar sus decisiones por consenso, antes de recurrir a una votación.

c) Diálogo constructivo

Es muy conveniente que asistan representantes del Estado Parte a la sesión en que se examina su informe. En general se invita al representante del Estado Parte a formular una

declaración introductoria para presentar o completar la información contenida en el informe que se examina. Los miembros del Comité, durante el examen del informe, hacen observaciones o formulan preguntas a los representantes, que intervienen en el debate, presentan información adicional o responden a las preguntas al final del debate.

De esta forma se establece un diálogo directo y constructivo entre el Estado informante y el Comité. La experiencia demuestra que, al formular sus preguntas, los miembros del Comité no se ciñen a la información presentada por el Estado Parte. A fuer de expertos independientes se sirven asimismo de otros elementos informativos fiables a su disposición, como actas de debates parlamentarios, la legislación del país de que se trata, las opiniones de especialistas y sus propios conocimientos. Los miembros del Comité desean establecer y mantener un diálogo provechoso con el Estado informante para formarse una idea cabal del país en lo que respecta a la discriminación racial y al pleno cumplimiento de la Convención. La principal contribución del Comité ha sido la influencia que ha ejercido en los Estados Partes a través del diálogo, unido al examen de sus informes por parte del Comité.

Para alcanzar este objetivo es conveniente que los representantes del Estado presentes en el examen del informe puedan, por su número, su rango y su experiencia, responder de forma constructiva a las preguntas y observaciones formuladas por el Comité en todas los asuntos considerados durante el estudio del informe.

d) Presentación y examen de los informes

Como resultado de la recomendación realizada durante el 11.º período de sesiones de los Estados Partes, el Comité decidió, en su 38.ª sesión en 1990, que tras la presentación de un informe inicial completo los Estados deberían presentar además informes completos cada cuatro años e intercalar breves informes de actualización cada dos años. Algunos Estados han desistido de repetir la información incluida en los informes anteriores.

Aunque el informe del Estado Parte constituye la base principal para el examen del Comité sobre la aplicación de la Convención, los miembros del Comité podrán considerar también otra información de importancia. Esta información incluye, en adición a los informes previos del Estado, las actas de los debates y conclusiones y la documentación pertinente de otros órganos del tratado, documentación de la Comisión de Derechos Humanos, de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías y de relatores especiales de la Comisión y de la Subcomisión, otra documentación de las Naciones Unidas e información de naturaleza gubernamental y no gubernamental. En la cuadragésima sesión de 1991 quedó aclarado formalmente en la decisión 1(XL) que los miembros del Comité, como expertos independientes, estarán facultados para utilizar, además de los informes presentados por los Estados Partes, "todas las fuentes de información disponibles, incluyendo las fuentes gubernamentales y no gubernamentales".

A principios de 1988 el Comité inició la práctica de designar relatores de los países para los informes del Estado. La responsabilidad de un miembro designado es la de realizar un estudio exhaustivo y una evaluación de cada informe de Estado, elaborar una lista completa de las preguntas a realizar a los representantes del Estado informante y moderar el debate en el Comité. Este procedimiento se adoptó para incrementar la eficacia en el funcionamiento del Comité, estableciendo una cierta división del trabajo y garantizando que al menos un miembro del Comité estuviera bien preparado para formular las preguntas y comentarios. Desde la adopción de este sistema, se ha incrementado significativamente la calidad del diálogo y el aprovechamiento del tiempo.

El relator del país toma la iniciativa formulando una serie de preguntas detalladas relativas al informe y, más en general, planteando otras cuestiones sobre la aplicación de la Convención. En el proceso interrogatorio también participan otros miembros del Comité. Las cuestiones a debatir no están normalmente definidas de antemano, lo que permite establecer un debate espontáneo, franco y extenso de los asuntos planteados por los miembros del Comité. El relator del país podrá enviar previamente a la Secretaría del Estado Parte en cuestión una lista de las preguntas de mayor interés, aunque en la práctica no se usa este procedimiento con frecuencia.

Una vez formulada la serie inicial de preguntas por los miembros del Comité, los representantes del Estado Parte tienen la oportunidad de responder. Si las preguntas requieren que el Estado Parte consulte con especialistas que no están presentes, el Estado Parte queda obligado a facilitar la información en un plazo posterior previa consulta con los expertos adecuados, a ser posible por escrito.

En 1992 el Comité inició la práctica de emitir una opinión acerca de la presentación del informe de un Estado en forma de conclusiones. Previa a esto, los miembros expresaban sus opiniones individuales que se recogían en acta. El relator del país es el responsable de redactar estas conclusiones, que se presentan a continuación al Comité en pleno para su debate, enmienda y adopción. El Comité adopta las conclusiones por consenso, aunque muy excepcionalmente algún miembro indique que no es su voluntad adherirse al consenso. Aunque las conclusiones se debaten y adoptan actualmente en procesos abiertos al público, antes de 1996 el Comité las debatía en sesiones privadas y las actas correspondientes eran de igual forma confidenciales.

Las conclusiones tienen la siguiente estructura: introducción, aspectos positivos, factores y dificultades que impiden la aplicación de la Convención, principales temas de preocupación y sugerencias y recomendaciones. Estas conclusiones ofrecen una evaluación general del informe del Estado Parte y expresan el intercambio de puntos de vista entre los representantes del Estado Parte y el Comité. El Comité puede recomendar también que el Estado Parte se aproveche del asesoramiento y servicios técnicos del Centro de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas, incluyendo si es preciso la experiencia de uno o más miembros del Comité para facilitar la aplicación de la Convención.

Las conclusiones para cada Estado Parte se publican en un documento oficial separado. Las conclusiones de los informes de todos los Estados Partes examinados durante el año continuarán publicándose colectivamente en el informe anual del Comité a la Asamblea General como viene siendo la práctica.

Al considerar un informe presentado por un Estado Parte según el artículo 9, el Comité determina en primer lugar si el informe aporta la información a la que se refiere el Comité en sus comunicaciones pertinentes, es decir, las directrices generales y las diferentes decisiones y recomendaciones incluidas en las mismas. Si, a juicio del Comité, un informe no contiene la suficiente información, éste puede recabar del Estado la información adicional. Si se requiere un informe adicional o más información de un Estado Parte, el Comité indicará la forma y el plazo de presentación exigidos. El Estado Parte informante recibe una comunicación a este efecto y si -aun a pesar de reclamársele- no presenta la información requerida, el Comité incluye una mención de este hecho en su informe anual a la Asamblea General.

Durante algunos años el Comité ha examinado varios informes simultáneamente para ayudar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones. La experiencia ha contribuido a simplificar y racionalizar la presentación y el examen de los informes.

Partiendo del examen de los informes y de la información facilitada por los Estados Partes, el Comité formula sus sugerencias y recomendaciones generales de conformidad con el artículo 9, párrafo 2 de la Convención.

e) Informes atrasados

La presentación puntual de los informes periódicos es fundamental para lograr los objetivos de la Convención. Sin embargo, el retraso de algunos Estados Partes ha sido causa importante de preocupación para el Comité y para la Asamblea General. El incumplimiento de las obligaciones de información ha sido uno de los mayores obstáculos para el trabajo del Comité y la aplicación efectiva de la Convención. Las razones esgrimidas para estos retrasos han sido la carga de trabajo en la elaboración de los informes para numerosos órganos del tratado internacional de derechos humanos, la escasez de personal gubernativo cualificado y las limitaciones presupuestarias, la falta de una estructura administrativa eficiente que impide la coordinación entre los diferentes órganos administrativos con responsabilidad en temas similares y la ausencia de voluntad política para el cumplimiento íntegro de las obligaciones de información de la Convención. En consecuencia el Comité ha desarrollado un número de prácticas para subsanar este problema.

El Secretario General envía regularmente recordatorios por escrito a los Estados Partes retrasados en el envío de uno o varios informes. Los Estados Partes incumplidores se mencionan en el informe anual del Comité a la Asamblea General con indicación de la fecha en que deberían haberse presentado los informes y del número de recordatorios cursados a cada Estado Parte. En su 39.º período de sesiones en 1991, el Comité acordó que en los recordatorios que envíe el Secretario General se indique que todos los informes retrasados podrían presentarse en un documento consolidado.

En su 39.º período de sesiones en 1991, el Comité decidió además que procedería a revisar la aplicación de la Convención de los Estados Partes, cuyos informes periódicos tuvieran un retraso considerable, tanto más, a falta de presentación de un informe actualizado. Se acordó asimismo que esta revisión se basaría en los informes previos presentados por los Estados en cuestión. La adopción de este procedimiento ha permitido al Comité ejercer una acción más efectiva, en lugar de limitarse a reaccionar una vez que los Estados han presentado informes.

La puesta en práctica de este procedimiento comenzó en 1991, cuando se enviaron cartas a trece Estados cuyos informes periódicos arrojaban un retraso de cinco años o más, informándoles de que la aplicación de la Convención iba a ser revisada en sus países e invitándoles a participar. Posteriormente se les hacía llegar una nota verbal antes de la sesión para informar a los Estados Partes sobre la fecha y el momento en que tendría lugar esta revisión. Este procedimiento, que continúa poniéndose en práctica, se denomina a veces " primera ronda de revisión".

En algunos casos, uno o más Estados Partes han reaccionado positivamente a este procedimiento de " primera ronda de revisión" y han elaborado un informe actualizado para el examen del Comité, bien para la sesión prevista o para una sesión posterior si se había solicitado y concedido un aplazamiento del examen de su informe. El Comité ha mostrado mayor disposición a aceptar un aplazamiento si el informe se ha comprometido para una fecha determinada. En otros casos, los Estados Partes no han reaccionado y se ha procedido a la revisión sobre la base de los informes previos presentados. En algunos casos, uno o más representantes de los Estados Partes en cuestión han participado en la revisión.

Si no se ha recibido ningún informe de un Estado Parte después de cinco años del inicio de una revisión, tiene lugar una "segunda ronda de revisión". En 1996 se notificó a dieciséis Estados que iban a ser revisados en el 48.º y 49.º período de sesiones del Comité. También para estas revisiones posteriores se cursó una nota verbal a los Estados Partes afectados, indicándoles la fecha y el momento de su revisión por el Comité, invitando a uno o más de sus representantes a participar.

Este procedimiento de primeras rondas de revisión y, en caso necesario, posteriores revisiones de Estados Partes cuyos informes continúan mostrando un retraso sustancial, cons-

tituye una medida encaminada a asegurar un nivel mínimo de revisión de todos los Estados Partes, a alentar un diálogo constructivo con los Estados Partes retrasados, incluso en caso de no presentación de un informe actualizado, y a animar a los Estados Partes a cumplir eventualmente la Convención respecto a la obligación de presentar informes periódicamente.

La situación que surge cuando es el informe inicial el que está en serio retraso, es diferente, por cuanto que el párrafo 2 del artículo 9 determina que “las sugerencias y recomendaciones generales del Comité se examinarán en base a los informes y a la información recibida de los Estados Partes”. Como quiera que algunos informes iniciales estaban retrasados en más de diecinueve años, el Comité decidió en 1996 notificar a los Estados cuyos informes tenían un retraso de cinco años o más que: (a) el Comité iba a revisar la aplicación de la Convención en los Estados Partes afectados en una sesión futura e invitaba a uno o más representantes de esos Estados a participar en su examen; y (b) en vista de la ausencia de un informe inicial, el Comité se serviría, para este informe inicial, de todas las informaciones presentadas por el Estado Parte a otros órganos de las Naciones Unidas o, a falta de este material, de los informes e información elaborados por órganos de las Naciones Unidas.

f) Poderes y obligaciones del Comité

Un autor ha señalado con acierto que “si bien no se le ha otorgado competencia general para interpretar la Convención, el Comité, en su calidad de órgano instituido por tratado, puede ser competente para tal interpretación en la medida en que lo necesite para cumplir sus funciones. Esta interpretación no es *per se* vinculante para los Estados Partes, pero surte efecto en cuanto a sus obligaciones de informar y a su conducta en el plano interno y externo.”

El Comité es un órgano creado en virtud de tratado con la misión de proteger los derechos humanos consagrados en la Convención, y no un órgano propiamente dicho de las Naciones Unidas. Con todo, el Comité mantiene determinadas relaciones con la Organización, principalmente porque así lo prevé la propia Convención, especialmente en lo que respecta a la presentación del informe anual del Comité, que se somete al estudio de la Tercera Comisión de la Asamblea General. El debate del informe en la Tercera Comisión es una contribución positiva para la consecución de los objetivos de la Convención. La Asamblea General suele aprobar una resolución sobre el informe anual del Comité, en la que expresa su opinión sobre la labor llevada a cabo durante el tiempo que abarca el informe.

El Comité, a semejanza de otros órganos creados por tratado y establecidos en convenciones internacionales de derechos humanos, no es un órgano judicial, ni siquiera cuasi judicial, con facultades para absolver o condenar a los Estados Partes en materia de

cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Antes bien, su principal función en este proceso de aplicación es asistir a los Estados Partes en su empeño por cumplir dichas obligaciones. Por consiguiente, las observaciones formuladas por los miembros del Comité o los resultados del diálogo no han de interpretarse en modo alguno como el pronunciamiento de una sentencia sobre el grado de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones asumidas por un Estado Parte en virtud de la Convención.

Además del examen de los informes presentados con arreglo al artículo 9, el Comité ejerce otras importantes funciones. El Comité también recibe y examina comunicaciones (quejas) de personas o grupos de personas sobre asuntos pertenecientes a la esfera de aplicación de la Convención. Este procedimiento facultativo, establecido en el artículo 14, requiere que el Estado Parte formule una declaración a tal efecto. Hasta el 30 de septiembre de 1996 habían formulado esa declaración 22 de los 148 Estados Partes en la Convención.

El artículo 15 estipula otra función del Comité, relativa a su papel en la aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. Como esas funciones se relacionan sólo indirectamente con el procedimiento de presentación de informes, no serán tratadas en el presente capítulo. En cualquier caso, es necesario recordar que es aconsejable que los Estados Partes que tutelen o administren territorios sin autogobierno incluyan en sus informes periódicos capítulos referidos a la situación de esos territorios respecto a la aplicación de los objetivos de la Convención. Para la elaboración de estos capítulos es conveniente seguir las mismas directrices generales.

g) Actividades de seguimiento

Una vez que el Comité ha examinado el informe, es importante emprender en el plano nacional los procedimientos y actividades de seguimiento pertinentes. Es menester, pues, tomar nota de todas las solicitudes de información y preguntas formuladas durante el diálogo constructivo, así como preparar respuestas o aportar información adicional siguiendo las indicaciones del Comité. En muchos casos esta información deberá presentarse en el próximo informe periódico.

Es fundamental que cualquier cuestión examinada por el Comité se ponga en conocimiento de las autoridades competentes —política, legislativa, administrativa o judicial— del Estado Parte, con el objeto de que se adopten nuevas medidas, cuando sea necesario, para poner la situación *de facto* existente en el Estado informante, en lo que respecta a la eliminación de la discriminación racial, en armonía con las obligaciones dimanantes de la Convención.

Al mismo tiempo, deberá recopilarse material para la preparación del próximo informe periódico. Este material, según las estructuras administrativas nacionales del Estado informante, se encuentra en general en organismos e instituciones diferentes y, a fin de acelerar

y facilitar el acopio de la información necesaria para el informe, es conveniente que los funcionarios gubernamentales encargados de su preparación pongan interés personal y directo en la tarea.

h) Prevención de la discriminación racial: medidas preventivas inmediatas y procedimientos urgentes

En su 979.º período de sesiones del 17 de marzo de 1993, el Comité aprobó un documento de trabajo para guiar su actuación futura respecto a las posibles medidas para prevenir las violaciones de la Convención y para reaccionar de forma más efectiva en caso de producirse.

El Comité resaltó que el Secretario General en su informe a la Asamblea General, en su 47.º período de sesiones relativo al trabajo de la organización, había hecho hincapié en la enorme importancia de prevenir las violaciones de los derechos humanos antes de que se produzcan. El informe también constataba “la necesidad de considerar vías para facultar al Secretario General y a los órganos expertos en los derechos humanos para poner en conocimiento del Consejo de Seguridad las violaciones masivas de los derechos humanos junto con las recomendaciones de actuación”. Los presidentes de los órganos del tratado de los derechos humanos, en su cuarta reunión, expresaron su total apoyo a la declaración del Secretario General y urgieron a los órganos del tratado a tomar las medidas apropiadas en respuesta a tales situaciones. Y prosiguieron:

“... los órganos creados en virtud de tratados tienen un rol fundamental en lo que respecta a la prevención y solución de la violación de los derechos humanos. Es por eso apropiado que cada órgano creado en virtud de tratados realice un examen urgente de todas las medidas posibles que podría adoptar, en el ámbito de su competencia, con el fin de prevenir la violación de los derechos humanos y para controlar minuciosamente todos los tipos de situaciones de emergencia”...

El documento de trabajo que el Comité adoptó en 1993 establecía que las medidas preventivas inmediatas y los procedimientos urgentes podrían ser utilizados para prevenir las violaciones graves de la Convención. En su cuadragésima quinta sesión en 1994, el Comité decidió que las medidas de prevención, incluyendo las medidas preventivas inmediatas y los procedimientos urgentes, deberían formar parte del orden del día habitual.

Las medidas preventivas inmediatas tienen el fin de prevenir que los problemas existentes se transformen en conflictos. Pueden asimismo incluir medidas fiables para identificar y sostener todas aquellas que fortalezcan y refuercen la tolerancia racial, en particular para impedir el rebrote de un conflicto en el lugar donde se haya producido. Los criterios para

las medidas preventivas inmediatas, podrían por ejemplo, incluir las siguientes circunstancias: la falta de una base legislativa adecuada para definir y prohibir todas las formas de discriminación racial, de conformidad con lo dispuesto en la Convención; la actuación inadecuada o los mecanismos de implementación, inclusive la falta de procedimientos para hacer recursos; la presencia de un patrón de comportamientos de odio racial y violencia en aumento, o propaganda racista o apelaciones a la intolerancia racial por parte de personas, grupos u organizaciones especialmente autoridades elegidas o funcionarios; un patrón de comportamiento representativo de discriminación racial evidente en los indicadores sociales y económicos; y los flujos importantes de refugiados o personas desplazadas como resultado de comportamientos de discriminación racial o de apropiación del territorio de las comunidades minoritarias.

Los procedimientos urgentes deben responder a los problemas que requieren atención inmediata con el fin de prevenir o limitar el aumento o el número de violaciones graves de la Convención. Los criterios para iniciar un procedimiento urgente comprenden, por ejemplo, la presencia de un grave patrón de comportamientos persistente o masivo de discriminación racial; o una situación grave donde exista el riesgo de ulterior discriminación racial.

El Comité aprueba las decisiones, las declaraciones y las resoluciones pertinentes y toma las disposiciones necesarias de conformidad con las medidas preventivas inmediatas y los procedimientos urgentes.

C. INFORMES PERIÓDICOS: CUESTIONES CLAVE

El Comité no ha aprobado directrices concretas para la preparación de los informes periódicos, los cuales han de elaborarse de conformidad con las mismas directrices generales examinadas anteriormente en este capítulo.

Los Estados Partes deben tener siempre en cuenta que la obligación de presentar informes periódicos dimana de un tratado, lo mismo que la de presentar los informes iniciales y que, por consiguiente, se requiere la misma diligencia. La letra y el espíritu de la Convención establecen una obligación antidiscriminatoria para los Estados Partes, con el fin no sólo de hacer frente a las prácticas actuales de discriminación racial, sino también de prevenirlas en el futuro. La petición de informes periódicos detallados refleja este compromiso.

Al preparar los informes periódicos los Estados Partes deben en particular esforzarse por presentar, además de la información sobre cualquier novedad habida desde la presentación del informe precedente, la información solicitada por el Comité durante el examen de algún informe anterior y las respuestas a las preguntas que no se hayan tratado de forma cabal o exhaustiva en esas oportunidades.

Entre las metas a lograr por las comisiones nacionales, creadas a sugerencia del Comité de conformidad con su Recomendación General XVII(42), una es la de ayudar a los gobiernos a elaborar sus informes periódicos. Recomendó además que cuando se creasen estas comisiones, debería implicárselas en la elaboración de informes y tal vez incluirlas en delegaciones oficiales para intensificar el diálogo entre el Comité y el Estado Parte en cuestión.

La importancia que asigna el Comité al procedimiento de presentación de informes ha quedado patente en su decisión de marzo de 1984. El Comité expresó la opinión de que "el hecho de que algunos Estados no presenten los informes previstos en el artículo 9 se debe o bien a dificultades resultantes de la falta de personal con competencia necesaria en materia de informes sobre derechos humanos o a la falta de voluntad política necesaria para cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención". Reiteró que "el sistema de presentación de informes constituye el elemento más decisivo del proceso de supervisión encomendado al Comité y constituye el medio principal de ejercer presión sobre los Estados Partes para que éstos den cumplimiento a las obligaciones, de carácter sustantivo, de eliminar la discriminación racial en todas sus formas. El carácter latente de la discriminación racial, su persistencia y su susceptibilidad a estallidos e intensificación repentinos hacen que sea indispensable ejercer una vigilancia rigurosa[...]."

El Comité ha estado permanentemente preocupado, ya que estos retrasos obstaculizan su labor de control del grado de cumplimiento de la Convención por los Estados Partes. Ha observado que sus avisos a dichos Estados no han surtido efecto y ha urgido al Secretario General para que llame la atención de los Estados Partes, durante su reunión, sobre las desfavorables consecuencias de estos retrasos y para que les aliente a estudiar vías que aseguren el cumplimiento de todos los Estados Partes, de sus obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 9 de la Convención.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Por Zagorka Ilic e Ivana Corti

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, “la Convención”) fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27(1). Hasta el 30 de septiembre de 1996, 154 Estados habían ratificado la Convención o se habían adherido a ella.

A. PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

a) La Convención y sus requisitos en materia de informes

La aprobación de la Convención fue la culminación de 30 años de trabajo de las Naciones Unidas, y en particular de su Comisión de la Condición de la Mujer. Por su amplitud, la Convención rebasa instrumentos anteriores sobre el tema, de enfoque más limitado. Su alcance y trascendencia hacen de la Convención una carta internacional de los derechos de la mujer.

En el preámbulo se reconoce que, pese a los diversos esfuerzos de las Naciones Unidas por promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres, “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y que la discriminación contra la mujer “viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”. El preámbulo continúa reconociendo que las prácticas discriminatorias dificultan la participación de la mujer en pie de igualdad en todos los aspectos de la vida de sus países, constituyendo un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia. Se reconoce en el preámbulo la gran contribución de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad y se declara que es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia. Al aprobar la Convención, la comunidad internacional expresa su determinación de tomar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en todas sus formas y manifestaciones.

En el artículo 2 de la Convención los Estados Partes, tras condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas, “convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”. En los artículos 2 y 3 se estipulan detalladamente las medidas que deben adoptar los Estados Partes para aplicar este instrumento a nivel nacional.

Además de la obligación contraída por tratado de aplicar la Convención a nivel nacional, los Estados Partes se comprometen también a presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado para lograr este objetivo, y sobre los factores y las dificultades que les haya planteado esta tarea. Tal obligación se estipula en el artículo 18 de la Convención. Los informes deberán ser examinados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, “el Comité”).

Texto del artículo 18

1. *Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:*
 - a) *En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;*
 - b) *En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.*
2. *Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.*

Este artículo muestra claramente que la presentación de informes iniciales y sucesivos es una obligación asumida por tratado vinculante para los Estados Partes en la Convención. El artículo estipula también la periodicidad de la presentación de los informes. Por lo tanto, los informes iniciales deberán presentarse en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate, y en lo sucesivo por lo menos cada cuatro años. La Convención también faculta al Comité para solicitar informes cuando lo estime conveniente o en casos excepcionales.

El artículo 18 indica el tipo de información que se espera de los informes. Esta incluye información sobre las medidas adoptadas y los progresos logrados para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. También deben indicarse en los informes cualesquiera factores y dificultades que se planteen a los Estados Partes a este respecto.

b) Directrices para la presentación de informes con arreglo a la Convención

A objeto de facilitar a los Estados Partes el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención, el Comité ha aprobado unas orientaciones para la preparación de los informes. Estas orientaciones contribuirán a asegurar que los informes traten de todos los artículos sustantivos de la Convención, y se presenten de manera uniforme, para que pueda tenerse una visión completa de la aplicación de la Convención y de los progresos logrados en la realización de los derechos por ella consagrados.

El Comité ha aprobado orientaciones distintas para la preparación de los informes iniciales y para los segundos informes e informes periódicos sucesivos.

i) Texto de las orientaciones generales relativas a la forma y el contenido de los informes iniciales con arreglo al artículo 18

En la Parte I se indicarán:

- a) *Del modo más conciso posible, el marco general, social, económico, político y jurídico en que el Estado Parte aborde la eliminación de la discriminación contra la mujer en todas sus formas, definida en la Convención;*
- b) *Cualesquiera medidas jurídicas y de otra índole adoptadas para aplicar la Convención o la falta de tales medidas, así como cualesquiera efectos que la ratificación de la Convención haya tenido en el marco general, social, económico, político y jurídico del Estado Parte desde la entrada en vigor de la Convención para el Estado informante;*
- c) *Si hay instituciones o autoridades encargadas de asegurar que se respete en la práctica el principio de la igualdad entre los hombres y las mujeres, y los recursos de que dispongan las mujeres que hayan sido víctimas de discriminación;*
- d) *Los medios utilizados para promover y asegurar el desarrollo y adelanto plenos de la mujer con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas las esferas en igualdad de condiciones con el hombre;*
- e) *Si las disposiciones de la Convención pueden ser invocadas ante los tribunales o ante las autoridades administrativas, y si éstos pueden hacerlas cumplir directamente, o si deben existir leyes internas o reglamentos administrativos para que las autoridades competentes puedan hacerlas cumplir.*

En la Parte II se suministrará información concreta, en relación con cada artículo de la Convención, sobre:

- a) *Las disposiciones constitucionales, legislativas y administrativas o medidas de otra índole en vigor;*
- b) *Las novedades que hayan tenido lugar y los programas e instituciones que se hayan establecido desde la entrada en vigor de la Convención;*
- c) *Cualesquiera otros factores o dificultades que afectan el ejercicio del goce de cada derecho;*
- d) *La situación de hecho distinta de la situación de derecho;*
- e) *Cualesquiera restricciones o limitaciones, incluso de naturaleza transitoria, impuestas por la ley, la práctica o de cualquier otra manera al goce de cada derecho;*
- f) *La situación de organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones de la mujer y su participación en la elaboración y aplicación de planes y programas de las autoridades públicas.*

Se recomienda que cada Estado Parte no se limite a presentar en sus informes simples listas de los instrumentos jurídicos adoptados en los últimos años en el país en cuestión, sino que también incluya información sobre la forma en que estos instrumentos jurídicos se reflejan en las realidades económica, política y social y las condiciones generales que existan en el país. También en la medida que sea posible los Estados Partes deben tratar de proporcionar datos relativos a todas las esferas que trata la Convención y las recomendaciones generales del Comité con un desglose por sexo.

Se invita a los Estados Partes a que presenten copias de los principales textos legislativos, judiciales, administrativos y de otra índole mencionados en el informe, de modo que esos textos puedan ponerse a disposición del Comité. Téngase en cuenta, sin embargo, que por razones económicas estos textos no serán reproducidos normalmente para distribución general con el informe, salvo que el Estado informante lo requiera así expresamente. Por lo tanto, es conveniente que, cuando un texto no se cite directamente en el informe o no se incluya en un anexo, el informe contenga información suficiente para que se pueda comprender sin referencia alguna al texto.

En los informes se revelarán los obstáculos que se opongan a la participación de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre en la vida política, social, económica y cultural de su país y se proporcio-

nará información sobre los tipos y la frecuencia de los casos en que no se respete el principio de la igualdad de derechos.

Asimismo, en los informes se prestará la debida atención al papel de la mujer y a su plena participación en la solución de las cuestiones y los problemas mencionados en el preámbulo de la Convención y no tratados expresamente en su articulado.

Al informar sobre reservas a la Convención:

- a) Todo Estado Parte que haya introducido reservas sustanciales, deberá incluir información sobre ellas en cada uno de sus informes periódicos;*
- b) El Estado Parte deberá indicar por qué considera necesaria la reserva; si algunas reservas introducidas o no por el Estado Parte en relación con las obligaciones respecto a los mismos derechos enunciados en otras convenciones son conciliables con sus reservas a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y las repercusiones concretas de la reserva en la ley y en la política nacionales. Deberá indicar los planes de que dispone para limitar el efecto de las reservas y por último para retirarlas y especificar los plazos para la retirada cuando sea posible.*
- c) Los Estados Partes que hayan introducido reservas generales que no se refieran a un artículo determinado de la Convención o reservas a los artículos 2 y 3, deberán esforzarse particularmente para informar sobre el efecto e interpretación de las mismas. El Comité considera que tales reservas son incompatibles con el objeto y la finalidad de la Convención.*

Los informes y la documentación complementaria se presentarán en uno de los idiomas de trabajo del Comité (árabe, chino, español, francés, inglés o ruso) del modo más conciso posible.

En la **primera parte** debe consignarse información de carácter general sobre la situación de la mujer y la aplicación de la Convención en el Estado informante. Los párrafos a) a e) de la Parte I de las orientaciones ofrecen un catálogo detallado de las cuestiones que deben tratarse en esta parte del informe para facilitar al Comité una visión general de los hechos que determinan la condición de la mujer en el Estado informante. (La Parte I de las orientaciones es ahora común a las directrices para la preparación de informes elaborados para todos los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. El texto de las **directrices consolidadas** referentes a la parte inicial de los

informes de los Estados Partes puede verse en el anexo que figura al final de la primera parte del manual.)

En la **segunda parte** del informe debe presentarse la información solicitada en los párrafos a) a f) de la Parte II de las orientaciones, artículo por artículo. Estos párrafos indican precisamente el tipo de detalles que el Comité desea conocer respecto de la aplicación de cada artículo de la Convención.

El Comité ha decidido, para aquellos Estados Partes que hayan introducido reservas sustanciales, incluir en las conclusiones que elabora tras la revisión de los informes periódicos, una sección en la que quedarían reflejados los puntos de vista del Comité.

ii) Texto de las directrices para la elaboración de segundos y siguientes informes periódicos

1. *Para preparar segundos informes periódicos, los Estados Partes deberán seguir las directrices generales e incluir temas no reflejados en el informe inicial.*
2. *Como regla general, los Estados Partes en sus segundos informes periódicos deberán centrarse en el período comprendido entre el examen de su último informe y la fecha de elaboración del último.*
3. *En sus informes periódicos, los Estados Partes deberán tener en cuenta el informe previo y los procedimientos del Comité relativos al informe e incluir, entre otras cosas, lo siguiente:*
 - a) *Medidas legales y de otra índole adoptadas desde el informe precedente para aplicar la Convención;*
 - b) *Progreso real realizado para promover y asegurar la eliminación de la discriminación contra la mujer;*
 - c) *Cualesquiera cambios significativos en la posición e igualdad de la mujer desde el informe precedente;*
 - d) *Obstáculos que persisten para la participación de la mujer, en base de igualdad con el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país;*
 - e) *Asuntos expuestos por el Comité y que no pudieron tratarse cuando se realizó el examen del informe precedente.*

Como muestran estas directrices, los segundos informes y siguientes deberán centrarse en las evoluciones habidas desde la reunión anterior entre el Comité y el Estado informante. La información requerida, aunque se refiera a los mismos artículos de la Convención que el

informe precedente, deberá ser más detallada y específica y abordar también en particular los asuntos no tratados suficientemente con anterioridad. Especialmente incidir en los cambios experimentados desde el examen del informe precedente, es decir, en las nuevas leyes adoptadas, en el progreso real logrado en la eliminación de la discriminación contra la mujer, etc. El procedimiento para el examen de los informes periódicos refleja estas diferencias específicas.

Además de las orientaciones, el Comité ha adoptado hasta la fecha varias **recomendaciones generales**, observaciones y sugerencias de conformidad con el artículo 21, relacionadas con ciertos artículos o temas específicos de la Convención. En general, se refieren a las cuestiones que el Comité consideró de interés especial tras examinar los informes. En consecuencia, se recomienda a los Estados Partes que adopten ciertas medidas respecto de la aplicación de determinado artículo o que presenten determinado tipo de información al Comité. (Estas recomendaciones generales y sugerencias se consideran más adelante en el punto c, "Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas".)

Debe señalarse que el Comité siempre ha subrayado la importancia de que se presente información sobre cualesquiera factores o dificultades que se planteen a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la Convención. La petición de información concreta de esta naturaleza se basa en el párrafo 2 del artículo 18 de la Convención, y se repite en las orientaciones generales.

El Comité también solicita siempre que los datos estadísticos se desglosen por sexos para poder apreciar debidamente la condición de la mujer y cualquier mejora de la misma en el marco de las disposiciones sustantivas de la Convención.

En efecto, el Comité consideró esta cuestión en su **Recomendación General No 9** (octavo período de sesiones, 1989) titulada "Estadísticas relativas a la condición de la mujer". Se afirma que la información estadística es "absolutamente necesaria" para comprender la situación real de la mujer en los Estados informantes, pero que muchos de los informes presentados no ofrecen estadísticas. Por lo tanto, el Comité

"recomienda a los Estados Partes que hagan todo lo posible para garantizar que sus servicios estadísticos nacionales encargados de planificar los censos nacionales y otras encuestas sociales y económicas formulen sus cuestionarios de manera que los datos puedan descomponerse según el sexo, en lo que se refiere a números absolutos y a porcentajes, para que los usuarios interesados puedan obtener fácilmente información sobre la situación de la mujer en el sector concreto en que estén interesados."

El Comité estima además que la existencia de un mecanismo y de publicidad en el plano nacional es un elemento importante para la aplicación de la Convención en los países. Se ocupó del tema en su **Recomendación General No 6** (séptimo período de sesiones, 1988), titulada "Mecanismo nacional efectivo y publicidad". Se recomienda a los Estados Partes que:

- "1. Establezcan y/o refuercen mecanismos, instituciones o procedimientos nacionales efectivos, a un nivel gubernamental elevado y con recursos adecuados, compromiso y autoridad suficientes para:
 - a) Asesorar acerca de las repercusiones que tendrán sobre la mujer todas las políticas gubernamentales;
 - b) Supervisar de manera general la situación de la mujer;
 - c) Ayudar a formular nuevas políticas y aplicar eficazmente estrategias y medidas encaminadas a eliminar la discriminación;*
- 2. Tomen medidas apropiadas para conseguir la difusión de la Convención, de los informes de los Estados Partes presentados en virtud del artículo 18 y de los informes del Comité en el idioma de los Estados interesados;*
- 3. Soliciten ayuda al Secretario General y al Departamento de Información Pública para suministrar traducciones de la Convención y de los informes del Comité;*
- 4. Incluyan en sus informes iniciales y periódicos las medidas adoptadas con respecto a esta recomendación."*

La Convención ha resultado ser objeto de más reservas que cualquier otro de los principales tratados internacionales de derechos humanos. La Convención admite reservas en el momento de la ratificación o de la adhesión. Ahora bien, especifica que no se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la Convención. Pero no indica después qué reservas se estimarían incompatibles ni quién debiera decidir esas cuestiones.

El gran número de reservas y declaraciones interpretativas formuladas por muchos Estados Partes en la Convención sobre la mayoría de sus artículos sustantivos ha suscitado gran preocupación entre los demás Estados Partes, y algunos de ellos las han objetado, aunque sin declarar nunca la no vigencia de la Convención entre el Estado Parte que formula una reserva y el Estado Parte que expresa su preocupación.

El propio Comité, así como los Estados Partes en sus reuniones anuales y la Asamblea General han abordado la cuestión reiteradamente. Muchos opinan que esas reservas

podrían afectar a la plena aplicación de la Convención. El Comité ha alentado sistemáticamente a los Estados informantes a que reconsideren las reservas formuladas respecto de la Convención y las retiren tan pronto sea posible.

Para preparar la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993, el Comité ha adoptado la **Recomendación General No 20** (11.º período de sesiones, 1992). En esta recomendación el Comité planteó la validez y el efecto legal de las reservas a la Convención en el contexto de las reservas a otros tratados sobre derechos humanos, alentó a los Estados Partes a reconsiderar esas reservas con vistas a fortalecer la aplicación de todos los tratados sobre los derechos humanos y consideró introducir un procedimiento de reservas a la Convención comparable al de otros tratados sobre derechos humanos.

Los miembros del Comité analizan esta cuestión habitualmente en las observaciones y comentarios generales relativos a los informes de los Estados Partes.

Al considerar aún más las reservas, el Comité requirió a los Estados Partes en su **Recomendación General No 21** (13.º período de sesiones, 1994) que:

- "a) "indiquen a qué grado de progreso se ha llegado en el país para suprimir todas las reservas a la Convención y en particular al artículo 16".

c) Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas

ARTÍCULO 1

Texto del artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Comentario

El artículo 1 es de suma importancia por cuanto define lo que constituye una "discriminación contra la mujer" a los efectos de la Convención. Establece que la Convención trata de la discriminación dirigida contra la mujer, y no de la discriminación basada en el sexo. Por

lo tanto, la Convención no considera las prácticas discriminatorias de que son víctimas los hombres. Este problema es objeto de otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Aunque otras convenciones proscriben la discriminación por razones de sexo, es necesaria una convención especial dedicada a los múltiples aspectos de la legislación y las instituciones sociales en que se perpetúa la discriminación contra la mujer y se le impide lograr la plena igualdad.

Es importante hacer hincapié en que el principio de la igualdad de derechos se aplica a todas las mujeres, independientemente de su estado civil, enfatizado en la Recomendación General No 21 (trigésima sesión, 1994), sobre "Igualdad en el matrimonio y relaciones familiares". (Véase el texto en el artículo 16).

La definición de discriminación contra la mujer es considerablemente amplia y abarca toda una gama de cuestiones. En primer lugar establece qué prácticas ("toda distinción, exclusión o restricción") constituyen una discriminación. Se prohíbe la discriminación no intencional y la intencional ("que tenga por objeto o por resultado"). La definición también indica las esferas ("política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera") en que se excluyen las medidas discriminatorias, y abarca tanto las medidas públicas como privadas ("o en cualquier otra esfera").

En su **Recomendación General No 19** (11.º período de sesiones, 1992), el Comité definió la violencia basada en el sexo, es decir, violencia dirigida contra la mujer en razón de serlo o que afecta a las mujeres desproporcionadamente como discriminación. Dicha violencia incluye actos que infligen daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de tales actos, coacción u otras privaciones de libertad. La violencia basada en el sexo puede vulnerar disposiciones específicas de la Convención, independientemente de que esas disposiciones hagan mención expresa a la violencia.

La violencia basada en el sexo, que menoscabe o anule el disfrute de los derechos humanos y de las libertades de la mujer amparados en leyes generales internacionales o en convenciones sobre los derechos humanos, constituye discriminación en el sentido del artículo 1. Estos derechos y libertades, reflejados en la Recomendación General No 19 (11.º período de sesiones, 1992), incluyen:

- a) *El derecho a la vida;*
- b) *El derecho a no ser objeto de torturas o tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes;*
- c) *El derecho a la igualdad de protección de acuerdo con las normas humanitarias en tiempos de conflictos armados nacionales o internacionales;*
- d) *El derecho a la libertad y seguridad personal;*

- e) *El derecho a la igualdad de protección ante la ley;*
- f) *El derecho a la igualdad en la familia;*
- g) *El derecho al más alto grado de salud física y mental;*
- h) *El derecho a unas condiciones laborales justas y favorables.”*

La Convención aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas que pueda vulnerar las obligaciones del Estado infractor, leyes generales internacionales de derechos humanos y otras convenciones además de esta Convención. Sin embargo, la Recomendación General No 19 subraya que la discriminación según la Convención no se limita a la acción de o en nombre de los Gobiernos (ver los artículos 2(e), 2(f) y 5). Por ejemplo, en el artículo 2(e) la Convención estimula a los Estados Partes a tomar todas las medidas apropiadas y efectivas para eliminar la discriminación contra la mujer, sea de índole pública o privada, por parte de cualquier persona, organización o empresa. Al amparo de las leyes generales internacionales y pactos específicos sobre derechos humanos, los Estados pueden ser también responsables de los actos privados si omiten actuar con la diligencia debida para prevenir las violaciones de los derechos o si omiten investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar la correspondiente compensación. En las recomendaciones específicas de la Recomendación General No 19, el Comité solicita a los Estados Partes que adopten todas las medidas legales y de otro tipo para proteger efectivamente a la mujer contra la violencia basada en el sexo, incluyendo entre otras:

- “i) Medidas legales efectivas, incluidas las sanciones penales, reparaciones civiles y provisiones compensatorias, para proteger a la mujer contra todo tipo de violencia, incluyendo entre otras la violencia y el abuso familiar, el abuso y acoso sexual en el puesto de trabajo;*
- ii) Medidas preventivas, incluyendo información pública y programas educativos para cambiar las actitudes con respecto al papel y la condición de la mujer;*
- iii) Medidas de protección, incluyendo refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios asistenciales para las mujeres que sean víctimas de la violencia o corran el riesgo de sufrirla ...”*

Los Estados Partes, de conformidad con la Recomendación General No 19, deberán informar sobre todas las formas de violencia basada en el sexo y esos informes deberán contener todos los datos disponibles sobre la incidencia de cada forma de violencia y de las repercusiones de la misma en las mujeres víctimas. Los informes deberán incluir asimismo información sobre las medidas legales, preventivas y de protección que han sido adoptadas para superar la violencia contra la mujer y sobre la efectividad de esas medidas. Adicional-

mente los Estados Partes deberán fomentar la recopilación de estadísticas e investigar el alcance, las causas y las consecuencias de la violencia y la efectividad de las medidas para prevenirla y tratarla.

Se cuenta con que los Estados Partes aplicarán la Convención e informarán acerca de sus actividades al respecto a la luz de esta definición.

ARTÍCULO 2

Texto del artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) *Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) *Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) *Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) *Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*
- e) *Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*
- f) *Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*

- g) *Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.*

Comentario

El propósito de este artículo es hacer que exista una estructura constitucional y jurídica apropiada para garantizar la igualdad, establecer recursos y sanciones para los actos de discriminación públicos y privados y derogar las leyes abiertamente discriminatorias. Lo más importante respecto de la aplicación del artículo 2 es que cada Estado Parte examine todo lo que en la práctica parezca amenazar o amenace realmente el goce de los derechos establecidos en la Convención, y que adopte medidas para eliminar esas prácticas.

Los informes presentados con arreglo a este artículo deben indicar qué medidas prácticas ha adoptado el Estado Parte para crear la base jurídica que requiere la aplicación de la Convención. Entre otras cosas, el Comité desea conocer detalles sobre el marco jurídico e institucional dentro del cual se aplica la Convención. Estos detalles incluyen información sobre la existencia de los principios de igualdad y de no discriminación en la Constitución o algún documento análogo, las relaciones entre las disposiciones de la Convención y las leyes nacionales, y la situación jerárquica de la Convención en el ordenamiento jurídico nacional. En su **Recomendación General No 21** (13.º período de sesiones, 1994) el Comité exhorta a los Estados Partes a “exponer si sus leyes cumplen los principios de los artículos 9, 15 y 16 y dónde se ve impedido el cumplimiento de la ley o de la convención por razones de religión, derecho privado o costumbre.”

Más concretamente, los informes deben indicar si existe una entidad pública para la promoción y la protección de las mujeres en el Estado informante. Puede tratarse de información sobre un mecanismo nacional, o un defensor del pueblo, creados para supervisar la aplicación de la Convención.

El Comité desea, además, información sobre la existencia de recursos jurídicos contra la discriminación y su eficacia, incluidas las sanciones imponibles en caso de incumplimiento. Es importante informar sobre quién está facultado para entablar procesos judiciales, sobre el número de casos que entrañen discriminación presentados ante los tribunales durante el período objeto del informe, y sobre las decisiones adoptadas en esos casos.

Con respecto a este artículo los Estados Partes deben informar también sobre la persistencia de leyes, reglamentaciones, políticas o prácticas discriminatorias, y sobre todo calendario que se haya establecido para modificar o derogar esas leyes, incluida toda actividad actualmente en curso al respecto.

En su primera Recomendación General No 1 (octavo período de sesiones, 1989) titulada “Violencia contra la mujer”, el Comité interpretó y examinó el texto y los artículos de la

Convención a la luz de las muchas formas de violencia contra la mujer. En esa recomendación el Comité considera que los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención obligan a los Estados Partes a tomar medidas sobre los derechos humanos apropiadas para proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el lugar de trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social. (Véase el texto de la recomendación más adelante, en la parte correspondiente al artículo 11.)

La Recomendación General No 19 (11.º período de sesiones, 1992) incide sobre el tema de la “violencia contra la mujer” y recomienda expresamente que los Estados Partes aseguren que las leyes contra la violencia y abuso familiar, el abuso sexual y otra violencia basada en el sexo, proporcionan la protección adecuada a todas las mujeres y respetan su integridad y dignidad. Deberán proveerse los servicios apropiados de protección y asistencia para las víctimas. Además, para la aplicación efectiva de la Convención es esencial, la formación sensibilizada de los funcionarios encargados de la ejecución de la ley y de otros funcionarios públicos.

En su constante debate sobre la violencia contra la mujer, particularmente párrafo f) anterior, el Comité ha adoptado su Recomendación General No 19 (11.º período de sesiones, 1992) que vincula las actitudes tradicionales que contemplan a la mujer como subordinada al hombre o en roles estereotipados, con la generalización de las prácticas de violencia y coacción como la violencia y el abuso familiar, matrimonio forzado, muerte con el cónyuge, ataques y circuncisión femenina. Tales prejuicios y prácticas pueden justificar la violencia basada en el sexo como una forma de protección o control de las mujeres. La violencia sobre la integridad física y mental de las mujeres les priva del disfrute igualitario, del ejercicio y del conocimiento de los derechos humanos y libertades fundamentales. Mientras esta observación apunta más directamente a la violencia real o amenazada, las consecuencias subyacentes de estas formas de violencia basada en el sexo ayudan a mantener a la mujer en papeles subordinados, en su bajo nivel de participación política, de educación, de especialización y de oportunidades laborales. Finalmente estas actitudes contribuyen del mismo modo a la propagación de la pornografía y otras formas de explotación comercial de las mujeres como objeto sexual en lugar de individuos, lo que a su vez fomenta la violencia basada en el sexo. El párrafo f) del artículo 2 es de especial importancia y no debe olvidarse su conexión con los artículos 5 y 10(c).

Hay otros instrumentos internacionales que tratan, en artículos conexos, de la no discriminación, la igualdad ante la ley y la aplicación de políticas generales en estas esferas. Al reunir información para presentarla en respuesta al artículo 2 de esta Convención, los encargados de esa tarea deben juzgar el posible interés de la información reunida en relación con el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 2 del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el

párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase también el párrafo 1 del artículo 15 de esta Convención. Los encargados de preparar los informes deben tomar nota de ciertas adiciones en el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el cuadro de artículos conexos de seis importantes instrumentos internacionales de derechos humanos, que figura al final de la segunda parte del manual, con fines de referencia.

ARTÍCULO 3

Texto del artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Comentario

La igualdad entre el hombre y la mujer es condición previa para el pleno goce de estos derechos y libertades por parte de la mujer. El tipo de medidas que deben adoptar los Estados Partes dependerá mucho de la esfera concreta y de la estructura institucional y el grado de progreso del Estado informante. Incumbe a cada Estado, con la asistencia y la orientación del Comité, definir las esferas prioritarias para mejorar la condición de la mujer y desarrollar programas y medidas apropiados como, por ejemplo, el acceso a la educación, la formación, el empleo, el establecimiento de una institución pública o de un mecanismo nacional encargado de promover y supervisar el adelanto de la mujer. Es responsabilidad de los Estados Partes, con la ayuda del Comité, decidir qué medidas se necesitan para cumplir la obligación contraída en virtud de tratado.

Los artículos 2 y 3 establecen un amplio deber de eliminar la discriminación en todas sus formas además de las obligaciones específicas de los artículos 15 y 16 de esta Convención.

El artículo 3 prescribe, entre otras cosas, la adopción de legislación para aplicar esta Convención. Véanse también a este respecto las siguientes disposiciones conexas: párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los párrafos 1 y 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el párrafo 2 del artículo 2 y la primera oración del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degr-

dantes y el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en todos los cuales se pide información pertinente sobre la adopción de leyes y otras medidas en aplicación de esos instrumentos.

ARTÍCULO 4

Texto del artículo 4

- 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*
- 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad, no se considerará discriminatoria.*

Comentario

El artículo 4 reconoce que, para que las mujeres logren una igualdad *de facto* auténtica, será necesario no sólo eliminar las barreras discriminatorias, sino también promover la igualdad mediante una acción positiva, a fin de superar el efecto de la división según funciones estereotipadas (artículo 5), de la subestimación general de la mujer y de su trabajo, y del descuido de su educación y formación. Dicho de otro modo, para crear igualdad tal vez sea necesario adoptar medidas que discriminen de manera positiva. La protección a la maternidad no es discriminatoria en modo alguno. Es el reconocimiento de que esta función, exclusivamente femenina, exige medidas especiales de protección a las madres y los niños.

El párrafo 2 del artículo 4 especifica que la adopción de medidas especiales encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria. Las medidas protectoras de la maternidad son necesarias por su importancia para el individuo y la comunidad y porque el interés de los hijos exige que se tengan en cuenta los efectos sobre la salud, los ingresos y la remuneración de la madre.

Cada Estado Parte debe decidir qué medidas especiales provisionales desea o necesita adoptar con arreglo a este artículo para cumplir sus obligaciones derivadas de la Convención.

El Comité ha adoptado dos recomendaciones generales relativas a la aplicación del artículo 4. En su **Recomendación General No 5** (séptimo período de sesiones, 1988), tras observar que se han conseguido progresos apreciables en lo tocante a la derogación o modificación de leyes discriminatorias, y reconociendo que existe la necesidad de tomar nuevas disposiciones para promover la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, el Comité

“recomienda que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cuotas para hacer que progrese la integración de la mujer en la educación, la economía, la política y el empleo.”

En la **Recomendación General No 8** (séptimo período de sesiones, 1988), al tratar de la aplicación del artículo 8 de la Convención,

“se recomienda a los Estados Partes que adopten otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8[...].”

Estas dos recomendaciones sugieren que el Comité estima deseables las medidas de acción afirmativa para hacer que las mujeres disfruten realmente de los derechos a que tienen formalmente derecho.

Por lo tanto, debe exponerse detalladamente en los informes la existencia de cualesquiera medidas especiales de carácter temporal, incluido el trato preferente, los sistemas de cuotas, etc., que se hayan adoptado en el Estado informante, y las prácticas discriminatorias existentes que se supone deben remediar. El Comité desea recibir información sobre declaraciones de política, directrices o medidas similares formuladas para las esferas en que con mayor frecuencia se observan desigualdades, tales como la educación, el acceso al empleo, y las actividades políticas y económicas. También es importante informar sobre la eficacia de esas medidas, sobre la obligatoriedad de su cumplimiento y sobre los procedimientos establecidos con tal fin.

En su **Recomendación General No 18** (décima sesión, 1991), el Comité expresó su especial preocupación por la situación de las mujeres discapacitadas que sufren doble discriminación por sus particulares condiciones de vida y recomendó a los Estados Partes que faciliten información acerca de las mujeres discapacitadas en sus informes periódicos y sobre las medidas específicas adoptadas para tratar esa situación a fin de asegurar su acceso igualitario a la educación y al empleo, a los servicios de salud y seguridad social y su participación en todas las áreas de la vida social y cultural.

En la medida en que el artículo 4 trata de los derechos (y las necesidades) de un grupo vulnerable y prevé la adopción de medidas especiales de carácter provisional, los encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los artículos 22, 23 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño contienen disposiciones tendentes a proteger o promover determinados grupos vulnerables. En el párrafo 4 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se prevé la adopción de medidas especiales de carácter provisional a los efectos de esa Convención. Véase también el artículo 14 de esta Convención, relativo a las mujeres de las zonas rurales. Con respecto al párrafo 2 del artículo 4, véanse también los artículos 12 y 16 de esta Convención.

ARTÍCULO 5

Texto del artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) *Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;*
- b) *Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.*

Comentario

El apartado a) del artículo 5 estipula que los Estados Partes deben esforzarse por ayudar a hombres y mujeres a superar comportamientos predeterminados, que respondan a funciones estereotipadas de hombres y mujeres, y a conceptos falsos sobre la inferioridad o la superioridad de uno u otro sexo. Esta es probablemente una de las tareas más difíciles que deberán cumplir los Estados Partes, puesto que se tendrá que ir en contra de tradiciones y costumbres heredadas difíciles de modificar o erradicar. Esta es una disposición clave que afecta al progreso hacia la igualdad y la plena participación de la mujer en la sociedad. Por lo tanto, se precisan medidas concertadas por parte de todos los sectores de la sociedad, en especial respecto de la educación de los hijos, la concepción de los libros de texto y la con-

ceptualización de la educación en general, así como respecto de las imágenes creadas por los medios de difusión, etc., para producir un cambio en el modo de pensar y en las actitudes de hombres y mujeres.

La Convención deja en libertad a los Estados Partes para decidir las medidas específicas necesarias y apropiadas en orden a la aplicación de esta disposición del artículo 5. Se han formulado recomendaciones específicas, por ejemplo, el apartado f) del artículo 24 de la **Recomendación General No 19** (11.º período de sesiones, 1992) establece que se deberían adoptar medidas efectivas para asegurar que los medios informativos respeten y promuevan el respeto por la mujer, en particular para eliminar la continua proyección de imágenes negativas y degradantes de la mujer en los medios.

El apartado b) del artículo 5 estipula que la maternidad tiene una función social. Por lo tanto, la educación familiar en los Estados Partes debe incluir medidas apropiadas para transmitir este concepto. Declara, además, dicho apartado que hombres y mujeres tienen una responsabilidad común en cuanto a la educación de sus hijos y que los progenitores, al cumplir sus deberes, deben en todo momento dar prioridad al interés de sus hijos.

El Comité aprobó la **Recomendación General No 3** (sexto período de sesiones, 1987) relativa a este artículo. En ella se afirma que el examen de los distintos informes ha revelado la existencia de ideas preconcebidas acerca de la mujer, debidas a factores socioculturales que perpetúan la discriminación fundada en el sexo, y constituyen un obstáculo para la aplicación del artículo 5. Por lo tanto, el Comité

“insta a todos los Estados Partes a adoptar de manera efectiva programas de educación y divulgación que contribuyan a eliminar los prejuicios y las prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de la igualdad social de la mujer.”

De conformidad con la **Recomendación General No 12** (octavo período de sesiones, 1989), titulada “Violencia contra la mujer”, los Estados Partes están obligados por los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención a adoptar medidas apropiadas para proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en el seno familiar, en el lugar de trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social. (Véase el texto de la recomendación más adelante, en la parte relativa al artículo 11.)

Una vez más, en su **Recomendación General No 19** (11.º período de sesiones, 1992) el Comité consideró la “Violencia contra la mujer” e hizo las siguientes Recomendaciones específicas, apartados e) y f) del artículo 24 para Estados Partes informantes según el artículo 5:

“e) ... los informes deberían identificar la naturaleza y envergadura de las actitudes, de las costumbres y de las prácticas

que perpetúan la violencia contra la mujer y los tipos de violencia resultantes. Deberían informar sobre las medidas adoptadas para superar la violencia y sobre las repercusiones de las mismas;

- f) *Se deberían tomar medidas para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deberían introducir programas de educación e información pública que contribuyan a eliminar los prejuicios que obstaculizan la igualdad de la mujer (Recomendación No 3, 1987); ..."*

Los informes con arreglo a este artículo deben facilitar al Comité una clara comprensión de las funciones asignadas por la tradición y el uso a hombres y mujeres en el Estado informante. El Comité desea información sobre la existencia de todo estereotipo que impida el adelanto de la mujer. Con tal fin, la información que se facilite al Comité debe incluir un análisis del papel y la función de la educación en la modificación de las actitudes estereotipadas que pudieran existir en la familia, el empleo, y las actividades políticas y sociales. Revisten importancia a este respecto cualesquiera esfuerzos anteriores o actuales para modificar los libros de texto en lo que respecta a los estereotipos sexuales, la persistencia de la asignación de tareas específicas según el sexo en las escuelas y en la familia, y los obstáculos que plantea su eliminación.

Los informes deben contener asimismo información sobre la persistencia de prácticas de anuncios de empleos y de contratación específicas según el sexo, y sobre toda ley o costumbre que excluya a la mujer de desempeñar determinados trabajos. Debe informarse sobre cualquier actividad, en curso o proyectada, para remediar la situación. El Comité también desea información sobre los incidentes de acoso sexual y sobre las medidas adoptadas para prevenirlos, incluida la existencia y eficacia de procedimientos judiciales.

Los informes deben también dar a conocer la existencia de estereotipos en los medios de comunicación, así como el número de mujeres y su influencia en los niveles directivos de la industria de los medios de comunicación de masas y de la publicidad.

En respuesta a este artículo, los Estados informantes deben además analizar las prácticas tradicionales y los obstáculos para superarlas. Entre otras cosas, los Estados Partes deben dar cuenta de las prácticas discriminatorias en relación con la poligamia, el sistema de dotes, el repudio de la esposa, la compra de novias, la circuncisión femenina, etc. El Comité desea información sobre cualquier programa educativo o de orientación que exista en relación con tales prácticas.

Los informes deben tratar de los papeles asignados a hombres y mujeres en la familia, de la participación de ambos padres en la educación de los hijos, y de las diferencias que pudie-

ran existir entre el ambiente urbano y el ambiente rural en relación con la división estereotipada de responsabilidades respecto de la crianza de los hijos.

Es importante que los informes ofrezcan información sobre toda medida adoptada por el gobierno o cualquier otra entidad social para luchar contra los estereotipos relativos a las funciones tradicionales de los sexos. Ello debe incluir información sobre programas y campañas de información especiales, declaraciones y directrices de política, o cualquier otra medida destinada a modificar los esquemas de comportamiento social y cultural de hombres y mujeres, y los estereotipos sexuales. También debe incluirse en el informe información sobre todo estudio realizado en esta materia o alguno de sus aspectos.

Conviene en esta oportunidad señalar que deben tenerse en cuenta los artículos 3, 4 y 5 al informar con respecto a todos los demás artículos de la Convención.

En la medida en que el artículo 5 trata de medidas preventivas para la aplicación de la Convención, los encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que otros instrumentos contienen artículos conexos que estipulan medidas preventivas. Estos son en particular el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 10 y 11 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y el párrafo 2 del artículo 19 y los artículos 33 y 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 6

Texto del artículo 6

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

Comentario

Para dar aplicación a este artículo, la Convención exige que se adopten medidas dirigidas principalmente contra quienes se benefician de la explotación de la mujer, incluida la explotación de las niñas.

El Comité dedica la debida atención al tema de la prostitución al examinar los informes, recalcando el carácter inaceptable de esa condición degradante para la mujer en todas las partes. Sin embargo, el Comité destaca en especial la necesidad de medidas para luchar contra situaciones que se encuentran con mucha frecuencia en el origen de gran parte de la prostitución femenina, a saber, el subdesarrollo, el denominado período de "economía de transición", la pobreza, el analfabetismo, la falta de oportunidades de empleo, etc., y,

seguidamente, la conveniencia de lograr cambios mediante medidas de formación y educación, oportunidades de empleo, y otras. En consecuencia, el Comité desea información sobre las medidas adoptadas en esas esferas para luchar contra la prostitución. La magnitud de la prostitución en una comunidad suele ser un indicador de la condición económica y social de la mujer en esa comunidad. Por lo tanto, deben considerarse atentamente las repercusiones de este artículo.

Añadidas a las formas establecidas de tráfico, existen nuevas formas de explotación sexual como el turismo sexual, como la contratación de trabajadoras emigrantes y refugiadas de países en vías de desarrollo para trabajar en países desarrollados y los matrimonios organizados entre mujeres de países en vías de desarrollo y extranjeros. El Comité, en su Recomendación General No 19 (11.º período de sesiones, 1992), opina que estas prácticas son incompatibles con el respeto de los derechos y la dignidad de la mujer y sitúan a la mujer ante un grave riesgo de sufrir violencia y abuso.

Las prostitutas en particular, son especialmente vulnerables a la violencia, habida cuenta de que su situación abiertamente ilegal tiende a marginarlas. Necesitan protección igualitaria de las leyes contra la violación y otras formas de violencia, desapariciones frecuentes e incluso asesinatos.

Finalmente las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios a menudo conducen al incremento de la prostitución, al tráfico de mujeres, al abuso sexual y por consiguiente requieren medidas específicas de protección y castigo.

En su Recomendación específica, apartado g) del artículo 24 de **la Recomendación General No 19** (11.º período de sesiones, 1992) el Comité establece que son necesarias medidas específicas de prevención y castigo para erradicar el tráfico y la explotación sexual. La Recomendación específica, apartado p) del artículo 24 del mismo documento recomienda que las medidas para proteger a la mujer contra la violencia deberían incluir oportunidades de formación y empleo y el control de las condiciones del trabajo doméstico.

Deben darse a conocer en los informes las leyes relativas tanto al tráfico de mujeres como a la prostitución. Con respecto a esta última, es importante especificar si se tipifica como delito la prostitución en sí o, si sólo se prohíbe la explotación de la prostitución ajena, qué sanciones se imponen; y si se hacen respetar rigurosamente las leyes. Los informes deberían describir asimismo las disposiciones penales y las medidas preventivas y de rehabilitación adoptadas para proteger a las mujeres dedicadas a la prostitución u objeto de tráfico y otras formas de explotación sexual. Debería describirse también la efectividad de dichas medidas. Donde fuera posible habría que establecer procedimientos efectivos de denuncia, los remedios y la compensación.

Además de la situación jurídica de la prostitución, debe indicarse en los informes su magnitud en el Estado informante, incluida la prostitución o explotación sexual de menores, y si existe el denominado turismo sexual. Es necesaria una información completa relativa a las medidas adoptadas contra la pornografía. Debe tratarse también en los informes la cuestión de la violencia contra las prostitutas, y la violación de éstas. Es importante proporcionar información sobre los esfuerzos por reintegrar a las prostitutas en la sociedad, en especial sobre la disponibilidad de programas de adiestramiento laboral y de adscripción a trabajos. También deben exponerse las cuestiones sanitarias relativas a la prostitución, en particular la prestación de servicios y medidas profilácticas y de lucha contra el SIDA.

En su **Recomendación General No 15** (9.º período de sesiones, 1990) sobre la "Evitación de la discriminación contra la mujer en estrategias nacionales para la prevención y el control del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)," el Comité recomienda:

- a) Que los Estados Partes intensifiquen sus esfuerzos en la difusión de información para incrementar la conciencia pública de los riesgos de infección por VIH y SIDA, especialmente en mujeres y niños, y de sus efectos sobre ellos;*
- b) Que los programas para combatir el SIDA presten especial atención a los derechos y necesidades de las mujeres y los niños y a los factores relativos al papel reproductor de la mujer y su posición subordinada en algunas sociedades que las hace especialmente vulnerables a la infección por VIH."*

Al reunir información sobre el artículo 6, los encargados de los informes deben considerar la pertinencia de la información que se haya reunido respecto de artículos conexos de otros instrumentos, y en particular de los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1 y 16 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y los artículos 6, 11, 19, 32 a 36 y apartado a) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos al derecho a la vida, al derecho a la integridad física y moral, y a la esclavitud y el trabajo forzoso.

ARTÍCULO 7

Texto del artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) *Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) *Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) *Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

Comentario

Es fundamental el principio de que la verdadera igualdad exige que haya igualdad de oportunidades para influir en las leyes y políticas, para hacer que se atribuya la prioridad debida a las cuestiones de interés para la mujer. Este artículo reafirma el principio de que las mujeres tienen los mismos derechos políticos que los hombres con respecto al derecho a votar y a ser elegidas, consagrado ya en la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952. Aparte de confirmar el derecho a votar en todas las elecciones, el artículo 7 añade el derecho a “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas”, ampliando así el alcance de los derechos políticos de la mujer de modo que incluya un sentido activo de participación. Este artículo confirma también los derechos de la mujer a participar en la vida política y pública del país en todos los planos gubernamentales y en otras asociaciones.

Al informar sobre este artículo, los Estados Partes deben presentar al Comité una evaluación sobre la participación de la mujer en la vida política y pública del país en general. Aparte de exponer la situación jurídica relativa al derecho de las mujeres a votar y ser elegidas en pie de igualdad con los hombres, y al porcentaje de mujeres con derecho de voto y votantes, se incluirán datos sobre el porcentaje de mujeres en el Parlamento, en los distintos niveles de los órganos gubernamentales centrales y locales, en los cargos públicos elegidos y nombrados, y en el sistema judicial. El Comité también solicita información sobre cualquier restricción aplicable a esos puestos por motivo de sexo, o sobre si se han fijado cuotas de mujeres empleadas o nombradas. También deben analizarse en los informes los sistemas de evaluación del rendimiento del personal y su neutralidad en cuanto al sexo, así como las tasas de ascensos, y si las licencias por embarazo o maternidad influyen en esos sistemas.

Además, los informes deben contener datos sobre la participación y la situación de la mujer en los partidos políticos, en puestos directivos, en los sindicatos y otras esferas tradicionalmente masculinas, así como su participación en otras organizaciones cívicas y de la economía en general. También debe proporcionarse información sobre todo programa especial,

público o privado, para animar a más mujeres a participar y asumir funciones directivas en todos los aspectos de la vida pública y política.

En su 15.º período de sesiones (del 15 de enero al 2 de febrero de 1996), el Comité acordó continuar en su 16.º período de sesiones con la preparación de recomendaciones generales en los artículos 7 y 8 de la Convención. Estas recomendaciones estarán basadas en un documento de trabajo elaborado en 15.º período de sesiones.

Los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el apartado c) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial contienen disposiciones conexas sobre los derechos políticos y el acceso a la administración pública. Véase también el artículo 8 de la presente Convención.

ARTÍCULO 8

Texto del artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Comentario

Este artículo trata de un aspecto específico de los derechos políticos de la mujer.

El Comité ha adoptado dos recomendaciones generales sobre el particular. En su Recomendación General No 8 (séptimo período de sesiones, 1988) el Comité recomienda a los Estados Partes que hagan uso de medidas especiales de carácter provisional como las previstas en el artículo 4 de la Convención,

“a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 de la Convención y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.”

En su Recomendación General No 10 (octavo período de sesiones, 1989), con ocasión del décimo aniversario de la aprobación de la Convención, el Comité recomendó, entre otras cosas, que los Estados Partes estudiaran

“la posibilidad de fomentar la adopción de medidas para velar por la plena aplicación de los principios de la Convención, y en particular de su artículo 8, que se refiere a la participación de la mujer en todos los planos de actividad de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas.”

En sus informes, los Estados Partes deben suministrar información sobre si las mujeres tienen *de jure* igual acceso que los hombres a los puestos diplomáticos e internacionales. Deben indicar además el porcentaje de mujeres en los diversos niveles del servicio diplomático e informar si se prevé la posibilidad de puestos conjuntos para cónyuges en el servicio diplomático. El Comité desea obtener información estadística sobre las mujeres jefas de misiones y delegaciones diplomáticas, y sobre el número de mujeres participantes en delegaciones a reuniones y conferencias internacionales, incluido su grado de antigüedad. Debe indicarse también en los informes el porcentaje de mujeres propuestas por el Estado informante para cubrir vacantes dentro del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales e internacionales.

Los informes deben además ofrecer información sobre cualesquiera medidas o programas del Estado informante para aumentar el número de mujeres en esas funciones, y sobre los resultados de esas medidas.

Véase también el artículo 7 de la presente Convención.

ARTÍCULO 9

Texto del artículo 9

- 1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.*
- 2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.*

Comentario

Este artículo contiene dos ideas fundamentales. La primera, que la mujer, en pie de igualdad con el hombre, tendrá derecho a adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, y que el matrimonio o el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio no afectará

automáticamente a la nacionalidad de la mujer. La segunda, que la mujer tendrá los mismos derechos que el hombre respecto de la nacionalidad de los hijos de ambos. Al aplicar este artículo, los Estados Partes se obligan a establecer la igualdad jurídica oficial de hombres y mujeres a los efectos de adquisición, cambio, conservación o transmisión de su nacionalidad al cónyuge o a los hijos.

El Comité afirmó en su **Recomendación General No 21** (13.º período de sesiones, 1994) que la nacionalidad es determinante para la total participación en la sociedad. Sin la categoría de súbditas o ciudadanas, las mujeres están privadas del derecho de voto o de presentarse para ocupar cargos públicos y se les puede denegar el acceso a los beneficios públicos y a la elección de domicilio. La nacionalidad de la mujer adulta no debería suprimirse arbitrariamente por causa de matrimonio, de disolución del matrimonio o porque su padre o esposo cambien de nacionalidad.

Deben tratarse detalladamente en los informes todos los aspectos del trato igual o diferencial a hombres y mujeres en las cuestiones de nacionalidad en el derecho interno. Debe incluirse información sobre la capacidad de uno u otro cónyuge para transmitir su nacionalidad a un cónyuge extranjero, la situación jurídica en relación con el cambio automático o la pérdida de la nacionalidad por matrimonio con un no nacional, los procedimientos para adquirir o cambiar la nacionalidad y los eventuales períodos de espera para adquirir la nacionalidad del cónyuge a raíz del matrimonio.

También deben darse en los informes detalles sobre las relaciones entre uno y otro cónyuge y los hijos respecto de las cuestiones relativas a la nacionalidad. Reviste interés especial la capacidad de la madre para transmitir su nacionalidad a los hijos en pie de igualdad con el padre, la capacidad de los menores para viajar con el pasaporte de la madre, o sólo con el del padre, y el derecho y capacidad de la mujer para obtener un pasaporte sin el consentimiento de su cónyuge, etc.

Los Estados Partes deben informar también si existen aún leyes discriminatorias, y si se han adoptado medidas, o se están adoptando, para remediar la situación.

El derecho a la nacionalidad se trata también en el párrafo 3 del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el apartado d) inciso iii) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño. La información reunida para la presentación de informes en respuesta a estos artículos debe evaluarse por su posible utilidad respecto de la presente Convención.

ARTÍCULO 10

Texto del artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a) *Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;*
- b) *Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;*
- c) *La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;*
- d) *Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;*
- e) *Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras, en particular, a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;*
- f) *La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;*
- g) *Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;*
- h) *Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.*

Comentario

Este extenso y detallado artículo reconoce la importancia de la educación para que las mujeres y los hombres puedan participar en pie de igualdad en todos los aspectos de la vida de sus países. Deben brindarse las mismas oportunidades de educación a las niñas que a los niños para que puedan participar plenamente en la sociedad, competir en la fuerza de trabajo en condiciones de igualdad, y tener igual oportunidad de lograr su independencia económica. Son precisas medidas especiales para garantizar la existencia de estas oportunidades, y su aprovechamiento, y para atender las necesidades de las mujeres que no han tenido acceso a iguales oportunidades en el pasado.

En cooperación con la UNESCO, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer emitió un "Manifiesto" titulado *Hacia una cultura integradora de ambos sexos a través de la educación*, que en sus principios de acción establece que:

"El derecho a la educación es uno de los derechos humanos fundamentales que debe estar garantizado para todas las mujeres y hombres por el Estado como servicio público. La educación es uno de los derechos inalienables del ser humano. Es también una de las condiciones previas necesarias que permiten a la mujer ganar confianza en sí misma y tener acceso a otros derechos: la igualdad ante la ley, la participación política, el derecho al trabajo y el derecho al ocio. Sólo el Estado puede garantizar el compromiso duradero necesario para el cumplimiento del derecho a la educación."

Se necesitan estadísticas para vigilar los progresos en el contexto de este artículo. La igualdad entraña también la participación en la planificación y aplicación de la política en materia de educación.

Al informar con arreglo al artículo 10, los Estados Partes deben analizar su situación específica respecto de cada uno de los párrafos y proporcionar información detallada sobre la situación *de jure* y *de facto*, incluida información estadística desglosada por sexos. Por lo tanto, los informes deben incluir información sobre la igualdad de acceso a los niveles primario, secundario y universitario, sobre el número de estudiantes en cada nivel y el porcentaje de mujeres entre ellos, así como sobre los porcentajes de estudiantes que se gradúan en los diversos niveles, desglosados según el sexo. Debe mencionarse también si la educación es obligatoria, y hasta qué grado, incluyendo información sobre la enseñanza mixta obligatoria o voluntaria, y sobre eventuales diferencias en los programas de estudio o en la calidad de los establecimientos no mixtos.

El Comité desea información sobre el acceso de las muchachas a la formación profesional y a la educación técnica, y sobre su representación en sectores tradicionalmente masculinos, incluida información sobre la creación de eventuales programas o el establecimiento de toda estructura o procedimiento para garantizar la supervisión permanente de los materiales y métodos de enseñanza, y la asignación de subsidios y becas con el propósito de eliminar las prácticas discriminatorias y el comportamiento estereotipado. También debe informarse si existen cuotas para la inscripción escolar o la asignación de becas.

Los informes deben comunicar información sobre el índice global de analfabetismo en el Estado Parte, y el porcentaje de mujeres analfabetas, así como las tasas de deserción escolar de las niñas, en comparación con la de los niños, e información sobre las causas de esas deserciones. También es importante presentar una comparación a este respecto entre las zonas urbanas y las rurales, y describir todo programa proyectado o en ejecución para luchar contra el analfabetismo e invertir la tendencia hacia las deserciones escolares tempranas, la existencia de programas de alfabetización funcional y de educación de adultos orientados a las muchachas y las mujeres, y la participación de la mujer en la prosecución de una educación permanente.

Deben señalar también los informes la existencia de información educativa sobre la salud y el bienestar de las familias, incluida información específica sobre los medios y las vías usados para difundir esa información y la medida en que se orienta específicamente a la mujer, y es accesible para ella. Esta parte del informe debe tratar también de la disponibilidad de información y asesoramiento sobre planificación familiar, e indicar si las mujeres pueden aprovechar en la práctica esa información.

Al informar con arreglo a este artículo, los Estados Partes deben procurar incluir, como se ha indicado, información sobre los programas para eliminar todo vestigio de discriminación en la esfera de la educación, y también sobre cualesquiera factores o dificultades, sean económicos, tradicionales o de otra índole, surgidos a este respecto.

Al reunir información relativa al artículo 10 de esta Convención, los encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que los artículos 13, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los incisos v) y vi) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los artículos 28 a 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, tratan del derecho a la educación y de otros derechos culturales. Toda información ya reunida para los fines de la presentación de informes con arreglo a esos instrumentos podría ser asimismo útil con respecto al artículo 10 de la presente Convención. Véase también más adelante el apartado c) del artículo 13.

ARTÍCULO 11

Texto del artículo 11

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:*
 - a) *El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;*
 - b) *El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;*
 - c) *El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;*
 - d) *El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;*
 - e) *El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;*
 - f) *El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.*

2. *A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:*
 - a) *Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;*
 - b) *Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida de empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;*

- c) *Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;*
 - d) *Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.*
3. *La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.*

Comentario

El artículo 11 se divide en tres secciones principales. La primera establece la igualdad de derechos de la mujer en el empleo. La segunda parte trata de las medidas necesarias para eliminar la discriminación en el empleo por razones de matrimonio o de maternidad. La tercera parte trata del examen periódico necesario de la legislación laboral protectora a la luz de los nuevos conocimientos.

El Comité, al aprobar sus **recomendaciones generales No 12 y No 19** (octavo período de sesiones, 1989 y 1992) sobre la violencia contra la mujer, incluyó el artículo 11 entre los que obligan a los Estados Partes a actuar para proteger a la mujer contra la violencia de cualquier tipo que se manifieste, entre otros lugares, en el de trabajo. Por lo tanto, recomienda a los Estados Partes que incluyan en sus informes periódicos información sobre:

- “1. *La legislación vigente para proteger a la mujer de la frecuencia de todo tipo de violencia en la vida cotidiana (incluidos la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.);*
- 2. *Otras medidas adoptadas para erradicar dicha violencia;*
- 3. *Servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos;*
- 4. *Datos estadísticos sobre la frecuencia de todo tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violen-*

cia.” (Véase también lo expuesto anteriormente con respecto a los artículos 2 y 5.)

En su Recomendación General No 19 (11.º período de sesiones, 1992) sobre la violencia contra la mujer, el Comité hizo especial hincapié en los efectos dañinos de la violencia basada en el sexo, como el acoso en el lugar de trabajo y la igualdad en el empleo. En la recomendación, el Comité define el acoso sexual como:

“La conducta sexual premeditada e indeseada, como el contacto físico y la aproximación, las observaciones de tono sexual que muestren exigencias pornográficas o sexuales, ya sean de palabra o de hecho.”

Esta conducta es discriminatoria si la mujer tiene motivos fundados para creer que su objeción podría ser causa de desventaja para ella en relación con su empleo, incluidas la contratación y promoción, o si creara un ambiente hostil de trabajo.

En su recomendación específica apartado k) del artículo 24 de la Recomendación General No 19 (11.º período de sesiones, 1992) el Comité recomienda que los informes incluyan:

“... información sobre el acoso sexual, y sobre las medidas para proteger a la mujer del acoso sexual y otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo;...”

En su **Recomendación General No 13** (octavo período de sesiones, 1989), titulada “Igual remuneración por trabajo de igual valor”, el Comité se ocupó de esta cuestión teniendo en cuenta la experiencia adquirida tras examinar un gran número de informes de Estados Partes. Recomendó que:

- “1. Se aliente a los Estados Partes que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el convenio No 100 (sobre Igual remuneración por trabajo de igual valor) de la OIT a fin de aplicar plenamente la convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;*
- 2. Consideren la posibilidad de estudiar, fomentar y adoptar sistemas de evaluación de trabajos sobre la base de criterios neutrales en cuanto al sexo que faciliten la comparación del valor de los trabajos de distinta índole en que actualmente predominen las mujeres con los trabajos en que actualmente predominen los hombres, y que incluyan los resultados conseguidos en sus informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

3. *Apoyen, en lo posible, la creación de mecanismos de aplicación y fomenten los esfuerzos de las partes en los convenios colectivos pertinentes para lograr la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor."*

Al informar sobre el artículo 11, los Estados Partes deben procurar proporcionar información detallada sobre la situación jurídica y la situación real de las mujeres en todos los aspectos abarcados por este artículo, sobre cómo se hacen respetar en la práctica esas leyes, incluida una descripción de los casos judiciales pertinentes, sobre los programas creados para mejorar la situación de las mujeres trabajadoras o su acceso al trabajo, sobre los obstáculos que aún existan, y también información estadística sobre los diversos aspectos de este artículo.

En cuanto a la situación jurídica, debe indicarse en los informes si la ley excluye a las mujeres del empleo o de la ocupación de ciertos puestos, los motivos de esa legislación y todo esfuerzo en curso para remediar cualquier legislación discriminatoria. Deben analizarse además las leyes que rigen las horas de trabajo, los salarios mínimos, la edad mínima, las licencias, las prestaciones, la seguridad social, la salud, la jubilación, etc., con referencia a toda discriminación jurídica entre hombres y mujeres.

Debe proporcionarse información sobre el porcentaje de mujeres del total de la fuerza de trabajo, su representación en los diversos sectores, el porcentaje de mujeres en puestos poco remunerados y en empleos a jornada parcial. Los informes deben tratar de cuestiones tales como las condiciones de trabajo de la mujer en los sectores público y privado, la situación especial y los problemas de las mujeres migratorias y de las empleadas domésticas. También es importante analizar la participación y los problemas de la mujer en el sector no estructurado, así como los problemas específicos del empleo femenino en las zonas urbanas y rurales. Debe indicarse en los informes el porcentaje de grupos domésticos encabezados por mujeres, y los programas existentes para hacer frente a sus problemas especiales en materia de empleo y cuidado de los hijos. Al tratar el tema de la remuneración, debe consignarse en especial información sobre la realización del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor; debe indicarse en los informes si las mujeres reciben un salario menor que los hombres por un trabajo de igual valor, y, en su caso, cuánto menos. También es importante abordar la cuestión de la estabilidad en el empleo de hombres y mujeres.

Con respecto al acceso al empleo en condiciones de igualdad, los informes deben aportar información sobre la igualdad en materia de oportunidades de empleo, prácticas de contratación y criterios de selección, así como sobre los recursos legales disponibles contra las prácticas discriminatorias en el empleo. Esto debe incluir además información sobre la existencia de programas de formación vocacional y profesional y de planes de readiestra-

miento, y sobre si los hombres y las mujeres tienen igual acceso a ellos y los aprovechan por igual.

Los informes deben suministrar información sobre la reglamentación de la protección a la maternidad (incluidas las sanciones imponibles en caso de violación), sobre la existencia y duración de la licencia por maternidad, la protección del empleo, y sobre si ambos padres tienen derecho a licencia tras el parto. Es importante informar acerca de la disponibilidad de servicios de guardería, y si se facilita apoyo gubernamental o privado a los padres indigentes. Deben indicarse en los informes los programas que existieren para facilitar la reintegración de las mujeres en la fuerza laboral tras una ausencia causada por sus obligaciones familiares.

Debe mencionarse también en los informes si están en curso en los Estados informantes actividades para valorar el trabajo realizado por la mujer en el hogar, para su reconocimiento en términos monetarios o de otra forma, y evaluar su contribución general a la riqueza del país. En este sentido, el Comité adoptó la **Recomendación General No 16** (sesión décima, 1991) que recomienda que los Estados Partes incluyan información sobre la situación legal y social de las mujeres no remuneradas que trabajen en empresas familiares, recopilen y aporten datos estadísticos sobre estas mujeres, que a menudo trabajan sin cobrar, sin seguridad ni beneficios sociales y den los pasos pertinentes para asegurar que estas mujeres reciban el pago y los beneficios que merecen.

A la luz del párrafo 120 de las Estrategias de Futuro de Nairobi para el Progreso de la Mujer, el Comité, en su **Recomendación General No 17** (sesión décima, 1991) afirmó con respecto al artículo 11 que la valoración y cuantificación de las actividades domésticas no remuneradas de las mujeres, que contribuyen al desarrollo de cada país, ayudarían a revelar el papel económico que de hecho desempeña la mujer y apoyarían el establecimiento de políticas relacionadas con el progreso de la mujer. El Comité recomienda por consiguiente a los Estados Partes:

- a) Que fomenten y apoyen la investigación y los estudios experimentales para valorar y evaluar las actividades domésticas no remuneradas de las mujeres; por ejemplo realizando encuestas sobre el empleo del tiempo en el marco de los programas de encuestas entre las familias nacionales y recopilando estadísticas parciales en razón del sexo en cuanto al tiempo empleado en la actividad doméstica y en el mercado laboral;*
- b) Que den los pasos necesarios, de acuerdo con las disposiciones de la Convención, para cuantificar e incluir las activida-*

des domésticas no remuneradas de las mujeres en el producto interior bruto;

- c) *Que incluyan en los informes presentados según el artículo 18 de la Convención información sobre la investigación y los estudios experimentales efectuados para valorar y evaluar las actividades domésticas no remuneradas, así como sobre el progreso alcanzado en la incorporación de las actividades domésticas no remuneradas de las mujeres, en las cuentas nacionales."*

El Estado informante debe proporcionar además información sobre la legislación protectora, y sobre los procedimientos establecidos para su examen periódico.

Al informar sobre los apartados a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 11, los encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el derecho al trabajo se trata también en el párrafo 1 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el inciso i) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, tema de los apartados d) y f) del párrafo 1 del artículo 11 y de los párrafos 2 y 3 del artículo 11 de esta Convención, se trata también en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el inciso ii) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El derecho a la seguridad social, tratado en el apartado e) del párrafo 1 del artículo 11 y en el apartado a) del artículo 13 de esta Convención, figura también en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Toda información de que se disponga sobre estos artículos podría interesar también en relación con la presente Convención.

ARTÍCULO 12

Texto del artículo 12

- 1.** *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.*

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 *supra*, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Comentario

La cuestión de la mujer y de la atención médica es importante en dos planos diferentes. El primero tiene que ver con las funciones de la mujer como proveedora de servicios de atención médica a sus familias, y el segundo tiene que ver con el aspecto de la mujer como usuaria de esos servicios de atención médica. El artículo 12 garantiza a la mujer el acceso en condiciones de igualdad a los servicios de atención médica, incluso a servicios y asesoramiento en materia de planificación de la familia. En este artículo se trata además de garantizar a la mujer otros servicios en relación con el embarazo y el parto.

La **Recomendación General No 12** (octavo período de sesiones, 1989), a la que ya se ha hecho referencia *supra* con arreglo a los artículos 2, 5 y 11, se aplica también al artículo 12.

La **Recomendación General No 19** (11.º período de sesiones, 1992) acentúa que la violencia contra la mujer, interpretada según el artículo 12, pone en peligro su salud y su vida. Además la recomendación señala que en algunos Estados la perpetuación de las prácticas culturales tradicionales (ver el artículo 5) es dañina para la salud de las mujeres y los niños. Estas prácticas incluyen las restricciones dietéticas para las mujeres embarazadas, la preferencia por los niños varones y la circuncisión femenina o mutilación genital. El Comité solicita en el apartado l) del artículo 24 de la recomendación antes citada que los Estados Partes adopten medidas para superar estas prácticas y tengan en cuenta la recomendación del Comité respecto a la circuncisión femenina (ver Recomendación No 14 a continuación) al informar acerca de los temas de salud.

En su **Recomendación General No 14** (noveno período de sesiones, 1990), titulada "Circuncisión femenina", el Comité abordó la cuestión de la continuación de la circuncisión femenina y otras prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer. Observó con satisfacción la importancia atribuida a este problema de salud por varios órganos gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales y por las propias mujeres, pero siguió preocupado por la persistencia de ciertas presiones culturales, económicas y de otra índole que contribuyen a perpetuar esas prácticas perniciosas. Por lo tanto, el Comité recomienda a los Estados Partes:

- “a) Que adopten medidas apropiadas y eficaces encaminadas a erradicar la práctica de la circuncisión femenina. Esas medidas podrían incluir lo siguiente:*
- i) La recopilación y difusión de datos básicos sobre esas prácticas tradicionales por las universidades, las asociaciones de médicos o de enfermeras, las organizaciones nacionales de mujeres y otros organismos;*
 - ii) La prestación de apoyo, a nivel nacional y local, a las organizaciones de mujeres que trabajan en favor de la eliminación de la circuncisión femenina y otras prácticas perjudiciales para la mujer;*
 - iii) El aliento a los políticos, profesionales, dirigentes religiosos y comunitarios en todos los niveles, incluidos los medios de difusión y de expresión artística para que contribuyan a modificar el modo de pensar respecto de la erradicación de la circuncisión femenina;*
 - iv) La organización de programas y seminarios adecuados de enseñanza y de capacitación basados en los resultados de las investigaciones sobre los problemas que produce la circuncisión femenina;*
- b) Que incluyan en sus políticas nacionales de salud estrategias adecuadas orientadas a erradicar la circuncisión femenina de los programas de atención pública de la salud. Esas estrategias podrían comprender la responsabilidad especial que incumbe al personal sanitario incluidas las parteras tradicionales, en lo que se refiere a explicar los efectos perjudiciales de la circuncisión femenina;*
- c) Que soliciten asistencia, información y asesoramiento a las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para apoyar los esfuerzos que se realizan para eliminar las prácticas tradicionales perjudiciales;*
- d) Que incluyan en sus informes al Comité, con arreglo a los artículos 10 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, información acerca de las medidas adoptadas para eliminar la circuncisión femenina.”*

La **Recomendación General No 15** (noveno período de sesiones, 1990), titulada “Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)”, trata de este problema específico de la salud y sus repercusiones sobre la mujer. En ella se recomienda a los Estados Partes:

- a) *Que intensifiquen las medidas de difusión de información para enterar al público del riesgo de infección con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el SIDA, sobre todo para las mujeres y los niños, así como los efectos que acarrearán para éstos;*
- b) *Que, en los programas de lucha contra el SIDA, presten especial atención a los derechos y necesidades de las mujeres y los niños y a los factores que se relacionan con la función de reproducción de la mujer y su posición subordinada en algunas sociedades, lo que la hace especialmente vulnerable a la infección con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH);*
- c) *Que velen por que la mujer participe activamente en la atención primaria de la salud y adopten medidas orientadas a intensificar su desempeño como proveedoras de cuidados, trabajadoras sanitarias y educadoras en materia de prevención de la infección con el VIH;*
- d) *Que, en los informes que preparen en cumplimiento del artículo 12 de la Convención, incluyan información acerca de los efectos del SIDA sobre la situación de la mujer y las medidas adoptadas para impedir la discriminación contra las mujeres afectadas por el virus de inmunodeficiencia humana o por el SIDA.”*

Al informar sobre estos artículos, el Estado informante debe analizar también la política sanitaria del Estado, la protección de la salud de la población en general, incluida la esperanza de vida de hombres y mujeres, la disponibilidad de la atención general y especializada de salud para la mujer, sobre una base no discriminatoria, su costo, el número de médicos, dispensarios y otros servicios, y los progresos logrados en la prestación de servicios médicos fundamentales. Debe informarse sobre la distribución de esos servicios entre las zonas urbanas y las rurales, así como el acceso no discriminatorio a los mismos, y la existencia de servicios especiales para la mujer —por ejemplo, en relación con la función reproductora— y el acceso a la atención prenatal y posnatal. Debe indicarse si existen programas

para seguir sensibilizando a la población, y en especial a la mujer, sobre la función de la higiene y de la atención de salud en la familia, la lactancia, etc.

Debe incluirse además en los informes información sobre la reglamentación jurídica del aborto, su legalidad y el cumplimiento de la ley, con inclusión de las sanciones que se impusieron y de los casos judiciales que se hubieren registrado a este respecto. Debe indicarse en los informes cuántos abortos se realizan anualmente en el Estado informante, legalmente o de otra forma, y en qué condiciones, así como la política del país al respecto. Es importante proporcionar información sobre el número de embarazos juveniles, y las edades de las madres adolescentes. El Comité desea información sobre la existencia de servicios de planificación de la familia, su costo y accesibilidad, si las mujeres encuentran obstáculos para usar esos servicios, y si las mujeres pueden decidir solas el espaciamiento de los partos.

Con respecto a este artículo los Estados Partes deben proporcionar también información estadística sobre las tasas de mortalidad y morbilidad de madres e hijos y sobre el número medio de hijos nacidos vivos por mujer. Debe proporcionarse información sobre la incidencia de accidentes de trabajo y enfermedades del trabajo entre las mujeres, y sobre las necesidades de las mujeres migratorias en materia de salud. Debe tratarse también la drogadicción entre las mujeres y problemas conexos, incluida información sobre los programas de prevención y lucha contra la drogadicción.

Al reunir información sobre el artículo 12, los encargados de preparar los informes deben tener en cuenta también el párrafo 1 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, por si en relación con ellos hubiese alguna información de interés que presentar con arreglo a la presente Convención. Véanse también el párrafo 2 del artículo 4 y el artículo 16 de la presente Convención.

ARTÍCULO 13

Texto del artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a) *El derecho a prestaciones familiares;*

- b) *El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;*
- c) *El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.*

Comentario

Al consagrar los derechos contenidos en el artículo 13, la Convención impone a los Estados Partes la obligación de eliminar la discriminación y facilitar el acceso de la mujer a las prestaciones, derechos y actividades de los que, de otra manera, quedaría excluida.

Los informes deben contener información sobre la existencia de servicios sociales para las madres solteras, y si se prevé algún subsidio para los niños y las madres solteras. También debe proporcionarse información sobre el derecho de la mujer a servicios financieros, como por ejemplo créditos y préstamos, y si pueden solicitar esos servicios solas o necesitan el consentimiento de sus padres o maridos.

También debe analizarse si las mujeres pueden participar en los deportes y otros aspectos de la vida cultural, y si realmente participan libremente en ellos.

Los encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que los incisos v) y vi) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial tratan del derecho a ser propietario y a heredar. Véase también el párrafo 1 apartado e) del artículo 11 de esta Convención.

ARTÍCULO 14

Texto del artículo 14

1. *Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.*
2. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:*

- a) *Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;*
- b) *Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;*
- c) *Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;*
- d) *Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;*
- e) *Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;*
- f) *Participar en todas las actividades comunitarias;*
- g) *Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;*
- h) *Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.*

Comentario

El artículo 14 de la Convención es particularmente importante por diversos motivos. Uno de ellos es que, por primera vez en un instrumento internacional de derechos humanos se reconoce a la mujer rural como grupo con problemas especiales y que merece una atención especial. En segundo lugar, al extender explícitamente la aplicación de la Convención al grupo sumamente vasto de las mujeres de las zonas rurales, los Estados Partes reconocen la importancia del trabajo de esas mujeres y su contribución al bienestar de sus familias y a la economía de sus países. La Convención enuncia además los derechos más importantes de este grupo de mujeres, en particular el acceso a la posesión de tierra y a los créditos, a la educación y la formación, a los servicios de atención médica y sociales, etc. Contempla asimismo la participación de la mujer rural en la vida pública y política de sus comunidades y, en particular, en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo.

En su **Recomendación General No 19** (11.º período de sesiones, 1992) el Comité declara que el riesgo de las mujeres respecto a la violencia basada en el sexo es mayor en el medio rural, habida cuenta de que las actitudes tradicionales en cuanto al papel subordi-

nado de la mujer tienden a prevalecer en áreas rurales. También es importante que las jóvenes de comunidades rurales corren un especial riesgo de violencia y explotación sexual cuando abandonan su comunidad para ir en busca de empleo en las ciudades. En su Recomendación específica, apartado o) del artículo 24 relacionada con la Recomendación General No 19 relativa a la "Violencia contra la mujer," el Comité solicita:

"Los Estados Partes deberán asegurar que los servicios para las víctimas de la violencia sean accesibles para las mujeres de las zonas rurales y que donde sea necesario se prevean servicios especiales para comunidades aisladas".

Por consiguiente, los Estados Partes, deberán informar sobre los riesgos de la mujer en las zonas rurales, sobre el alcance y la naturaleza de la violencia y el abuso a los que están expuestas, sobre sus necesidades y el acceso a la asistencia y otros servicios y sobre la efectividad de las medidas para superar la violencia.

En una observación general dimanante del quinto período de sesiones del Comité en 1986, muchos de sus miembros, tras el examen de los informes y la información recibida de los Estados Partes, expresaron una opinión. En ella, entre otras cosas, se afirmaba:

"Como un gran porcentaje de la población mundial vive en zonas rurales, es importante que los Estados Partes incluyan, ya sea en sus informes iniciales o en informes ulteriores, la información siguiente:

- a) *Condición de la mujer en las zonas rurales, incluido el porcentaje que representa la mujer en la población total del Estado Parte;*
- b) *Cambios en la condición de la mujer y evolución de su situación debido a la aplicación de la Convención;*
- c) *Programas o medidas legislativas y administrativas de política general aprobadas en cumplimiento del artículo 14 de la Convención, por ejemplo, respecto de:*
 - i) *Servicios sanitarios preventivos y de tiempo completo suministrados;*
 - ii) *Planificación de la familia;*
 - iii) *Programas de alfabetización y planes de educación escolar y no escolar;*
 - iv) *Capacitación, programas de autoayuda y establecimiento de infraestructuras, por ejemplo, cooperativas;*

- v) *Créditos y préstamos (como capital inicial) otorgados a la mujer como persona independiente; reconocimiento de su firma y de su capacidad para celebrar contratos a su propio nombre, sin la participación de terceros que actúen de garantes de la mujer como beneficiaria o dependiente;*
- vi) *Propiedad de la tierra;*
- vii) *Tecnologías apropiadas para facilitar las condiciones de trabajo y de vida de la mujer."*

Además de informar sobre las cuestiones que merecen atención ya enumeradas, los Estados Partes deben acompañar información sobre el porcentaje de mujeres dedicadas a la agricultura, incluida la existencia de programas de extensión agrícola especialmente concebidos para la mujer, y sobre las mujeres cabeza de familia en las zonas rurales. Es importante indicar las estructuras y procedimientos creados o previstos para permitir y facilitar la participación de mujeres rurales en la vida económica, política, social y cultural de sus comunidades y sus países. Conviene prestar especial atención a las medidas adoptadas para permitir la participación de la mujer rural en los planes de desarrollo y su total integración en el proceso de desarrollo del país. A este efecto se debe adjuntar información sobre las mujeres rurales como planificadoras, destinatarias y beneficiarias de proyectos nacionales e internacionales de asistencia al desarrollo, y sobre las experiencias del Estado Parte en este ámbito.

Los informes deben contener estadísticas u otro tipo de información que muestren la proporción entre la población rural y la urbana, y la tasa de variación correspondiente a los hombres y las mujeres. Debe asimismo acompañarse información que muestre los diferentes ritmos de progreso de la mujer en los medios urbano y rural, así como las diferencias de su acceso a la educación, el empleo y la atención de salud.

El Comité ha adoptado asimismo la **Recomendación General No 16** (sesión décima, 1991) referente a las trabajadoras no remuneradas en empresas familiares urbanas y rurales, recomendando que los informes incluyan información sobre la situación legal y social de esas mujeres y datos estadísticos sobre las mujeres que trabajen sin remuneración, sin seguridad ni beneficios sociales en empresas pertenecientes a algún familiar. Adicionalmente, la recomendación urge a los Estados Partes a dar los pasos necesarios para garantizar la remuneración, la seguridad y los beneficios sociales a las mujeres que trabajen en las citadas empresas familiares.

En la medida en que el artículo 14 trata de las mujeres rurales como grupo vulnerable, los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener presentes otros instrumentos que contienen también disposiciones relativas a la situación de estos grupos. El artículo

27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el párrafo 4 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los artículos 22, 23 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño son artículos conexos con este tema. Véase asimismo el artículo 4 de la presente Convención.

ARTÍCULO 15

Texto del artículo 15

1. *Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.*
2. *Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.*
3. *Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.*
4. *Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.*

Comentario

El artículo 15 confirma la igualdad del hombre y la mujer ante la ley. A continuación especifica los ámbitos del derecho civil en los que la mujer, especialmente la mujer casada, ha sido tradicionalmente y con mucha frecuencia víctima de discriminación, a saber, la firma de contratos en su nombre, la administración de bienes, la libertad de circular y de elegir su residencia y domicilio.

En su **Recomendación General No 21** (13.º período de sesiones, 1994) el Comité destacó la importancia de la capacidad de la mujer para formalizar contratos y tener acceso a créditos financieros a fin de lograr una autonomía legal y económica. Las restricciones a la

capacidad legal de la mujer limitan seriamente su capacidad para cubrir sus necesidades y las de quienes de ella dependen. La Recomendación también recoge el concepto de domicilio en países de derecho común. Como en el caso de la nacionalidad, el examen de los informes de los Estados Partes mostró que a las mujeres no siempre les estaba permitida por ley la elección de su domicilio. El Comité establece que el domicilio, al igual que la nacionalidad, es susceptible de cambio a voluntad de la mujer adulta independientemente de su estado civil:

“Cualquier restricción del derecho de la mujer a elegir su domicilio en base de igualdad con el hombre, puede limitar su acceso a los tribunales del país en el que vive o la priva de entrar o salir de un país libremente y por su propio derecho.”

Finalmente, el Comité establece en su Recomendación General No 21 (13.º período de sesiones, 1994) que las mujeres emigrantes que vivan o trabajen temporalmente en otro país, deben gozar de los mismos derechos que el hombre a tener esposas, compañeras e hijos junto a ellos.

Los informes deben, en primer lugar, exponer la situación jurídica de la mujer en relación con la del hombre en las esferas contempladas por el artículo 15. Seguidamente deben facilitar información sobre la situación real, es decir, el trato a las mujeres en los tribunales y demás órganos públicos, la capacidad de la mujer en la práctica para establecer relaciones contractuales por sí sola y por cuenta propia, su capacidad para administrar libremente sus bienes y elegir su residencia y domicilio, etc. Se debe acompañar información sobre cómo se dirimen los casos de discrepancia entre marido y mujer en todos esos supuestos, ya sea judicialmente o por otros medios, y sobre el desenlace de esos casos.

El Comité recaba asimismo información sobre la capacidad de la mujer para actuar ante los tribunales, como abogada, juez, etc., su capacidad para formar parte de jurados o prestar declaración como testigo, y la importancia que se asigna a su testimonio.

Al reunir información sobre los párrafos 2 y 3 del artículo 15, los funcionarios encargados de los informes deben tener presente que hay garantías procesales contenidas en artículos conexos de otros instrumentos que, por ende, pueden ser de interés para los informes con arreglo a la presente Convención. Dichas disposiciones son en particular los artículos 14, 15 y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el apartado a) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los artículos 12 a 15 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y el párrafo 2 del artículo 12, apartado d) del artículo 37 y el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En lo que respecta al párrafo 4 del artículo 15 de la presente Convención, dichos funcionarios deben tener en cuenta la conveniencia de consultar la información ya recopilada para los artículos

12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el apartado d) inciso ii) del artículo 5 y el apartado f) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que se refieren al derecho a la libertad de circulación, al derecho de acceso a cualquier lugar público y a la extradición y expulsión. Con respecto al párrafo 1 del artículo 15, véase asimismo el artículo 2 de la presente Convención, y en cuanto al párrafo 2 de dicho artículo, véase además el apartado b) del artículo 13.

ARTÍCULO 16

Texto del artículo 16

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:*
 - a) *El mismo derecho para contraer matrimonio;*
 - b) *El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;*
 - c) *Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;*
 - d) *Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;*
 - e) *Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;*
 - f) *Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;*
 - g) *Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;*

h) *Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.*

2. *No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.*

Comentario

Las disposiciones del artículo 16 contemplan esferas muy delicadas del derecho privado, basadas con mucha frecuencia en prácticas tradicionales o religiosas y en el concepto de la distinta función y los distintos derechos y roles del hombre y la mujer. Estos asuntos, por su inclusión en la presente Convención, pasan a integrarse en el impulso general que supone la Convención para la igualdad del hombre y la mujer en todas las esferas, incluidas las relaciones matrimoniales y familiares.

El Comité, en su **Recomendación General No 21** (13.º período de sesiones, 1994), considera los distintos tipos de familia en el mundo y concluye que cualquiera que sea el tipo de familia, el sistema legal, la religión, las costumbres o la tradición dentro de un país, el trato de la mujer en la familia deberá estar en consonancia con los principios de igualdad garantizados a todas las personas, como exige el artículo 2 de la Convención.

En relación con el párrafo 1 de los apartados a) y b) del artículo 16, el Comité constató que los informes de los Estados Partes sacaban a la luz los países que -en razón de las costumbres, de las creencias religiosas o de los orígenes étnicos- permiten matrimonios forzados o donde las mujeres se ven obligadas a contraer matrimonio por necesidades económicas. Como consecuencia, el Comité establece en su Recomendación General No 21 (13.º período de sesiones, 1994) que:

“Sujeto a las restricciones razonables, basadas por ejemplo en la juventud o la consanguinidad con su compañero, el derecho de la mujer a elegir cuándo, si desea y con quién quiere contraer matrimonio, deberá protegerse y hacerse cumplir por la ley.”

En el tema de la poligamia, el Comité manifiesta en su Recomendación General No 21 (13.º período de sesiones, 1994), que algunos Estados Partes, cuyas constituciones garantizan en otros aspectos la igualdad de derechos, permiten la poligamia de acuerdo con el derecho personal o consuetudinario y concluye que esta situación vulnera los derechos

constitucionales de la mujer y contraviene las disposiciones del apartado a) del artículo 5 de la Convención.

El Comité, en su Recomendación General No 21 (13.º período de sesiones, 1994), también considera el párrafo 2 del artículo 16 en relación con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración de Viena y concluye que la edad mínima para contraer matrimonio deberá ser de 18 años para el hombre y la mujer y que los países que permiten otras edades para el matrimonio, para el hombre y la mujer, contravienen la Convención. El Comité cita un estudio de la Organización Mundial de la Salud que constató que cuando los menores contraen matrimonio y tienen hijos, su salud puede verse afectada negativamente y su educación y autonomía económica posterior impedidas. En relación con el matrimonio, el Comité establece:

“Los Estados Partes deberán requerir asimismo el registro de todos los matrimonios, tanto si se contraen por lo civil o de acuerdo con las costumbres y leyes religiosas. El Estado podrá así asegurar el cumplimiento de la Convención y establecer la igualdad entre los compañeros, la edad mínima para contraer matrimonio, la prohibición de la bigamia o poligamia y la protección de los derechos de los niños.”

En todas las sociedades las mujeres, que han representado tradicionalmente su papel en la esfera doméstica o privada, han visto que estas actividades se consideraban de rango inferior. En su Recomendación General No 21 (13.º período de sesiones, 1994) el Comité observó que los informes de los Estados Partes revelaban que sigue habiendo países en los que la igualdad jurídica no existe. Como consecuencia, las mujeres están privadas del acceso igualitario a los recursos y del goce de igualdad de posición en la familia y en la sociedad. Incluso donde existe la igualdad jurídica, las sociedades asignan a la mujer papeles que con frecuencia se consideran inferiores. Por consiguiente, los principios de justicia e igualdad contenidos en el artículo 16 y en los artículos 2, 5 y 24 de la Convención están siendo vulnerados.

En relación con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 16, el Comité declara, en su Recomendación General No 21 (13.º período de sesiones, 1994), que las diferencias en las leyes y del matrimonio con frecuencia confieren al esposo la categoría de cabeza de familia y contravienen las disposiciones de la Convención por cuanto que restringen el derecho de la mujer a tener igual categoría y responsabilidad dentro de la familia. Adicionalmente, el Comité establece que las mujeres que vivan en uniones de hecho deben compartir sus ingresos, bienes, derechos y responsabilidades para el cuidado y cría de los hijos o familiares dependientes legalmente.

En relación con los apartados d) y f) del párrafo 1 del artículo 16, la Recomendación General No 21 del Comité (13.º período de sesiones, 1994) ratifica el apartado b) del artículo 5 de la Convención y la Convención sobre los Derechos del Niño y manifiesta que algunos países no observan los principios de otorgar a los padres igualdad en el cuidado, protección y manutención de los niños. Expresando especial preocupación por los derechos de las madres solteras, divorciadas y separadas a compartir el cuidado, la protección y la manutención de los hijos y por el rango otorgado a los hijos nacidos fuera del matrimonio, el Comité establece:

“Los derechos y responsabilidades compartidos enunciados en la Convención deberán hacerse cumplir por la ley así como los conceptos legales de guardia, custodia, tutela y adopción. Los Estados Partes deberán asegurar en sus leyes que ambos padres, independientemente de su estado civil y de si viven o no con sus hijos, compartan iguales derechos y responsabilidades sobre ellos.”

El punto 21 del apartado e) del párrafo 1 del artículo 16 de la Recomendación General 21 (13.º período de sesiones, 1994) establece que la mujer tiene derecho a decidir sobre el número de hijos y sobre el momento en que desea tenerlos, dado que el nacimiento y la cría tienen una incidencia directa sobre la vida de la mujer y sobre su salud física y mental. Para tomar una decisión consciente sobre los métodos contraceptivos seguros y fiables, las mujeres deberán tener acceso a la información pertinente, así como tener garantizado el acceso a la educación sexual y a los servicios de planificación familiar como se establece en el apartado h) del artículo 10 de la Convención. Esas disposiciones mejoran la calidad de vida y la salud de la población en general y la regulación voluntaria del crecimiento de la población contribuye a preservar el medio ambiente y a lograr un crecimiento económico y social sostenido.

En su **Recomendación General No 21**, el Comité establece sobre el párrafo 1 del artículo 16 que:

“Las responsabilidades que tienen las mujeres al tener y criar a sus hijos afectan a su acceso a la educación, al empleo y a otras actividades relacionadas con su desarrollo personal. Les impone obligaciones no equitativas. El número de hijos y el momento de tenerlos tienen una incidencia similar en la vida de la mujer y afecta asimismo a su salud física y mental y a la de sus hijos. Por estas razones, las mujeres tienen derecho a decidir el número de hijos y el momento en que desean tenerlos”.

En su Recomendación General No 21, el Comité establece asimismo que el cumplimiento del apartado g) del párrafo 1 del artículo 16 constituye una condición previa necesaria para una familia estable y establece la relación con los apartados a) y c) del artículo 11 de la Convención.

También en conexión con los párrafos 1 y 2 del artículo 15 de la Convención, el Comité sostiene la importancia del apartado h) del párrafo 1 del artículo 16 acerca de la independencia económica de la mujer y su capacidad para mantenerse a sí misma y a su familia. El Comité hace especial hincapié sobre el tratamiento desigual de las mujeres bajo los programas de reforma agraria y redistribución del suelo y sobre el impacto de las leyes o costumbres discriminatorias que otorgan al hombre una participación mayor en la propiedad a la disolución del matrimonio o de la relación de hecho, o a la muerte del cónyuge, sobre la posibilidad práctica de que la mujer pueda divorciarse de su esposo y mantenerse a sí misma y a su familia y vivir con dignidad como persona independiente. Por consiguiente, el Comité recomienda que se desista y queden revocadas todas las leyes sobre propiedad y disposiciones legales o de la costumbre relativas al derecho sobre la herencia que discriminen a la mujer casada o soltera, con o sin hijos.

En relación con la valoración de la propiedad conyugal, las contribuciones económicas y no económicas, en particular las de las mujeres, deberán estimarse en la misma medida. El Comité constata específicamente que, por lo general, no han sido aplicadas las disposiciones de la Convención ni la resolución 884D(XXXIV) del Consejo Económico y Social, que garantizan la igualdad de derechos de la mujer a heredar. Adicionalmente, el Comité constata que incluso allí donde existen leyes que garantizan a la mujer la participación igualitaria en la propiedad conyugal y la herencia, la posibilidad en la práctica, de ejercer estos derechos se ve limitada por precedentes legales o la costumbre.

El Comité, en su **Recomendación General No 12** (octavo período de sesiones, 1989) establece la obligación de los Estados Partes de actuar para proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca, entre otros supuestos, en la familia. Esta recomendación general ya se ha examinado con respecto a los artículos 2, 5, 11 y 12. Debe asimismo aportarse información pertinente en relación con el artículo 16.

El Comité, en su **Recomendación General No 19** (11.º período de sesiones, 1992) sobre la "Violencia contra la mujer", sostiene, en relación con el punto e) anterior, que la esterilización y el aborto impuestos afectan negativamente a la salud física y mental de las mujeres y vulnera su derecho a decidir sobre el número de hijos y el momento en que desea tenerlos. En su Recomendación específica, apartado m) del artículo 24 de la Recomendación General No 19, el Comité establece lo siguiente:

"Los Estados Partes deberán asegurar que se tomen medidas para prevenir la coacción relacionada con la fertilidad y la repro-

ducción y para garantizar que las mujeres no se vean forzadas a recurrir a procedimientos médicos inseguros como el aborto ilegal, debido a la falta de unos servicios apropiados en relación con el control de la fertilidad;..”

Asimismo, en su Recomendación General No 19, el Comité declaró que la violencia familiar es una de las más insidiosas formas de violencia contra la mujer. Prevalece en todas las sociedades. En el seno familiar, mujeres de todas las edades son objeto de violencia de todo tipo, como apaleamiento, violación y otras formas de abuso sexual, así como mental y otras formas de violencia, que son perpetuados por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a soportar unas relaciones violentas. La abrogación de sus responsabilidades familiares por parte del hombre puede constituir una forma de violencia y coacción. Estas formas de violencia ponen la salud de la mujer en situación de riesgo e invalida su capacidad para participar en la vida familiar y social en una base de igualdad.

En las recomendaciones específicas de su Recomendación General No 19 (11.º período de sesiones, 1992) el Comité estableció que son necesarias las medidas siguientes para superar la violencia familiar:

- “i) Sanciones penales cuando sea necesario y remedios civiles en caso de violencia doméstica;*
- ii) Leyes que supriman la defensa del honor en relación con el ataque o asesinato de un miembro familiar femenino;*
- iii) Servicios que garanticen la asistencia y seguridad de las víctimas de la violencia familiar, incluyendo programas de refugio, asesoramiento y rehabilitación;*
- iv) Programas de rehabilitación para los autores de violencia doméstica;*
- v) Servicios de apoyo a las familias donde se haya producido el incesto o el abuso sexual;...”*

Los Estados Partes deberán presentar informes sobre el alcance de la violencia doméstica y del abuso sexual y sobre las medidas preventivas, punitivas y paliativas, adoptadas en este sentido. Los informes deben contener información sobre la situación legal y su aplicación en la práctica en lo tocante a todos los aspectos contemplados en el artículo 16. Por ejemplo, los Estados Partes deberán señalar en sus informes el alcance de problemas tales como la coacción en relación con la fertilidad y la reproducción e indicar las medidas adoptadas en este sentido y los efectos de las mismas. Debe asimismo aportarse información sobre la política del Estado interesado con respecto a la institución de la familia, la situación de

hecho en las esferas abarcadas por el artículo 16, las iniciativas de política y los programas que se hubieren emprendido para corregir situaciones persistentes de discriminación, así como todos los factores o dificultades que se presenten en este sentido.

El Comité recaba información sobre la situación real en cuanto a la distribución de responsabilidades en la familia y el hogar, por ejemplo, sobre los permisos tomados para atender a hijos u otros familiares enfermos. Los informes deben analizar asimismo los derechos legales y la situación *de facto* de las mujeres solteras que viven en unión con sus compañeros, y sus derechos después del fallecimiento del compañero.

Es preciso comunicar información sobre la existencia de la poligamia, la situación de la mujer en los procedimientos de divorcio, su derecho a entablar dichos procedimientos, la evaluación y reparto de los bienes en caso de divorcio, el derecho de la mujer a casarse nuevamente, los derechos en cuanto a la custodia de los hijos y a su mantenimiento. Se deben analizar asimismo los derechos a heredar de las mujeres y las esposas, y los derechos de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio a tal respecto.

Se debe suministrar información sobre la edad mínima para casarse prescrita para los hombres y las mujeres, la subsistencia de prácticas como la promesa en matrimonio, la dote y otras costumbres similares, y si se han adoptado medidas para suprimirlas.

Al presentar informes sobre el artículo 16, conviene tomar en cuenta las disposiciones del artículo 12 y el párrafo 2 del artículo 4 de la presente Convención. El derecho a casarse y a fundar una familia y la protección de la familia, la madre y los hijos son asimismo objeto de otras disposiciones conexas como los artículos 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el inciso iv) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los artículos 5, 16, 18, 20, 22 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño. La información recopilada con respecto a esos artículos puede también ser útil en el caso de la presente Convención.

En su **Recomendación General No 21** (13.º período de sesiones, 1994) el Comité expresó su alarma respecto al número de Estados que introducían reservas sobre la totalidad o parte del artículo 16, alegando que su cumplimiento entraba en conflicto con la visión general que se mantiene sobre la familia, en razón *inter alia* de creencias culturales o religiosas o de la situación económica o política del país. De conformidad con los artículos 2, 3 y 24 de la Convención, el Comité dispone que todos los Estados Partes progresen gradualmente hacia un estado de cosas, en que se desista resueltamente de las nociones de desigualdad de la mujer en el hogar y así cada país podrá levantar sus reservas, en particular a los artículos 9, 15 y 16 de la Convención. Además el Comité, basándose en particular en los artículos 1 y 2 de la Convención, solicita que aquellos Estados Partes, cuyas leyes nacio-

nales no estén en armonía con las disposiciones de la Convención, hagan los esfuerzos necesarios para examinar la situación de hecho en relación con estos temas e introduzcan los cambios pertinentes en la legislación nacional que todavía sigue discriminando a la mujer.

B. EXAMEN DE LOS INFORMES POR EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

a) Composición del Comité

Con arreglo al artículo 18, los informes presentados por los Estados Partes serán examinados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

El Comité es un órgano creado en virtud de tratado, establecido por el artículo 17 de la Convención. Consta de 23 miembros de gran prestigio moral y competencia en los asuntos relativos a la mujer contemplados por la Convención. Los miembros desempeñan sus funciones a título personal.

Texto del artículo 17

- 1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.*
- 2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.*

3. *La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándoles a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.*
4. *Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.*
5. *Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.*
6. *La elección de los cinco miembros adicionales del Comité se celebrará de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, después de que el trigésimo quinto Estado Parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. El mandato de dos de los miembros adicionales elegidos en esta ocasión, cuyos nombres designará por sorteo el Presidente del Comité, expirará al cabo de dos años.*
7. *Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité designará entre sus nacionales a otro experto a reserva de la aprobación del Comité.*
8. *Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.*

9. *El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención.*

Este artículo especifica que la principal función del Comité es examinar los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 18. El Comité puede, además, formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en el examen de los informes y la información recibida de los Estados Partes (artículo 21).

Aunque los Estados Partes en la Convención designan a los candidatos que integrarán el Comité, una vez elegidos éstos actúan como expertos, a título personal, y en ningún caso como delegados o representantes de los Estados de los que sean nacionales. Los miembros son elegidos por cuatro años y pueden ser reelegidos si se propone nuevamente su candidatura. La Convención indica que el Comité aprobará su propio reglamento y elegirá a su Mesa por un período de dos años (artículo 19). El Comité elige de su seno al Presidente, tres vicepresidentes y al relator. Estos son elegidos por un mandato de dos años y pueden ser reelegidos.

b) Método de trabajo del Comité

De conformidad con la Convención (artículo 20), el Comité se reúne una vez al año por un período no superior a dos semanas, habitualmente en enero. Desde que en 1993 se trasladara a Nueva York la División para el Progreso de la Mujer, las sesiones del Comité se vienen celebrando en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. En su **Recomendación General No 22** (14.º período de sesiones, 1995), el Comité recomendó a los Estados Partes que consideraran la enmienda del artículo 20, para permitir al Comité reunirse “anualmente, con la duración que fuera necesaria para el desempeño efectivo de sus funciones, de acuerdo con la Convención, sin ninguna restricción específica, salvo la que decidiera la Asamblea General”.

Dado el número de informes presentados por los Estados Partes a la Convención, el Comité solicitó y la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, un número de reuniones previas de un grupo de trabajo para que elabore la consideración expeditiva de segundos informes y de otros informes periódicos y subsiguientes. Este grupo de trabajo se reunió por primera vez antes de la sesión novena del Comité y continúa reuniéndose por períodos de una semana antes de cada sesión.

Después de la sesión sexta, el Comité creó dos grupos estables de trabajo, que continúan trabajando durante las sesiones. El Grupo de Trabajo I estudia y sugiere vías y medios para acelerar el trabajo del Comité, mientras que el Grupo de Trabajo II estudia las vías y medios para aplicar el artículo 21 de la Convención.

En su sesión séptima, el Comité decidió mantener flexibilidad en cuanto a los miembros del grupo de trabajo. En su 11.º período de sesiones, el Comité decidió que los grupos de trabajo sólo estarían abiertos a los miembros del Comité. Las agencias especializadas y otros organismos que pudieran hacer contribuciones sustantivas a los puntos a considerar por parte del grupo de trabajo, podrían ser invitados a participar en las deliberaciones del grupo.

Hasta aquí, las sugerencias adoptadas por el Grupo de Trabajo I apuntaban principalmente hacia asuntos organizativos y otros relacionados. El Grupo de Trabajo II elabora las recomendaciones generales en base al análisis de diferentes artículos de la Convención y los resultados de su aplicación. El Grupo de Trabajo II ha elaborado asimismo "Propuestas" para Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas pasadas y futuras, como las celebradas en Viena, El Cairo, Copenhague y la más reciente, Habitat II en Estambul. Para preparar el documento del Comité para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, el gobierno de España patrocinó una sesión extraordinaria de una semana de duración del Comité en pleno, en la que participaron todos los expertos.

En su **Recomendación General No 22** (14.º período de sesiones, 1995) el Comité manifestó su preocupación sobre la saturación de trabajo del Comité debido al creciente número de ratificaciones, a la acumulación existente de informes atrasados pendientes de examen, y al hecho de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es el único organismo del tratado sobre derechos humanos, cuyo período de reuniones está limitado por su Convención y a que la duración de sus períodos de reuniones es la más corta de todos estos organismos. Por consiguiente el Comité:

"Recomienda que los Estados Partes se manifiesten a favor de enmendar el artículo 20, párrafo 1 de la Convención respecto de los períodos de reuniones del Comité, de manera que le permitan reunirse anualmente por la duración que sea necesaria para el desempeño efectivo de sus funciones de acuerdo con la Convención, sin restricción específica alguna, salvo la que la Asamblea General decida;

Recomienda asimismo que la Asamblea General, en tanto se esté tramitando el procedimiento de enmienda, autorice al Comité para reunirse excepcionalmente en 1996 en dos sesiones, con una duración de tres semanas en cada caso y precedidas ambas por sesiones previas de los grupos de trabajo;..."

La reunión de los Estados Partes para estudiar las recomendaciones del Comité tuvo lugar en mayo de 1995 y se adoptó una resolución recomendando la adopción de la enmienda anteriormente citada, que deberá entrar en vigor tras su ratificación por una mayoría de

dos tercios de los Estados Partes de la Convención. La Recomendación General No 22 (14.º período de sesiones, 1995) fue respaldada también por la Plataforma para la Acción de Beijing.

El Comité, en su Decisión II (14.º período de sesiones, 1995) reconsideró la ventaja de que los derechos humanos de la mujer queden integrados en la corriente principal de los órganos creados por el tratado de las Naciones Unidas y solicitó de la Asamblea General el traslado del Comité a Ginebra junto con los servicios a facilitar por el Centro de Derechos Humanos. La Decisión II recordaba que el Tratado de Viena y los Programas de Acción reconocen que los derechos humanos de la mujer y del niño-niña forman parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. También tomó en cuenta la recomendación efectuada en las reuniones tercera, cuarta y quinta de los presidentes de los organismos del tratado sobre derechos humanos, para que el Comité fuese trasladado a Ginebra, con los servicios a facilitar por el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría.

En su propuesta No 7 (14.º período de sesiones, 1995) el Comité adoptó los elementos de un protocolo adicional a la Convención a someter a la Comisión, sobre la Condición de la Mujer, para su consideración. La propuesta del Comité contemplaba un procedimiento de comunicación y un procedimiento de consulta y debería servir además como base para el eventual esbozo de un protocolo adicional.

En su propuesta No 8 (14.º período de sesiones, 1995), el Comité propuso explorar la posibilidad de convocar una reunión de los presidentes de todos los organismos del tratado sobre derechos humanos, para promover el intercambio de información entre ellos, así como para coordinar con los órganos correspondientes de las Naciones Unidas un sistema de cara al seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y la Plataforma para la Acción de Beijing.

En su 12.º período de sesiones (del 18 de enero al 5 de febrero de 1993), el Comité decidió incluir un punto, que permite al presidente informar al Comité sobre las actividades y contingencias que hayan podido incidir en el trabajo del Comité durante el año. En el pasado, el presidente solía informar al Comité sobre las conclusiones de la reunión de presidentes y a la Comisión sobre la Condición de la Mujer y daba indicaciones sobre las deliberaciones durante la sesión.

El Comité ha aprobado su propio reglamento. Este dispone que las sesiones del Comité se celebrarán generalmente en público. Doce miembros constituyen quórum y para que pueda tomarse una decisión se requerirá la presencia de dos tercios de sus miembros. El reglamento estipula que el Comité procurará adoptar sus decisiones por consenso. La práctica confirma esta regla.

El artículo 18 de la Convención declara que los Estados Partes presentarán un informe “para que lo examine el Comité”. En su reglamento el Comité ha determinado que este examen se celebrará en sesión pública y que estarán presentes los representantes del Estado informante. Dichos representantes “participarán en las deliberaciones y responderán a las preguntas” relativas al informe de que se trate. Para que el representante o los representantes del Estado Parte puedan asistir a las sesiones programadas, se notificará a dicho Estado la fecha de apertura, la duración y el lugar de celebración del período de sesiones en que se examinará su informe.

El Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, puede transmitir a los Estados Partes recordatorios con respecto a los informes atrasados. Si incluso tras haber recibido tal recordatorio un Estado Parte no presenta el informe requerido, el Comité incluirá una referencia a este respecto en su informe anual a la Asamblea General.

En su 12.º período de sesiones en 1993, el Comité adoptó las decisiones siguientes para mejorar la eficiencia en su trabajo:

“Procedimientos para asegurar que los Estados Partes presenten su informes:

Se decidió establecer formalmente el 1 de septiembre del año precedente a la sesión, como la fecha tope para que el Estado Parte que hubiera sido seleccionado por el Comité para presentar su informe, diera su conformidad por escrito, preferentemente por fax. Cualquier información adicional escrita a facilitar al Comité debería aportarse igualmente hasta el 1 de septiembre. De no recibirse la confirmación escrita hasta el 1 de septiembre, se asumiría que el Estado Parte no deseaba presentar su informe en la sesión siguiente, en cuyo caso se solicitaría de otro Estado Parte, incluido en la lista de reserva, por el orden de recepción de los informes, para que presentara su informe en lugar del otro. Se solicitaría del Estado Parte incluido en la lista de reservas que preste su conformidad por escrito hasta el 15 de septiembre, también por fax.

Las cartas invitando a los Estados Partes a presentar sus informes e indicando los plazos deberán ser cursadas por la Secretaría inmediatamente después de la sesión del Comité. Las cartas a los Estados Partes de la lista de reserva deberán ser cursadas asimismo inmediatamente después de la sesión y en ellas deberán indicarse los procedimientos a seguir y la posición del Estado en la lista de reserva.

Sustitución de los informes obsoletos

El Comité decidió que se debería brindar a los Estados Partes la oportunidad de aportar un informe nuevo o revisado al informe o informes ya presentados, si la situación nacional hubiera sufrido cambios que justifiquen dicha sustitución. En este caso los miembros sólo examinarían el informe revisado o nuevo y desestimaría el informe o informes calificados como obsoletos por el Estado Parte. En consideración a que, en el 12.º período de sesiones, algunos informes llegaron a la Secretaría en una fecha realmente tardía, se decidió establecer como fecha límite el 1 de septiembre para la recepción de cualquier material nuevo y que cualquier información nueva recibida después de esa fecha no sería procesada.

Mejorar la circulación del material informativo

Teniendo en cuenta la regla general imperante de seis semanas, para la distribución de los documentos de sesiones previas en las reuniones de las Naciones Unidas, momento en el cual todos los documentos deben estar preparados para su entrega a todos los participantes, se decidió que todos los documentos de sesiones previas, para una sesión, llegaran a los miembros como más tardar cuatro semanas antes de la fecha prevista para el comienzo de la sesión. Se decidió asimismo que la Secretaría adopte los pasos necesarios para asegurar que los informes esenciales y otros documentos sobre los derechos humanos de interés general sean enviados directamente a los miembros por el Centro de Derechos Humanos tan pronto como estén preparados.

Informe de la Secretaría sobre las vías y los medios para mejorar la efectividad del Comité en el examen de los informes de los Estados Partes

El Comité decidió que la Secretaría debería preparar cada año, como documento previo a una sesión, un informe sobre las vías y medios para mejorar el trabajo del Comité, incluyendo toda la información que la Secretaría estime conveniente para el examen del asunto en cuestión, partiendo de la experiencia de la Secretaría en el año precedente, las observaciones realizadas por los miembros de la Secretaría, o las evoluciones habidas en otros lugares en el capítulo de los derechos humanos. Debería conte-

ner asimismo una lista de los Estados Partes, cuyos informes pudieran ser examinados en la sesión siguiente de acuerdo con su representación geográfica y el orden de recepción de los informes.”

En el informe del Grupo de Trabajo I sobre el 15.º período de sesiones (del 15 de enero al 2 de febrero de 1996), el Comité solicitó que se pusieran a su disposición los informes orales y/o escritos del Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer, y urgió a que el Informante Especial consultara regularmente con el Comité de conformidad con la resolución 1994/45 de 4 de marzo de 1994 de la Comisión de los Derechos Humanos. El Comité solicitó asimismo que los informes del Comité y la información sobre la violencia contra la mujer recibida de los Estados Partes por el Comité en forma oral o escrita, fuera puesta a disposición del Informante Especial por la Secretaría, a fin de facilitarle su trabajo.

c) Diálogo constructivo

La presentación y examen de los informes iniciales y sucesivos tiene como fin entablar y mantener un diálogo constructivo entre el Comité y el Estado informante. El carácter público de las sesiones, la participación de los representantes del Estado y los turnos de preguntas y respuestas son todos elementos destinados a crear un clima constructivo en el que se intercambian informaciones, experiencias, ideas y sugerencias, en un esfuerzo conjunto por aplicar la Convención en el Estado informante. El examen de los informes representa, pues, una contribución al adelanto de la situación *de jure* y *de facto* de la mujer en dicho Estado y, de forma más general, en todos los Estados Partes en la Convención.

En su **Recomendación General No 22** (14.º período de sesiones, 1995) el Comité recomendó que “la reunión de los Estados Partes reciba un informe oral del presidente del Comité sobre las dificultades a las que se haya visto enfrentado el Comité en el desempeño de sus funciones” y que el Secretario General debería “poner a disposición de los Estados Partes en esa reunión toda la información relativa a la carga de trabajo del Comité e información comparativa respecto de otros organismos del tratado sobre derechos humanos.”

Los miembros del Comité, en su calidad de expertos que actúan a título personal, al formular preguntas y plantear una gran variedad de cuestiones no se ciñen a la información que les facilita el Estado Parte en su informe. Pueden recurrir, y así lo hacen, a otros tipos de información tal como la conseguida por medio de organismos especializados, otras fuentes gubernamentales o no gubernamentales, sus propios conocimientos personales y fuentes diversas. Como se ha indicado antes, el propósito del examen es contribuir, en un esfuerzo conjunto, al adelanto de la mujer y a la aplicación de los derechos contenidos en la Convención. Los expertos, en el desempeño de sus funciones, sólo están sujetos a la propia Convención.

En su documento para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, el Comité enfatizó el reto crucial al que se enfrentaba para desarrollar contactos. Se debían adoptar medidas efectivas para que el proceso informativo creara contactos oficiales y extraoficiales con el foro doméstico. Debido en primer lugar a la falta de tiempo suficiente en la reunión, el Comité no ha logrado hasta ahora establecer un contacto regular con organizaciones no gubernamentales (ONG) para discutir el significado y la importancia de los artículos de la Convención.

La Conferencia de Beijing demostró precisamente en qué medida la Convención y el trabajo del Comité había trascendido a la sociedad civil. Se han creado importantes ONG dedicadas a la promoción de la Convención y a la capacitación de la mujer, que están utilizando la Convención como instrumento para sus actividades. Algunas ONG vienen utilizando la Convención como marco para la igualdad, utilizándola para luchar por los derechos humanos de la mujer en todos los niveles. Durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, las ONG organizaron 14 seminarios dedicados a varios aspectos de la Convención y del trabajo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Las ONG han prestado una gran ayuda a los expertos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su labor, compartiendo información sobre la situación de la mujer en diferentes países y apoyando las decisiones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en foros internacionales. Las ONG de diferentes países han desarrollado sus propios expertos sobre la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y aportan regularmente informes especiales sobre estos países en las reuniones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Las ONG en todo el mundo han invitado a los expertos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer a participar en varias conferencias que han organizado sobre la Convención y su importancia para la defensa de los derechos humanos contenidos en la Convención. El Comité considera incalculable el apoyo de las ONG y de los activistas en favor de los derechos humanos de la mujer en ese esfuerzo combinado tendente a promover e incrementar la toma de conciencia y la información sobre los derechos humanos de la mujer de acuerdo con la Convención.

El Comité lamenta profundamente que las pocas sesiones y el insuficiente tiempo de reunión no permitan el establecimiento de una conexión más organizada con un número mayor de ONG, que facilitaría la difusión global de información sobre la Convención, de modo que las mujeres pudieran utilizarla en todas partes en defensa de sus derechos humanos fundamentales. No obstante, en su 15.º período de sesiones (del 15 de enero al 2 de febrero de 1996) el Comité recomendó que la Secretaría facilite al Comité, en su 16.º período de sesiones, información sobre los contactos que otros organismos del tratado hayan forjado con ONG, para estudiar la posibilidad de una cooperación más permanente con las mismas.

d) Presentación y examen de los informes

En primer lugar el Presidente del Comité presenta al representante o los representantes invitados a asistir al examen del informe inicial. Seguidamente una de esas personas expone el informe. Esta exposición no debe exceder de 30 minutos, y el representante puede aprovechar la oportunidad para comunicar información adicional no contenida en el informe o presentar nueva información obtenida desde la presentación del informe al Secretario General. Tras esta introducción, los miembros del Comité comienzan por formular observaciones y comentarios generales sobre el informe en su conjunto y las reservas que pueda haber expresado el Estado Parte con respecto a la Convención. A continuación proceden al examen del informe, artículo por artículo, y formulan preguntas sobre la aplicación de artículos específicos, recaban información o aclaraciones adicionales, etc.

Al final de este turno de preguntas y observaciones de los miembros del Comité, el representante o los representantes del Estado Parte pueden decidir responder inmediatamente a algunas de las preguntas. Pero, por lo general, responderán a las cuestiones planteadas en una sesión programada para uno o dos días después. En esta etapa los miembros del Comité pueden formular nuevas preguntas o sugerir que las preguntas que hayan quedado sin respuesta o no hayan sido respondidas satisfactoriamente se aborden en el siguiente informe del Estado Parte. El Comité puede asimismo pedir que se envíe información adicional a la secretaría del Comité, con sede en Nueva York, antes del plazo de presentación del siguiente informe. Ahora bien, ésta es una medida poco usual.

En una decisión adoptada en su sexto período de sesiones de 1987, el Comité decidió invitar a los organismos especializados a que le presentaran informes sobre la aplicación de la Convención en las esferas correspondientes al ámbito de sus actividades. Esta decisión se adoptó para facilitar las tareas del Comité y es conforme al artículo 22 de la Convención. La información recabada de esta forma por el Comité debía abarcar tanto los propios programas de los organismos que pudieran promover la aplicación de la Convención, como la información que dichos organismos hubieran recibido de los Estados Partes en el marco del mandato del Comité. Desde la adopción de esa decisión, algunos organismos especializados como la UNESCO, la FAO, la OMS y la OIT cooperan regularmente con el Comité.

El Comité decidió, en su 14.º período de sesiones (1995), asignar dos reuniones y media para el examen de los informes iniciales. Adicionalmente decidió que no se debería establecer un límite de tiempo formal para la introducción de los informes de los Estados Partes, dado que el objetivo principal es mantener un diálogo con el Estado Parte y la limitación del tiempo impide la exposición del Estado.

Para el examen de segundos informes periódicos y los subsiguientes, el Comité ha establecido un grupo de trabajo previo a la sesión, compuesto por cinco miembros, con la orden de elaborar una lista de asuntos y bloques de preguntas, basadas en las directrices para la elaboración de segundos informes y los subsiguientes, para su envío con antelación al Estado informante. La lista de asuntos se ordena artículo por artículo o en base a grupos de artículos. El Estado informante tiene así la posibilidad de elaborar las réplicas para presentarlas en la misma sesión en que se examine su segundo informe o siguientes. Los miembros del Comité están facultados, en todo caso, para formular más preguntas a los representantes del Estado Parte durante el examen del informe. Este procedimiento contribuye a dar celeridad al examen de los informes siguientes y por término medio se prevé una reunión con este propósito.

En su 13.º período de sesiones (1994), el Comité decidió adoptar la práctica de elaborar observaciones finales sobre los informes, de modo que esas observaciones pudieran quedar reflejadas en el trabajo del Comité. Se determinaron los siguientes procedimientos para la elaboración de esas observaciones.

“Al principio de cada sesión, el Presidente deberá designar, para cada informe, a dos miembros del Comité para que redacten las observaciones finales que deberían ser consideradas por el Comité para su adopción. En la medida de lo posible, al menos uno de los informantes deberá ser de la región del Estado informante. Para los segundos informes periódicos y los subsiguientes deberán consultar con los miembros del grupo de trabajo de la sesión previa.

Las observaciones deberán tratar los puntos más importantes surgidos durante el diálogo constructivo y poniendo especial énfasis tanto en los aspectos positivos de los informes como en los asuntos sobre los que el Comité haya expresado su preocupación, y deberá indicar claramente cual es la información que el Comité desea que el Estado Parte incluya en su próximo informe. Las observaciones serán tan exhaustivas como sea posible y en su forma deberían reflejar primeramente aspectos positivos, luego las áreas de preocupación y finalmente las recomendaciones para el próximo informe. Las observaciones de los segundos informes y los subsiguientes deberían tener en cuenta las aportaciones del grupo de trabajo de la sesión previa así como el diálogo constructivo.

Los borradores serán considerados en reuniones privadas del Comité, programadas periódicamente durante la sesión, pero al menos una vez por semana.

Una vez acordadas, las observaciones finales se incluirían en el informe del Comité sobre el examen del Estado Parte."

En su 15.º período de sesiones (del 15 de enero al 2 de febrero de 1996), el Comité decidió prescindir de publicar un sumario detallado respecto de las discusiones sobre los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención. En cualquier caso, se mantendrán las actas y las observaciones finales y recomendaciones del Comité irán precedidas de un breve sumario sobre la exposición de los Estados Partes. El Comité solicitó asimismo que las observaciones finales fueran transmitidas a los Estados Partes correspondientes inmediatamente después de concluida la sesión.

Una vez examinado el informe, se considera asimismo de la máxima importancia el que el Estado informante adopte las medidas pertinentes a nivel nacional para seguir aplicando la Convención. Dependiendo de los puntos debatidos en un diálogo constructivo, se harán necesarias medidas legislativas o políticas, la publicación del informe, otras actividades informativas, etc.

La experiencia del Comité muestra que muchos Estados Partes tienen dificultades para reunir la información correspondiente, como por ejemplo datos estadísticos diferenciados por sexos para los informes iniciales y los subsiguientes, así como para facilitar al Comité copias de las leyes pertinentes y demás material, traducidos a alguno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Los recordatorios enviados a los Estados Partes no siempre han surtido el efecto deseado.

En caso de que un Estado Parte desee presentar información adicional, no contenida en el informe presentado, ésta debería hacerlo llegar a la Secretaría del Comité de la Oficina de las Naciones Unidas de Nueva York al menos tres meses antes de la fecha prevista para el examen del informe, de modo que esa información adicional pueda ser traducida y distribuida a los miembros del Comité. Las dificultades, a veces, se deben a la falta de coordinación entre los diferentes ministerios u otros organismos implicados en el proceso de información. Este Manual trata de reconducir estas situaciones. Otras dificultades tienen su origen en la falta de medios y de infraestructuras adecuadas. En tales casos, los programas de formación ofrecidos por las Naciones Unidas, en particular sus servicios de asesoramiento y sus programas de asistencia técnica, podrían resultar provechosos.

e) Actividades de seguimiento

Todos los años el Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informa sobre sus actividades a la Asamblea General de las Naciones Unidas. El informe del Comité se transmite asimismo a la Comisión de la Condición de la Mujer, para su conocimiento. Mediante las recomendaciones generales que adopta, el Comité señala a los Estados Partes las esferas que, habida cuenta del examen de los informes y demás información obtenida, suscitan en él especial preocupación. En general se destaca la importancia de estas cuestiones señalando que merecen mayor y más especial atención de los Estados Partes al presentar sus informes al Comité.

En su **Recomendación General No 6** (séptimo período de sesiones, 1988) el Comité insistió en la necesidad de medidas apropiadas para conseguir una amplia difusión de la Convención y de las actividades del Comité en los Estados Partes. (Véase la sección b anterior, Directrices para la presentación de informes.) En efecto, para la aplicación plena y universal de la Convención es de importancia primordial que, en todos sus niveles, el Gobierno y la sociedad tengan conocimiento de la Convención y los derechos que contiene. Por consiguiente, los Estados Partes deben esforzarse por dar la máxima publicidad posible a la Convención y a los informes que presenten al Comité.

Como el propósito del diálogo constructivo es impulsar la aplicación de la Convención en el plano nacional, es sumamente importante que el Estado informante considere atentamente el examen del informe y adopte todas las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para el seguimiento de las preguntas formuladas y las cuestiones planteadas por los miembros del Comité. Las autoridades públicas y demás órganos competentes que se ocupen de los asuntos tratados por la Convención deben mantenerse al corriente del diálogo con el Comité y de sus resultados, para que puedan adoptarse las medidas necesarias en la búsqueda constante de la igualdad *de jure* y *de facto* entre el hombre y la mujer.

CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Por Joseph Voyame y Peter Burns

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (en adelante, "la Convención") fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984. Entró en vigor el 27 de julio de 1987, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 27 con la ratificación y adhesión de 20 Estados. Hasta el 30 de septiembre de 1996, 99 Estados se habían adherido a la Convención.

A. PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

a) La Convención y sus requisitos en materia de informes

Con arreglo al párrafo 1 del artículo 1 de la Convención, cada Estado Parte ha de tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura, (art. 2(1)) en todo territorio que esté bajo su jurisdicción. Además de esta disposición, los Estados Partes asumen una serie de obligaciones prescritas en los artículos 3 a 16 de la Convención que comprenden la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 16). Nos referiremos a cada una de estas disposiciones a medida en que se las cita.

El aspecto esencial de los órganos de las Naciones Unidas que tutelan el respeto de los derechos humanos es la aplicación, de conformidad con el relativo tratado, de un sistema de información eficaz llevado a cabo por los Estados Partes y de supervisión por parte del respectivo órgano instituido por tratado vinculante. El artículo 19 de la Convención establece las disposiciones relativas.

Texto del artículo 19

- 1.** *Los Estados Partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, los informes relativos a las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos que han contraído en virtud de la presente Convención, dentro del plazo*

del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención en lo que respecta al Estado Parte interesado. A partir de entonces, los Estados Partes presentarán informes suplementarios cada cuatro años sobre cualquier nueva disposición que se haya adoptado, así como los demás informes que solicite el Comité.

- 2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes a todos los Estados Partes.*
- 3. Todo informe será examinado por el Comité, el cual podrá hacer los comentarios generales que considere oportunos y los transmitirá al Estado Parte interesado. El Estado Parte podrá responder al Comité con las observaciones que desee formular.*
- 4. El Comité podrá, a su discreción, tomar la decisión de incluir cualquier comentario que haya formulado de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo, junto con las observaciones al respecto recibidas del Estado Parte interesado, en su informe anual presentado de conformidad con el artículo 24. Si lo solicitara el Estado Parte interesado, el Comité podrá también incluir copia del informe presentado en virtud del párrafo 1 del presente artículo.*

En virtud de esta disposición de la Convención, cada Estado Parte ha de presentar, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención con respecto a ese Estado, un informe inicial sobre las medidas adoptadas con arreglo al párrafo 1 del artículo 19. En lo sucesivo los Estados Partes presentarán informes periódicos ("suplementarios") relativos a nuevos asuntos cada cuatro años, así como los demás informes que solicite el Comité.

b) Directrices para la presentación de informes con arreglo a la Convención

Las pautas preparadas por el Comité que son similares a las de otros órganos de las Naciones Unidas que tutelan el respeto de los derechos humanos tienen por objeto asistir a los Estados Partes en la elaboración y presentación de sus informes iniciales. En líneas generales, los informes deberían incluir información sobre la estructura judicial general relativa a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y describir cómo cada Estado cumple las obligaciones contraídas conforme a cada uno de los artículos de la Convención.

Además, las pautas persiguen el objetivo de uniformar la presentación de dichos informes; por consiguiente, son útiles para el Comité para lograr una visión general de cómo cada uno de los Estados Partes cumple las obligaciones contraídas en virtud de la Convención.

i) Informes iniciales

Texto de las pautas generales relativas a la forma y el contenido de los informes iniciales

Parte 1: Información general

En esta parte se deberá:

- a) *Describir brevemente el marco jurídico general en el que se adopten las medidas para prohibir y eliminar la tortura, tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención, así como otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el Estado informante;*
- b) *Indicar si el Estado que presenta el informe es parte en un instrumento internacional o si en su legislación interna existen o se pueden promulgar disposiciones en un ámbito de aplicación más amplio que el previsto en la Convención;*
- c) *Indicar si las disposiciones de la Convención pueden ser invocadas ante las cortes y otros tribunales o las autoridades administrativas, y si éstos pueden aplicarlas directamente, o si para ello es necesario que se incorporen al ordenamiento jurídico interno en virtud de una ley o reglamento administrativo;*
- d) *Indicar las autoridades judiciales administrativas o de otra índole que tienen jurisdicción en las cuestiones de que trata la Convención y proporcionar información sobre los casos que esas autoridades hayan examinado de hecho durante el período que se reseña;*
- e) *Indicar los recursos de que disponen las personas que aleguen haber sido víctimas de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y los programas de rehabilitación de que disponen las víctimas de tortura;*
- f) *Describir brevemente la situación actual en lo que respecta a la aplicación práctica de la Convención en el Estado informante y explicar los factores y las dificultades que afecten al pleno cumplimiento de las obligaciones contraídas por ese Estado en virtud de la Convención.*

Parte II: Información relativa a cada uno de los artículos de la Parte I de la Convención

En esta parte se deberá proporcionar información específica sobre la forma en que se aplican en el Estado informante los artículos 2 a 16 de la Convención, de conformidad con el orden en que figuran esos artículos y sus respectivas disposiciones. Además, en relación con las disposiciones de cada artículo se deberá indicar:

- a) Las medidas de carácter legislativo, judicial, administrativo o de otra índole que estén en vigor y que sirvan para aplicar las disposiciones señaladas;*
- b) Todo factor o dificultad que afecte la aplicación práctica de esas disposiciones;*
- c) Toda información sobre situaciones y casos concretos en que se hayan impuesto las medidas destinadas a aplicar las disposiciones señaladas, incluido todo dato estadístico pertinente.*

El informe deberá ir acompañado de un número suficiente de ejemplares de los principales textos legislativos y de otra índole a que se haya hecho referencia en él, presentados en uno de los idiomas de trabajo (español, francés, inglés o ruso). Esos documentos se pondrán a la disposición de los miembros del Comité. Sin embargo, cabe señalar que no se imprimirán para su distribución general junto con el informe. Por consiguiente, cuando un texto no figure en el cuerpo del informe o en uno de sus anexos, es aconsejable que se incluyan en el informe los datos necesarios para su comprensión sin referencia a dicho texto. En el informe deberán citarse los textos de las disposiciones legislativas internas pertinentes a la aplicación de la Convención.

Comentario

Los informes presentados por los Estados Partes deben siempre estar divididos en dos partes.

La primera parte del informe será de índole general. Debe aportar información básica e indicar el marco en que el Estado informante garantiza la prohibición de la tortura. Conviene tratar los siguientes aspectos principales: el informe debe indicar con precisión la jerarquía de la Convención en el ordenamiento jurídico interno y, en particular, aclarar si, para incorporarla en dicho ordenamiento, es preciso reafirmarla explícita e íntegramente en la Constitución o en otro texto legislativo del Estado Parte. Si así fuera, el informe debe

dar cuenta del texto legislativo por el que se incorpora la Convención en el ordenamiento jurídico interno y de sus repercusiones. En caso contrario, debe especificarse en el informe si la ratificación de la Convención o la adhesión a ella origina por sí sola la incorporación de la Convención y la obligación de los agentes del Estado de aplicar directamente sus disposiciones, así como la posibilidad para los individuos de invocar directamente los derechos que les reconoce la Convención. Además, en esta primera parte se debe exponer la estructura orgánica del Estado Parte, es decir, de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y sus funciones. Se indicarán en esta parte las autoridades judiciales, administrativas o de otro tipo encargadas de aplicar las diversas disposiciones de la Convención. Por último, también en esta parte se debe evaluar la situación *de facto* en lo que respecta a la tortura en el Estado informante y, si todavía existiera esta práctica, explicar los motivos por los que no se ha podido abolir completamente. (La Parte I de las pautas es ahora común a las directrices para la preparación de informes elaborados para todos los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados para el control del respeto de los derechos humanos. El texto de las directrices consolidadas relativo a la parte inicial de los informes de los Estados Partes puede verse en el anexo que figura al final de la primera parte del manual.)

En la segunda parte del informe se debe aportar información detallada, artículo por artículo, sobre cómo el Estado interesado aplica los artículos 2 a 16 de la Convención. El informe debe comunicar, con respecto a cada artículo, las medidas legislativas, administrativas y judiciales adoptadas para dar efecto a las disposiciones del artículo que se considere, e información sobre los eventuales casos concretos de aplicación de estas medidas. En todos los casos se acompañarán los datos estadísticos disponibles.

Los informes han de mencionar asimismo los eventuales casos de violación de la Convención y exponer los motivos de dichas violaciones y las medidas adoptadas para corregir esa situación. En efecto, es importante que el Comité se forme una idea clara no sólo de la situación jurídica, sino también de la situación *de facto* en el Estado informante.

El informe en sí debe contener las disposiciones jurídicas internas más importantes relativas a la Convención, para poder consultarlas fácilmente. Es necesario igualmente adjuntar al informe otras leyes y reglamentaciones pertinentes, así como los textos de todo fallo administrativo o judicial dictado, o las medidas adoptadas en aplicación directa o indirecta de la Convención. En la medida de lo posible, estos textos se presentarán en uno de los idiomas de trabajo del Comité, es decir, en español, francés, inglés o ruso.

ii) Informes periódicos

Cada Estado Parte está obligado a preparar y presentar un informe periódico al Comité, en arreglo con el párrafo 1 del artículo 19 de la Convención, cada cuatro años desde la fecha de presentación del primer informe. Dichos informes periódicos deben, en líneas generales, describir las nuevas medidas que el Estado Parte haya adoptado desde la fecha en que presentó su informe inicial.

No obstante no haya ninguna necesidad de reiterar el material específico incluido en el informe inicial, es de utilidad que en el informe periódico se describa la estructura administrativa y judicial general en el marco de la cual la Convención actúa en relación al Estado informante.

El informe periódico debe incluir:

- a) Información relativa a las medidas adoptadas o propuestas, desde la fecha del informe inicial, con el fin de cumplir con las disposiciones de la Convención;
- b) Información relativa a las cuestiones que el Comité solicita al examinar el informe inicial y que fueran dejadas sin resolución;
- c) Toda acción tomada como resultado de las conclusiones y recomendaciones que el Comité haya establecido en ocasión del informe inicial;
- d) Todos los factores y dificultades que hayan surgido y que obstaculicen la aplicación de la Convención; y
- e) Una descripción de los adelantos logrados en la aplicación de la Convención, desde la fecha del informe inicial.

iii) Informes adicionales

En algunos casos el Estado Parte presenta un informe (ya sea inicial o periódico) que puede no contener toda la información que el Comité necesita para cumplir con sus disposiciones en arreglo con el párrafo 3 del artículo 19. En tal caso el Comité puede solicitar un informe adicional que contenga información específica y que deba ser presentado en una fecha determinada.

c) Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas

ARTÍCULO 1

Texto del artículo 1

1. *A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario*

público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

- 2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance.*

ARTÍCULO 2

Texto del artículo 2

- 1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.*
- 2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.*
- 3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.*

Comentario

El artículo 1 define la tortura a los efectos de la Convención. Como prescriben las pautas, toda la información de interés sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes debe presentarse a la luz de esta definición. Esta información debe referir las medidas adoptadas con el fin de asegurar que el delito de tortura, según reza la definición del párrafo 1 del artículo 1, haya sido contemplado en la legislación interna. En el caso que la pena capital o física sea la posible condena por los delitos cometidos en el Estado en cuestión, se deben describir los delitos que engloba dicha pena, la naturaleza de la pena (incluyendo la posibilidad de una revisión judicial) y los datos anuales relativos.

El artículo 2 obliga a los Estados Partes a impedir eficazmente que ocurran casos de tortura, y especifica que ninguna circunstancia, por excepcional que sea, puede justificar la tortura.

Al informar a tenor del artículo 2, los Estados Partes deben tener presente que más adelante, especialmente en relación con los artículos 4, 10 y 11, se les pedirá información concreta sobre la punibilidad y las medidas preventivas legales. Por consiguiente, con res-

pecto al artículo 2, los Estados informantes deben comunicar las medidas legislativas, administrativas y judiciales que hayan adoptado para impedir que ocurran casos de tortura e indicar la eficacia de dichas medidas para impedir la tortura. Es particularmente importante describir todos los casos (aunque fueran esporádicos) y circunstancias en las que ocurrieron efectivamente casos de tortura, en violación de las disposiciones de la Convención.

Si el sistema judicial del Estado Parte permite la defensa haciendo recurso a jerarquías superiores, se debe describir su alcance y debe ser conforme con la limitación establecida en el párrafo 3 del artículo 2.

Al recopilar información con respecto al párrafo 1 del artículo 2 de la Convención, los funcionarios encargados deben tener presente que otros instrumentos también prescriben información sobre la adopción de legislación y otras medidas. Las disposiciones conexas son: el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los párrafos 1 y 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el párrafo 2 del artículo 2 y la primera oración del artículo 5 de la Convención internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Cuando reúnan información relativa a los párrafos 2 y 3 del artículo 2 de la presente Convención, los funcionarios encargados deben tener en cuenta que los casos de situación excepcional, limitación de derechos y suspensión de derechos están contemplados en los correspondientes artículos 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos conexos 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el párrafo 2 de los artículos 13, 14 y 15 y el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 3

Texto del artículo 3

- 1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.*
- 2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.*

Comentario

El párrafo 1 del artículo 3 prohíbe la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado, cuando ésta esté en peligro de ser sometida a tortura, y el párrafo 2 del mismo artículo contiene las normas para evaluar ese riesgo.

Al presentar informes sobre este artículo los Estados Partes deben indicar las medidas legislativas o de otro tipo que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones del mismo. En el informe debe consignarse qué autoridad decide la extradición, expulsión o devolución de la persona. Se indicará si es posible impugnar una decisión sobre este asunto y qué procedimientos existen para hacerlo. Asimismo se señalará si las autoridades competentes reciben alguna capacitación especial y, en su caso, de qué tipo, para evaluar la probabilidad de que una de las personas aludidas en el artículo 3 sea sometida a tortura en caso de procederse a su expulsión, devolución o extradición, o si en efecto una persona ha sido sometida a tortura en su propio país. Se debe además aportar información sobre los casos en que se hubieren invocado las disposiciones de este artículo de la Convención, las decisiones adoptadas por las autoridades en cada caso, y los criterios en que se fundó la decisión adoptada por las autoridades competentes. Como se ha indicado antes, deben acompañarse los datos estadísticos que se posean. Este artículo ha proporcionado la base jurisdiccional para un creciente número de comunicaciones individuales al Comité en arreglo con el artículo 22 de la Convención.

Al presentar informes sobre el artículo 3 de la presente Convención, los funcionarios encargados deben evaluar la información ya reunida para informar sobre artículos conexos de otros instrumentos internacionales y en particular, los artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los incisos i) y ii) del apartado d) y el apartado f) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el párrafo 4 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño que trata del derecho a la libertad de circulación, el derecho de acceso a todo lugar público y la expulsión y extradición.

ARTÍCULO 4

Texto del artículo 4

- 1.** *Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura.*

2. *Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.*

Comentario

Los artículos 4 a 9 de la Convención se refieren a diversos aspectos de la obligación asumida por los Estados Partes de aplicar la Convención estableciendo la punibilidad legal de los delitos aludidos en el artículo 4.

El párrafo 1 del artículo 4 estipula la obligación que tiene cada Estado Parte de tipificar la tortura —incluida la tentativa de tortura y la participación en ella, por ejemplo en forma de instigación o de complicidad en su comisión— como delito castigado por la legislación penal. El artículo indica además que la comisión de esos delitos se castigará con “penas adecuadas”.

En los informes se debe acompañar el texto de las leyes penales que den efecto al artículo 4. Se deben exponer detalladamente los diversos actos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4 y, en particular, las diferencias entre delitos como la tentativa de tortura, la comisión del acto de tortura y la orden de cometer estos actos impartida por una persona revestida de autoridad, e indicar con exactitud las penas impuestas por estos delitos, incluidas las medidas disciplinarias. El Comité desea información sobre el número y la índole de los casos en que se hayan aplicado esas leyes y el desenlace de esas causas; han de consignarse además las penas impuestas y, en su caso, las razones de la absolución. Los Estados Partes deben acompañar, adjuntos a los informes, ejemplos de sentencias fundadas en esas leyes. Si el número de casos fuera muy elevado, deben acompañarse las sentencias más típicas.

Está implícito en las obligaciones de los informes impuestas en este artículo que cada Estado reglamentará el delito de tortura de conformidad con la definición establecida en el párrafo 1 del artículo 1. Sería imposible en caso contrario, por motivos estadísticos y de información aislar el delito de tortura de los de asesinato, homicidio sin premeditación, agresión, etc.

Por otro lado, el Comité ha reiterado constantemente que es posible distinguir cualitativamente el delito de tortura de las diversas formas de homicidio y agresión. Por consiguiente, se lo debería definir como crimen en la legislación interna de los Estados Partes.

ARTÍCULO 5

Texto del artículo 5

1. *Todo Estado Parte dispondrá lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos a que se refiere el artículo 4 en los siguientes casos:*

- a) *Cuando los delitos se cometan en cualquier territorio bajo su jurisdicción o a bordo de una aeronave o un buque matriculados en ese Estado;*
 - b) *Cuando el presunto delincuente sea nacional de ese Estado;*
 - c) *Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.*
2. *Todo Estado Parte tomará asimismo las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre estos delitos en los casos en que el presunto delincuente se halle en cualquier territorio bajo su jurisdicción y dicho Estado no conceda la extradición, con arreglo al artículo 8, a ninguno de los Estados previstos en el párrafo 1 del presente artículo.*
 3. *La presente Convención no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de conformidad con las leyes nacionales.*

Comentario

El artículo 5 se refiere al ejercicio de la jurisdicción con respecto a los actos mencionados en el artículo 4, y en su párrafo 2 establece una jurisdicción cuasi universal para esos delitos.

En los informes al Comité se debe presentar el texto de las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas por el Estado informante para aplicar cada disposición contenida en el artículo 5 a fin de instituir su jurisdicción sobre los delitos de que se trata. En particular, se debe también señalar si dichos actos se consideran delitos universales en la legislación nacional, contemplándolos como tales en cualquier lugar que ocurran y sea cual fuere la nacionalidad del autor o de la víctima. Es preciso exponer con detalle los casos en que se hubieren aplicado esas leyes y el desenlace de los mismos. Se acompañarán al informe las sentencias y decisiones más importantes pronunciadas en virtud de estas medidas.

ARTÍCULO 6

Texto del artículo 6

1. *Todo Estado Parte en cuyo territorio se encuentre la persona de la que se supone que ha cometido cualquiera de los delitos a que se hace referencia en el artículo 4, si, tras examinar la información de que dispone, considera que las circunstancias lo justifican, procederá a la detención de dicha persona o tomará otras medidas para asegurar su presencia. La detención y demás medidas se llevarán a cabo de confor-*

midad con las leyes de tal Estado y se mantendrán solamente por el período que sea necesario a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición.

- 2. Tal Estado procederá inmediatamente a una investigación preliminar de los hechos.*
- 3. La persona detenida de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo tendrá toda clase de facilidades para comunicarse inmediatamente con el representante correspondiente del Estado de su nacionalidad que se encuentre más próximo o, si se trata de un apátrida, con el representante del Estado en que habitualmente resida.*
- 4. Cuando un Estado, en virtud del presente artículo, detenga a una persona, notificará inmediatamente tal detención y las circunstancias que la justifican a los Estados a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 5. El Estado que proceda a la investigación preliminar prevista en el párrafo 2 del presente artículo comunicará sin dilación sus resultados a los Estados antes mencionados e indicará si se propone ejercer su jurisdicción.*

Comentario

El artículo 6 obliga a los Estados Partes a instituir los procedimientos adecuados para garantizar la retención de una persona sospechosa de algún acto mencionado en el artículo 4 durante el período necesario para iniciar un procedimiento penal o de extradición.

Los informes deben aportar el texto de las medidas legislativas adoptadas en virtud de este artículo y señalar los casos de su aplicación en la práctica. Se debe presentar información sobre cuáles son las autoridades encargadas de aplicar los diversos aspectos de este artículo, e indicar cómo se cumplen las garantías estipuladas para la persona detenida en el párrafo 3 del artículo 6.

ARTÍCULO 7

Texto del artículo 7

- 1. El Estado Parte en el territorio de cuya jurisdicción sea hallada la persona de la cual se supone que ha cometido cualquiera de los delitos a que se hace referencia en el artículo 4, en los supuestos previstos en el artículo 5, si no procede a su extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento.*

2. *Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier delito de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado. En los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 5, el nivel de las pruebas necesarias para el enjuiciamiento o inculpación no será en modo alguno menos estricto que el que se aplica en los casos previstos en el párrafo 1 del artículo 5.*
3. *Toda persona encausada en relación con cualquiera de los delitos mencionados en el artículo 4 recibirá garantías de un trato justo en todas las fases del procedimiento.*

Comentario

Con arreglo al artículo 7, los Estados Partes que no procedan a la extradición de una persona hallada en su territorio y sospechosa de haber cometido uno de los delitos mencionados en el artículo 4 deberán someter el asunto a sus autoridades competentes a los efectos de enjuiciamiento penal adecuado en los casos enunciados por el artículo 5 *supra*. De este modo existe una obligación de iniciar un proceso relativo a los actos de tortura que hubieran podido ocurrir fuera de la jurisdicción territorial del Estado Parte, si el Estado Parte no estuviera dispuesto o no pudiera reclamar por extradición el presunto delincuente de presentarse a su juicio. La jurisdicción universal de procesar el presunto delincuente está establecida en el párrafo 2 del artículo 5 de la Convención.

Los informes deben contener información sobre las medidas adoptadas para aplicar el artículo 7 y citar ejemplos prácticos de su aplicación. Se debe indicar cómo se cumplen las garantías prescritas en los párrafos 2 y 3. Se deben adjuntar al informe ejemplos de sentencias pronunciadas en aplicación de este artículo.

ARTÍCULO 8

Texto del artículo 8

1. *Los delitos a que se hace referencia en el artículo 4 se considerarán incluidos entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Partes. Los Estados Partes se comprometen a incluir dichos delitos como caso de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en el futuro.*
2. *Todo Estado Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado, si recibe de otro Estado Parte con el que no tiene tratado al respecto una solicitud de extradición, podrá considerar la presente*

Convención como la base jurídica necesaria para la extradición referente a tales delitos. La extradición estará sujeta a las demás condiciones exigibles por el derecho del Estado requerido.

- 3.** *Los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán dichos delitos como casos de extradición entre ellos, a reserva de las condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido.*
- 4.** *A los fines de la extradición entre Estados Partes, se considerará que los delitos se han cometido, no solamente en el lugar donde ocurrieron, sino también en el territorio de los Estados obligados a establecer su jurisdicción de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 5.*

Comentario

El fin del artículo 8 es facilitar la extradición de las personas sospechosas de alguno de los actos mencionados en el artículo 4 anterior.

Los informes deben indicar las leyes y reglamentaciones que rigen la extradición en el Estado informante y consignar los textos de las medidas adoptadas para aplicar el artículo 8. Deben también describir los casos prácticos planteados en relación con este artículo.

ARTÍCULO 9

Texto del artículo 9

- 1.** *Los Estados Partes se prestarán todo el auxilio posible en lo que respecta a cualquier procedimiento penal relativo a los delitos previstos en el artículo 4, inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder.*
- 2.** *Los Estados Partes cumplirán las obligaciones que les incumban en virtud del párrafo 1 del presente artículo de conformidad con los tratados de auxilio judicial mutuo que existan entre ellos.*

Comentario

Con arreglo al artículo 9, los Estados Partes se comprometen a prestarse toda la asistencia judicial mutua que sea posible en materia de procedimientos penales relativos a casos de tortura.

En los informes se consignarán las disposiciones nacionales aplicables a la asistencia judicial mutua. Se aportará información sobre los casos en que se hubiere aplicado en la práctica el artículo 9 de la Convención, ya sea de forma directa o indirecta.

Con el artículo 9 concluye una serie de artículos relativos a diversos aspectos de la obligación de declarar delitos punibles por la ley la tortura y demás actos mencionados en el párrafo 1 del artículo 4.

Al presentar sus informes sobre los artículos 4 a 9 de la presente Convención, los funcionarios encargados deben recordar que otros instrumentos internacionales exigen también que se declaren punibles por la ley determinados delitos. Es de interés especial el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Conviene considerar la información recopilada para la presentación de informes sobre este artículo, por su importancia para la presente Convención.

ARTÍCULO 10

Texto del artículo 10

- 1. Todo Estado Parte velará por que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea éste civil o militar, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión.*
- 2. Todo Estado Parte incluirá esta prohibición en las normas o instrucciones que se publiquen en relación con los deberes y funciones de esas personas.*

Comentario

Con arreglo a este artículo, la educación y la información sobre la prohibición de la tortura han de formar parte de la capacitación profesional del personal civil y militar encargado de la aplicación de la ley, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que intervengan en la custodia, el interrogatorio o el trato de cualquier persona sometida a arresto, detención o prisión en el Estado informante.

Los informes deben aportar información detallada sobre las medidas adoptadas para la aplicación de este artículo y, en particular, sobre los programas de formación de las personas encargadas de las diferentes funciones enunciadas en el artículo 10. El Comité recaba

información sobre el contenido de dichos programas, en particular sobre la capacitación del personal médico para reconocer casos de tortura, así como las secuelas de torturas físicas o psicológicas. En los informes se debe analizar la eficacia de los diversos programas. Al Comité también le interesa recibir información sobre la intervención y participación de organizaciones no gubernamentales en las actividades de formación e información.

De conformidad con el artículo 16, se aplican las mismas disposiciones para otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 11

Texto del artículo 11

Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura.

Comentario

Este artículo estipula la vigilancia sistemática de los métodos de interrogatorio y de las disposiciones acerca de la custodia y el trato de las personas sometidas a arresto, detención o prisión.

Los informes deben indicar las medidas adoptadas para el establecimiento efectivo de esta vigilancia sistemática y, en particular, las leyes, reglamentaciones e instrucciones que permiten supervisar la corrección del trato dado a las personas mencionadas en el artículo 11, los procedimientos instituidos para aplicar esas normas, y su aplicación en la práctica. Los informes deben describir detalladamente los mecanismos o dispositivos creados a esos efectos. La información facilitada por los Estados en virtud de este artículo debe referirse en particular a la supervisión de la policía, del personal penitenciario y de las fuerzas armadas, y a la inspección de prisiones y otros establecimientos de detención. Con arreglo a este artículo se deben indicar asimismo cuál es la autoridad competente para recibir quejas de los presos y los procedimientos para resolver dichas quejas. En la medida en que la parte inicial del informe no trate de los derechos y garantías a los presos, los Estados Partes deben considerar este asunto en el marco del artículo 11.

De conformidad con el artículo 16, se aplican las mismas disposiciones para otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Al recopilar información para los artículos 10 y 11 de la presente Convención, los funcionarios encargados deben tener presente que las siguientes disposiciones conexas: artículo

5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el párrafo 2 del artículo 19 y los artículos 33 y 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño, también piden información sobre las medidas preventivas adoptadas en aplicación de esos instrumentos. La información que ya exista en ese sentido puede ser útil también para la presente Convención.

ARTÍCULO 12

Texto del artículo 12

Todo Estado Parte velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial.

Comentario

Con arreglo a este artículo, debe realizarse una investigación pronta e imparcial cuando haya motivos para creer que se ha cometido un acto de tortura.

En los informes se debe precisar quiénes son las autoridades mencionadas en el artículo 12, cuáles son sus funciones y qué procedimientos se aplican cuando se efectúe una investigación a tenor de este artículo. Deben indicarse los casos de aplicación efectiva de la disposición de este artículo y las conclusiones de la investigación y, cuando corresponda, se explicarán los motivos por los que no se llevó a cabo una investigación en otros casos señalados a la atención de una autoridad competente.

De conformidad con el artículo 16, se aplican las mismas disposiciones para otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 13

Texto del artículo 13

Todo Estado Parte velará por que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra

malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado.

Comentario

El artículo 13 garantiza a toda persona que alegue haber sido sometida a tortura el derecho a presentar una queja a las autoridades competentes, que deberán examinar pronta e imparcialmente su caso.

Los informes deben aportar el texto de las disposiciones jurídicas que garanticen la aplicación del artículo 13. Debe consignarse en particular información sobre la existencia de procedimientos penales y/o administrativos y las autoridades competentes para investigar una presunta situación de tortura, sobre las garantías para asegurar una investigación independiente e imparcial, los criterios seguidos por el ministerio público para investigar las alegaciones de tortura y sobre los motivos, si los hubiere, por los que una autoridad competente puede negarse a investigar un caso, y los mecanismos de recurso que existen. El Comité desea recibir información detallada sobre cómo se protegen los derechos de la persona que presente la queja y de los testigos, mencionados en el artículo 13.

Es necesario informar sobre los casos en que se haya aplicado el artículo 13 y los resultados de los correspondientes procedimientos incoados. Si hubiese casos de violación de las obligaciones del artículo 13, se deben consignar en el informe los motivos de dicha infracción.

De conformidad con el artículo 16, se aplican las mismas disposiciones para otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 14

Texto del artículo 14

- 1. Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.*
- 2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales.*

Comentario

Este artículo garantiza a las víctimas de un acto de tortura el derecho a obtener una reparación justa y adecuada, que ha de incluir los medios necesarios para su rehabilitación; en caso de muerte de la víctima, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.

Los informes deben aportar el texto de las medidas jurídicas y de otra índole adoptadas en el plano nacional que muestren la aplicación del artículo 14. Deben indicar si dichas medidas se aplican sólo a los nacionales, o también a otros grupos, como los refugiados. Se deben consignar los procedimientos establecidos para obtener rehabilitación y reparación. Además, se deben indicar los programas de rehabilitación que existieren para las víctimas de torturas, aclarando si la rehabilitación consiste sólo en una indemnización económica, o también en una rehabilitación médica y psicológica. El Comité desea informarse sobre los límites de indemnización que fijare la legislación. Es necesario además indicar los casos de aplicación del artículo 14, y describir en detalle las circunstancias respectivas y la rehabilitación concedida. Deben acompañarse al informe las decisiones que hubieren adoptado las autoridades judiciales o administrativas en virtud de esta disposición.

En especial, el Comité desea informarse si se dispone de fondos separados para la indemnización de las lesiones sufridas, o si el único recurso disponible es el de procesar o demandar al delincuente. Por otra parte, ¿es el Estado legalmente responsable de la conducta del delincuente?

ARTÍCULO 15

Texto del artículo 15

Todo Estado Parte se asegurará de que ninguna declaración que se demuestre que ha sido hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba en ningún procedimiento, salvo en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que se ha formulado la declaración.

Comentario

Con arreglo al artículo 15, una declaración obtenida bajo tortura no puede ser utilizada como prueba en ningún procedimiento.

Los informes han de aportar el texto de las disposiciones legales internas que dan aplicación a este artículo y deben analizar las normas generales referentes a la inadmisibilidad de pruebas. Han de indicar los casos en que se hubiere aplicado el artículo 15 y presentar adjuntas las decisiones respectivas.

Al recopilar información acerca de los artículos 12 a 15 de la presente Convención, los funcionarios encargados deben tener presente que también se percibe información sobre el derecho a las garantías procesales en las siguientes disposiciones conexas: artículos 14, 15 y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, apartado a del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y párrafos 2 y 3 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 2 del artículo 12, apartado d del artículo 37 y el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 16

Texto del artículo 16

- 1. Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona, se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*
- 2. La presente Convención se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en otros instrumentos internacionales o leyes nacionales que prohíban los tratos y las penas crueles, inhumanos o degradantes o que se refieran a la extradición o expulsión.*

Comentario

El artículo 16 pone de relieve que, además de la tortura, definida en el artículo 1, la Convención abarca otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Subraya, con respecto en particular a las medidas preventivas contenidas en los artículos 10 y 11 y al derecho a las garantías procesales contenidas en los artículos 12 y 13, que los Estados Partes tienen la obligación de extender estas medidas y derechos a situaciones que, según la definición del artículo 1, no llegan a ser tortura.

Es aconsejable, para agilizar trámites, que los Estados informantes tengan en cuenta estas obligaciones complementarias al tratar de cada uno de los artículos. A la fecha, el Comité no ha podido aún dar una definición a la expresión “otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Los funcionarios encargados de la preparación de informes deben tener presente que los artículos 1 a 16 de la Convención requieren información que puede ser de interés para artículos conexos de otros instrumentos y, en particular, para informar respecto de los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 6 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 6, 11, 19, 32 a 36 y apartado a del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, referentes al derecho a la vida y a la integridad física y moral, así como a la esclavitud, los trabajos forzados y la trata de personas.

B. EXAMEN DE LOS INFORMES POR EL COMITÉ CONTRA LA TORTURA

a) Composición del Comité

Se ha mencionado con anterioridad que, con arreglo al artículo 19 de la Convención, los informes presentados por los Estados Partes son examinados por el Comité contra la Tortura.

El Comité contra la Tortura se ha constituido de conformidad con el artículo 17 de la Convención.

Texto del artículo 17

- 1. Se constituirá un Comité contra la Tortura (denominado en lo que sigue el Comité), el cual desempeñará las funciones que se señalan más adelante. El Comité estará compuesto de diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, que ejercerán sus funciones a título personal. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa y la utilidad de la participación de algunas persona que tengan experiencia jurídica.*
- 2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales. Los Estados Partes tendrán presente la utilidad de designar personas que sean también miembros del Comité de Derechos Humanos establecido con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que estén dispuestas a prestar servicio en el Comité constituido con arreglo a la presente Convención.*

3. *Los miembros del Comité serán elegidos en reuniones bienales de los Estados Partes convocadas por el Secretario General de las Naciones Unidas. En estas reuniones, para las cuales formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.*
4. *La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos cuatro meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de tres meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.*
5. *Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. No obstante, el mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el presidente de la reunión a que se hace referencia en el párrafo 3 del presente artículo designará por sorteo los nombres de esos cinco miembros.*
6. *Si un miembro del Comité muere o renuncia o por cualquier otra causa no puede ya desempeñar sus funciones en el Comité, el Estado Parte que presentó su candidatura designará entre sus nacionales a otro experto para que desempeñe sus funciones durante el resto de su mandato, a reserva de la aprobación de la mayoría de los Estados Partes. Se considerará otorgada dicha aprobación a menos que la mitad o más de los Estados Partes respondan negativamente dentro de un plazo de seis semanas a contar del momento en que el Secretario General de las Naciones Unidas les comunique la candidatura propuesta.*
7. *Los Estados Partes sufragarán los gastos de los miembros del Comité mientras éstos desempeñen sus funciones.*

Pese a ser propuestos y elegidos por los Estados Partes, los miembros del Comité no son de ningún modo representantes o delegados de los Estados de los que son nacionales. Los miembros del Comité actúan como expertos a título personal y, como tales, no pueden

recibir instrucciones de ningún gobierno. Además, antes de asumir su cargo, cada miembro declara solemnemente que desempeñará sus funciones y facultades “en forma honorable, fiel, imparcial y concienzuda” (artículo 14 del reglamento).

El Comité elegirá su Mesa —el presidente, tres vicepresidentes y el relator— por un período de dos años.

b) Método de trabajo del Comité

El Comité posee los poderes y las funciones de control de mayor alcance de los distintos órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados para la tutela del respeto de los derechos humanos. Además de recibir informes de los estados que refieren las medidas adoptadas para la aplicación de la Convención (art. 19), de recibir comunicaciones individuales en algunos casos (art. 22), de mediar en los conflictos entre las partes en relación a la alegación que una de ellas no ha cumplido con las disposiciones de la Convención (art. 21), el Comité puede ocuparse de investigaciones *in loco* donde se haya recibido información fiable que revela indicaciones fundamentadas que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte (art. 20).

El Comité celebra normalmente dos períodos ordinarios de sesiones cada año, uno en abril y otro en noviembre. En general los períodos de sesiones tienen lugar en Ginebra. Las sesiones previstas para el examen de los informes de los Estados Partes normalmente son públicas y suelen contar con la asistencia de representantes de organizaciones no gubernamentales. Esto no se aplica a las sesiones relativas a investigaciones iniciadas por el Comité con arreglo al artículo 20 de la Convención ni a las comunicaciones entre Estados (art. 21) o las comunicaciones individuales (art. 22); todas las sesiones convocadas a esos efectos serán a puertas cerradas.

Con arreglo al párrafo 2 del artículo 18 de la Convención, seis miembros constituyen quórum, y las decisiones se adoptan por mayoría de votos de los miembros presentes. Pero el Comité trata de decidir por consenso y, solamente en una ocasión no ha podido lograrlo.

El Comité ha aprobado su propio reglamento con arreglo al párrafo 2 del artículo 18 de la Convención. El reglamento figura en el documento CAT/C/3/Rev. I, que puede consultarse para mayor información.

Las organizaciones no gubernamentales tienen una relación de trabajo afín y específica con el Comité. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 62 del Reglamento del Comité, éste puede invitar entre otros a las organizaciones no gubernamentales en calidad de asesores con el Consejo Económico y Social, a presentarle información, documentación y declaraciones escritas, según el caso, en relación a las actividades del Comité en el marco de la Convención.

Todas las organizaciones no gubernamentales pueden presentar material a cualesquiera de los miembros de la Convención. Dichos miembros podrán utilizar o no el material en el desempeño de sus funciones en el marco de la Convención. El material suministrado por las organizaciones no gubernamentales junto con el de los Estados Partes, el de las Naciones Unidas y el de otras fuentes fiables forma parte, de este modo, de la información colectiva que es la base para el trabajo del Comité.

c) Diálogo constructivo

El Comité no es un tribunal. El objetivo de la presentación y examen de un informe es entablar un diálogo constructivo con el Estado Parte del que se trate. El Comité desea conocer la situación *de jure* y *de facto* existente con respecto a la tortura, en el Estado informante, y trata de asistir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones asumidas al ratificar la Convención o adherirse a la misma. Por consiguiente, el Comité confía en que los representantes del Estado informante que participen en el diálogo transmitan debidamente sus observaciones a todas las autoridades nacionales competentes que intervengan en la aplicación de la Convención.

En algunos aspectos, sin embargo, el Comité tiene una función declaratoria tanto en términos generales en relación al examen de los informes de los Estados, como relativa a los artículos 3, 20 y 22 de la Convención en particular. En cada caso, las decisiones y declaraciones del Comité están destinadas a promover una respuesta de cooperación de los Estados Partes en cuestión.

d) Presentación y examen de los informes

Los Estados Partes, cuyos informes serán examinados, son notificados debidamente de la fecha de la sesión prevista. Se invita al Estado informante a hacerse representar en la sesión por una delegación cuyos miembros deben estar en condiciones de responder a las preguntas del Comité sobre todos los aspectos a que se refiere la Convención.

La presentación y el examen del informe duran aproximadamente tres horas. Durante la sesión de la mañana, la delegación del Estado informante presenta el informe y el Comité formula preguntas adicionales. Se invita a la delegación a responder a estas preguntas en la sesión de la tarde. Como conclusión, los miembros del Comité formulan observaciones y comentarios finales y, si procede, adoptan las decisiones necesarias.

El representante encargado de hacer una declaración introductoria sobre el informe, que no debe exceder de 15 ó 20 minutos, puede, si lo estima oportuno, exponer en líneas generales su contenido, pero debe procurar aportar información adicional, en particular,

sobre las novedades en materia legislativa y demás hechos registrados tras la presentación del informe.

Antes del examen de cada informe el Comité o su presidente designan al relator y a su adjunto. Estos miembros, así como los demás integrantes del Comité, formulan observaciones iniciales y plantean nuevas preguntas a los representantes. Las preguntas pueden basarse en el contenido del propio informe o de sus anexos, o en cualquier otra fuente de información. En efecto, el Comité es libre de utilizar cualquier información a su disposición, tanto procedente de fuentes intergubernamentales o no gubernamentales, como de los medios de comunicación o de particulares. El Comité puede asimismo pedir que se presenten documentos complementarios.

La delegación del Estado informante, si está constituida como corresponde, podrá por lo general responder a todas las preguntas que formule el Comité. Si no es así, el Estado informante puede responder por escrito dentro del plazo que establezca el Comité. Lo mismo sucede con la presentación de nuevos documentos.

Al preparar y aprobar las conclusiones y recomendaciones colectivas basadas en las consideraciones de un informe de los Estados, el Comité por conducto del relator del país, contempla los siguientes aspectos: a) Introducción; b) Factores positivos; c) Factores y dificultades que impiden la aplicación de las disposiciones de la Convención; d) Objetivos de interés y e) Recomendaciones.

Si el informe y la información adicional presentados por los representantes del Estado interesado no brindan al Comité un panorama suficientemente detallado de la situación existente en dicho Estado, el Comité podrá pedir un informe adicional para examinarlo en un futuro período de sesiones. En tal caso, el Comité generalmente invita al Estado Parte a hacerse representar en la sesión prevista a ese efecto. Véase Informes adicionales *supra*.

Con arreglo al párrafo 4 del artículo 19 de la Convención, el Comité puede, a su discreción, incluir cualquier observación o comentario en su informe anual a los Estados Partes y a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta es la práctica usual seguida por el Comité hasta la fecha.

e) Actividades de seguimiento

Se ha indicado con anterioridad que los representantes del Estado informante que participan en el diálogo constructivo con el Comité deben comunicar oportunamente a su gobierno las preguntas y comentarios formulados por los miembros del Comité. El Estado Parte de que se trate debiera adoptar en consecuencia las medidas legislativas, administrativas o de otro tipo necesarias para asegurar la plena observancia, en el plano nacional, de

las disposiciones contenidas en la Convención. De estos trámites debiera incluirse constancia adecuada en el siguiente informe que se presente al Comité.

Es asimismo indispensable que todos los Estados Partes y el público en general estén informados de la situación de la tortura en el mundo y los mecanismos creados por la Convención para prevenirla y combatirla. Por esta razón los informes se presentan y examinan normalmente en sesiones públicas. Por la misma razón las observaciones y conclusiones del Comité se consignan en general en sus informes a los Estados Partes y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

C. FUNCIÓN INVESTIGATIVA DEL COMITÉ DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 20 DE LA CONVENCIÓN

De conformidad con el artículo 20 de la Convención, si el Comité recibe información fiable que a su juicio cree parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte, invitará a ese Estado Parte a cooperar en el examen de la información.

ARTÍCULO 20

Texto del artículo 20

- 1. El Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte, invitará a ese Estado Parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar observaciones con respecto a la información de que se trate.*
- 2. Teniendo en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado Parte de que se trate, así como cualquier otra información pertinente de que disponga, el Comité podrá, si decide que ello está justificado, designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité.*
- 3. Si se hace una investigación conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité recabará la cooperación del Estado Parte de que se trate. De acuerdo con ese Estado Parte, tal investigación podrá incluir una visita a su territorio.*

4. *Después de examinar las conclusiones presentadas por el miembro o miembros conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación.*
5. *Todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente artículo serán confidenciales y se recabará la cooperación del Estado Parte en todas las etapas de las actuaciones. Cuando se hayan concluido actuaciones relacionadas con una investigación hecha conforme al párrafo 2, el Comité podrá, tras celebrar consultas con el Estado Parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de la investigación en el informe anual que presente conforme al artículo 24.*

De conformidad con el artículo 28 de la Convención, solamente aquellos Estados que no se manifestaron contrarios a la jurisdicción del Comité en el artículo 20, en el momento de la adhesión o ratificación de la Convención o de su aprobación, están obligados a respetar esta disposición.

A la fecha, el Comité ha realizado sólo dos investigaciones con arreglo al artículo 20. En un caso se publicó un resumen de los resultados de la investigación en el informe anual de los Estados Partes y de la Asamblea General (Archivos Oficiales de la Asamblea General, 48.º período de sesiones, Anexo al Suplemento N° 44 (A/48/44, Anexo 1). Las investigaciones se llevan a cabo en forma privada. Todas las investigaciones que conducen a la redacción de un informe que será publicado, son confidenciales.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

por Marta Santos Pais

La Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante “la Convención”), fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Hasta el 30 de septiembre de 1996, 187 Estados habían ratificado la Convención o se habían adherido a ella.

Aprobada tras diez años de negociaciones en un grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, la Convención expresaba el compromiso político entre los diversos sistemas jurídicos y tradiciones culturales por lo que respecta a los derechos humanos universalmente reconocidos, pero rápidamente llegó a ser un instrumento de consenso, que entró en vigor en menos de un año después de su aprobación, y fue ratificado por una cantidad sin precedente de Estados de todas las regiones del mundo.

A. PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

a) La Convención y sus requisitos en materia de informes

De conformidad con el artículo 2 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a respetar “los derechos enunciados en la Convención”, a saber, los previstos en los artículos 1 a 40, y a asegurar “su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción”. Así pues, se espera que los Estados se abstengan de adoptar cualquier medida que pueda impedir el ejercicio de los derechos del niño, y, al mismo tiempo, que actúen de tal manera que sea posible garantizar las condiciones necesarias para el goce efectivo de esos derechos. Por otra parte, se pide a los Estados Partes que velen por la aplicación de esos derechos sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Para aplicar los derechos reconocidos en la Convención, los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas o de otra índole, de conformidad con el artículo 4 de la Convención. Por lo que respecta a los derechos econó-

micos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional.

Por supuesto, los Estados son libres de decidir acerca del momento oportuno y de la índole de las medidas que han de aplicar. Sin embargo, esta libertad no es ilimitada. De hecho, en virtud del artículo 4, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas que sean necesarias para dar efectividad a los derechos del niño, y esas medidas deberán ser *apropiadas* para la aplicación de cada uno de los derechos reconocidos en la Convención, y no ser contrarias a su realización. En este empeño, los Estados deberán guiarse siempre por el interés superior del niño, como consideración primordial, de conformidad con el artículo 3 de la Convención.

Los Estados están obligados a aplicar las disposiciones de la Convención para garantizar la plena realización de los derechos del niño. Por lo tanto, la obligación de presentar informes es una obligación en virtud del tratado y un medio para promover esa aplicación y evaluar los progresos realizados por cada Estado Parte. En cambio, el incumplimiento de esta obligación de presentar informes de forma regular, completa y en los plazos prescritos es una violación de las obligaciones internacionales. La obligación de presentar informes se estipula en el artículo 44 de la Convención que dice:

ARTÍCULO 44

Texto del artículo 44

- 1.** *Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informe sobre las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:*
 - a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;*
 - b) en lo sucesivo, cada cinco años.*
- 2.** *Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán, asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.*

3. *Los Estados Partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir, en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b del párrafo 1 del presente artículo, la información básica presentada anteriormente.*
4. *El Comité podrá pedir a los Estados Partes más información relativa a la aplicación de la Convención.*
5. *El Comité presentará cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, informes sobre sus actividades.*
6. *Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.*

Comentario

Los informes referentes a este artículo deberán contener suficiente información para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate. Deberá ser cabal en el sentido de que abarcará todas las esferas que se reglamentan en la Convención, y tendrá en cuenta la situación de todos los grupos de niños bajo la jurisdicción del Estado informante.

Así pues, los informes deberán dar información acerca de todas las medidas adoptadas por el Estado Parte para que la legislación y las prácticas nacionales estén en consonancia con las disposiciones de la Convención, señalar la evolución positiva que haya tenido lugar en el país y los progresos logrados en cuanto al goce de los derechos del niño (párrafo 1 del artículo 44). Además, los informes deberán indicar las circunstancias y dificultades a las que haya debido hacer frente el Estado Parte en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención (párrafo 2 del artículo 44). Para el Comité es muy importante recibir información sobre las medidas concretas adoptadas por el Gobierno, así como sobre las acciones emprendidas por otras entidades que participen activamente en la promoción de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular los tribunales y las cortes, el Parlamento, las instituciones nacionales de los derechos del niño, incluidos los mediadores cerca de la administración del Estado y las organizaciones no gubernamentales. De hecho, el informe deberá describir los procedimientos nacionales adoptados en el país de que se trate para hacer que la aplicación de la Convención sea una realidad, y que el Comité pueda evaluar la medida en que los derechos del niño son una prioridad y un compromiso para la sociedad en general. De esta forma, el Comité podrá ayudar al Estado Parte de forma eficaz.

En los informes sobre la aplicación de los derechos del niño, se describirá la realidad nacional con objetividad y se proporcionará información basada en datos completos, fidedignos y específicos. *Completos* en el sentido de que se tendrán en cuenta todos los ámbitos que abarca la Convención y se informará acerca de la respectiva situación a niveles central, provincial o local; *fidedignos* porque deberán ser objetivos, precisos y apolíticos; *específicos* porque sólo sobre la base de datos desglosados y de indicadores pertinentes será posible evaluar el goce real de cada derecho reconocido en este instrumento internacional (véase *infra* "b) Orientaciones generales para la presentación de informes con arreglo a la Convención").

El Comité podrá solicitar al Estado Parte informes o información complementarios, incluido un informe sobre el progreso alcanzado (de conformidad con el artículo 44 de la Convención y los artículos 66 a 69 del Reglamento). Para ello, el Comité indicará el plazo dentro del cual deberá presentarse ese informe o información complementarios. Se solicitará ese complemento de información sobre todo en los casos en que el informe del Estado Parte no contenga información suficiente acerca de la aplicación de las disposiciones de la Convención o cuando la situación haya evolucionado o cambiado de tal manera que la información previamente presentada ya no sea pertinente.

Esta solicitud de información urgente o específica contribuirá además a impedir que se cometan violaciones de los derechos del niño o que se deteriore la situación de esos derechos. Por ello, el Comité ha elaborado un **procedimiento urgente** en el marco general de las obligaciones de los Estados Partes de presentar informes. Sobre la base de ese procedimiento urgente, el Comité puede solicitar a un Estado Parte que presente un informe sobre la aplicación de algunas disposiciones específicas de la Convención o que proporcione información complementaria pertinente sobre su aplicación. Asimismo, el Comité puede sugerir una visita al país concernido. Todas estas iniciativas tienen por objeto permitir que, gracias a la información que proporcione el Estado Parte, con el espíritu de diálogo y de cooperación que anima este proceso de presentación de informes, el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención y, en particular, de las disposiciones respecto de las cuales se haya expresado una preocupación específica. Esas iniciativas tendrán la importante función de alerta anticipada, pudiendo contribuir, así, a prevenir el empeoramiento de una situación particularmente grave o a limitar el alcance de las violaciones existentes de los derechos del niño.

En el artículo 45 de la Convención y en el artículo 70 del Reglamento también se prevé la posibilidad de que el Comité invite a un organismo especializado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas a que le presenten informes sobre la aplicación de la Convención en cuestiones comprendidas en el ámbito de sus actividades. El Comité también podrá invitar a esos organismos y a otros órganos competentes, incluidas las ONG, a que proporcionen asesoramiento especializado en los sectores

que son de la incumbencia de sus respectivos mandatos (véase también *infra*, “Método de trabajo del Comité”).

Estas importantes disposiciones de la Convención, únicas en su género, destacan la necesidad de una estrecha colaboración entre el Comité, como órgano de supervisión en virtud del tratado, y otras entidades competentes que actúen en el ámbito de los derechos del niño. El flujo y la convergencia de la información sobre la aplicación de la Convención que así resulte, además de un examen integrado de las medidas complementarias adoptadas por los Estados y las que propugnen los organismos especializados y demás órganos competentes, incluidas las ONG, contribuirán a un conocimiento más profundo de la realidad nacional y permitirán encontrar las mejores soluciones para resolver las dificultades que se presenten. Sólo mediante una colaboración eficaz que permita la consideración y la realización de programas de cooperación internacional y de asistencia técnica, será posible promover con seriedad y eficacia la aplicación de los derechos del niño.

Este proceso dinámico denota la naturaleza y la importancia de la labor del Comité, que no actúa como un órgano de supervisión burocrático, sino como el catalizador de la acción y el progreso, promoviendo la solidaridad y la cooperación internacionales en favor de los niños.

Al mismo tiempo, este proceso ha contribuido al reconocimiento de la Convención como una referencia decisiva para la labor de los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas. Como se destaca en el documento final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la situación de los niños deben ser objeto de una revisión y una supervisión periódicas por todos los órganos y mecanismos competentes de las Naciones Unidas y por los órganos de supervisión de los organismos especializados de conformidad con los respectivos mandatos, y los derechos del niño deben constituir una prioridad de la acción en favor de los derechos humanos en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Para ilustrar esta realidad, cabe mencionar la UNHCR Policy on Refugee Children (directrices del ACNUR relativas a los niños refugiados) en la que muy significativamente se declara que “una Convención de las Naciones Unidas (La Convención sobre los Derechos del Niño) constituye un marco normativo de referencia para la acción del ACNUR”. De igual manera, la recientemente aprobada Declaración sobre la misión del UNICEF es un ejemplo claro de este criterio. En este documento, la organización destaca, entre otras cosas, que “se guía por lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño y se esfuerza por conseguir que esos derechos se conviertan en principios éticos perdurables y normas internacionales de conducta hacia los niños”.

b) Orientaciones generales para la presentación de informes con arreglo a la Convención

A fin de orientar a los Gobiernos en la preparación de sus informes iniciales, el Comité ha aprobado una serie de orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de esos informes. Esas orientaciones tienen por objeto ayudar a los Estados Partes a presentar informes que contengan información suficiente y garantizar la uniformidad de su forma y su contenido. Habida cuenta del enfoque por temas seguido en esas orientaciones, constituyen además una importante referencia para la tarea de los Estados de reunir información sobre los niños y para garantizar la coherencia en el proceso de aplicación de los diferentes derechos reconocidos en la Convención. Por otra parte, ofrecen a los Estados la posibilidad de apreciar claramente cómo se cumplen las obligaciones en virtud de la Convención en todo el mundo o en un determinado país, y de utilizar esa información como fuente de inspiración para su propia acción, en particular con objeto de tener en cuenta experiencias positivas y evitar soluciones que hayan demostrado ser ineficaces o perjudiciales para la aplicación de los derechos del niño.

Al mismo tiempo, las orientaciones generales son un importante instrumento para el Comité en el cumplimiento de sus obligaciones, permitiendo examinar con criterios uniformes la situación de los diferentes Estados Partes.

Sin embargo, como destaca el Comité en la introducción (CC/C/5), estas orientaciones generales están también destinadas a poner de relieve la pertinencia del proceso de presentación de informes y a subrayar que no se trata de una obligación formal que los Estados Partes cumplen periódicamente. De hecho, la presentación de informes debe considerarse como un proceso mediante el cual los Estados reafirman su compromiso internacional de respetar y garantizar los derechos del niño, y entablan un diálogo franco y significativo con el Comité acerca de las medidas que toman para velar por la aplicación de la Convención.

El objetivo esencial del sistema de supervisión internacional es, de hecho, fortalecer la **capacidad nacional** para garantizar y supervisar la aplicación de los derechos del niño y no para sustituirla. Así pues, contribuye asimismo a incrementar la participación popular en la toma de decisiones y a estimular el control de las políticas gubernamentales por parte del público. La transparencia de este proceso promueve la aplicación de los derechos del niño dado que fomenta la movilización social y proporciona una ocasión válida para que los funcionarios públicos, las instituciones privadas y los promotores independientes actúen juntos en favor del mejoramiento de la situación de los niños.

Con este fin, la Convención establece un innovador e importante sistema de seguimiento para el proceso de presentación de informes, estipulando una obligación en el párrafo 6 del artículo 44 según la cual los Estados Partes tienen que difundir ampliamente sus infor-

mes entre el público de sus respectivos países. También con este objetivo el Comité recomienda sistemáticamente a los Estados Partes que publiquen sus informes junto con las actas resumidas del diálogo establecido con el Comité y las observaciones finales que haya aprobado el Comité (véase *infra*: “Presentación y examen de los informes”).

Es interesante observar que el enfoque innovador adoptado por el Comité de los Derechos del Niño, poniendo de relieve el componente nacional del proceso de supervisión, fue reconocido por la Conferencia Mundial como un modelo a seguir (párrafo 89, A/CON.157/23).

El Comité ha aprobado sus orientaciones generales para los informes iniciales que deberán presentar los Estados Partes, en virtud del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención. Próximamente, el Comité terminará la redacción de las orientaciones para los informes periódicos (véase *infra* C.).

De conformidad con la decisión del Comité, tomada en su primer período ordinario de sesiones, los Estados Partes deberán presentar en sus informes iniciales una sección de carácter general con información básica sobre la situación de los derechos humanos en el respectivo país. Esta parte general constituye el núcleo del documento del Estado y deberá elaborarse de conformidad con las **“Directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes”** (documento HRI/1991/1) así como con el párrafo 5 de las orientaciones generales del Comité (véase *infra* párrafo 5). Además, los Estados incluirán en sus informes una segunda parte que contenga información más precisa sobre la aplicación de la Convención y que deberá elaborarse de conformidad con las siguientes orientaciones generales:

Texto de las orientaciones generales para los informes iniciales de los Estados Partes

INTRODUCCIÓN

1. *En virtud del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño,*

“Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:

- “a) en el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;*
- “b) en lo sucesivo, cada cinco años”.*

2. *El párrafo 2 del artículo 44 de la Convención establece que los informes presentados al Comité de los Derechos del Niño deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Convención, y deberán asimismo contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.*
3. *El Comité estima que el proceso de preparación de un informe para presentarlo al Comité brinda una excelente oportunidad para llevar a cabo un examen exhaustivo de las diversas medidas adoptadas para armonizar la legislación y la política nacionales con la Convención y verificar los progresos logrados en el disfrute de los derechos establecidos en la Convención. Además, el proceso debe ser tal que estimule y facilite la participación popular y el control de las políticas gubernamentales por parte del público.*
4. *El Comité considera que el proceso de presentación de informes entraña que los Estados Partes continúan reafirmando su compromiso de respetar y hacer valer los derechos establecidos en la Convención y sirve de vehículo esencial para el establecimiento de un diálogo significativo entre los Estados Partes y el Comité*
5. *La parte general de los informes de los Estados Partes, relativa a las cuestiones de interés para los órganos de vigilancia establecidos en virtud de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, se preparará de acuerdo con las "Directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes", contenidas en el documento HRI/1991/1. Las presentes orientaciones, que fueron aprobadas por el Comité de los Derechos del Niño en su 22a. sesión (primer período de sesiones), celebrada el 15 de octubre de 1991, deberán servir de guía para la preparación de los informes iniciales de los Estados Partes referentes a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.*
6. *El Comité tiene la intención de formular orientaciones para la preparación de los informes periódicos que deberán presentarse con arreglo al apartado b del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención.*
7. *Los informes deberán contener copias de los principales textos legislativos y de otra índole, así como información estadística detallada y los indicadores pertinentes en ellos señalados, que se pondrán a dis-*

posición de los miembros del Comité. Sin embargo, hay que advertir que, por razones de economía, esos textos no se traducirán ni se reproducirán para su distribución general. Por consiguiente, cuando un texto no se cite literalmente o se adjunte al informe, convendrá incluir en este último información suficiente para que su contenido resulte claro sin tener que consultar directamente dichos textos.

8. Las disposiciones de la Convención se han agrupado en diferentes secciones, atribuyéndose la misma importancia a todos los derechos reconocidos por la Convención.

I. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

9. Conforme a esta sección, se pide a los Estados Partes que proporcionen la información pertinente con arreglo al artículo 4 de la Convención, incluida la siguiente:
 - a) las medidas adoptadas para armonizar la legislación y la política nacionales con las disposiciones de la Convención; y
 - b) los mecanismos existentes o previstos a los niveles nacional o local para coordinar las políticas referentes a los niños y para vigilar la aplicación de la Convención.
10. Además, se pide a los Estados Partes que describan las medidas que hayan adoptado o que prevean adoptar en cumplimiento del artículo 42 de la Convención a fin de dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.
11. También se pide a los Estados Partes que describan las medidas que hayan adoptado o que prevean adoptar en cumplimiento del párrafo 6 del artículo 44 de la Convención a fin de dar amplia difusión a sus informes entre el público en general en sus respectivos países.

II. DEFINICIÓN DEL NIÑO

12. Conforme a esta sección, se pide a los Estados Partes que proporcionen información pertinente acerca de lo que se entiende por niño en sus leyes y reglamentaciones, en cumplimiento del artículo 1 de la Convención. En particular, se pide a los Estados Partes que informen acerca de la edad en que se alcanza la mayoría de edad y acerca de la edad mínima establecida legalmente para distintas finalidades, por

ejemplo, para asesoramiento médico o jurídico sin el consentimiento de los padres, terminación de la escolaridad obligatoria, empleo parcial, pleno empleo, empleo peligroso, consentimiento sexual, matrimonio, alistamiento voluntario en las fuerzas armadas, reclutamiento en las fuerzas armadas, declaración ante los tribunales, responsabilidad penal, privación de libertad, encarcelamiento y consumo de alcohol o de otras sustancias controladas.

III. PRINCIPIOS GENERALES

- 13.** *Deberá facilitarse la información pertinente, incluidas las principales medidas vigentes o previstas de carácter legislativo, jurídico, administrativo o de otra índole, las circunstancias y las dificultades con que se tropieza y los progresos realizados para dar cumplimiento a las disposiciones de la Convención, las prioridades en cuanto a la aplicación y el logro de los objetivos específicos para el futuro en lo que se refiere a:*
- a) la no discriminación (artículo 2);*
 - b) el interés superior del niño (artículo 3);*
 - c) el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6);*
 - d) el respeto a la opinión del niño (artículo 12).*
- 14.** *Además, se exhorta a los Estados Partes a que proporcionen información pertinente sobre la aplicación de estos principios para dar cumplimiento a los artículos que se enumeran en otras partes de estas orientaciones.*

IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

- 15.** *Conforme a esta sección, se pide a los Estados Partes que proporcionen información pertinente, incluidas las principales medidas vigentes de carácter legislativo, jurídico y administrativo o de otra índole, las circunstancias y las dificultades con que se tropieza y los progresos realizados para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Convención, las prioridades en cuanto a la aplicación y el logro de los objetivos específicos para el futuro, en lo que se refiere a:*
- a) el nombre y la nacionalidad (artículo 7);*
 - b) la preservación de la identidad (artículo 8);*
 - c) la libertad de expresión (artículo 13);*

- d) *el acceso a la información pertinente (artículo 17);*
- e) *la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14);*
- f) *la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15);*
- g) *la protección de la vida privada (artículo 16);*
- h) *el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a del artículo 37).*

V. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA

- 16.** *Conforme a lo dispuesto en esta sección, se pide a los Estados Partes que proporcionen información pertinente, incluidas las principales medidas vigentes de carácter legislativo, jurídico, administrativo o de otra índole, en particular sobre la forma en que se reflejan en ellas los principios del “interés superior del niño” y del “respeto a la opinión del niño”, las circunstancias y las dificultades con que se tropieza y los progresos realizados para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Convención, las prioridades en cuanto a la aplicación y el logro de los objetivos específicos para el futuro, en lo que refiere a:*
- a) *la dirección y orientación parentales (artículo 5);*
 - b) *las responsabilidades de los padres (párrafos 1 y 2 del artículo 18);*
 - c) *la separación de los padres (artículo 9);*
 - d) *la reunión de la familia (artículo 10);*
 - e) *el pago de la pensión alimenticia del niño (párrafo 4 del artículo 27);*
 - f) *los niños privados de un medio familiar (artículo 20);*
 - g) *la adopción (artículo 21);*
 - h) *los traslados ilícitos y la retención ilícita (artículo 11);*
 - i) *los abusos y el descuido (artículo 19) incluidas la recuperación física y psicológica y la reintegración social (artículo 39);*
 - j) *el examen periódico de las condiciones de internación (artículo 25).*
- 17.** *Además, se pide a los Estados Partes que, para cada año del período que abarcan los informes, faciliten información, desglosada por edad, sexo, origen étnico o nacional y entorno rural o urbano, sobre el número de niños que se encuentran en los siguientes grupos: niños sin*

hogar; niños víctimas de abusos o descuidos puestos bajo protección; niños colocados en hogares de guarda; niños colocados en instituciones de protección; niños adoptados en el país; niños que entran en el país en virtud de procedimientos de adopción establecidos entre países; y niños que dejan el país conforme a procedimientos de adopción establecidos entre países.

- 18.** Se exhorta a los Estados Partes a que proporcionen la información estadística y los indicadores pertinentes referentes a los niños comprendidos en esta sección.

VI. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

- 19.** Conforme a esta sección, se pide a los Estados Partes que proporcionen información pertinente, incluidas las principales medidas vigentes de carácter legislativo, jurídico, administrativo o de otra índole, la infraestructura institucional para la ejecución de la política en esta esfera, en particular las estrategias y los sistemas de control, y las circunstancias y las dificultades con que se tropieza y los progresos realizados para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Convención, en lo que se refiere a:
- a) la supervivencia y el desarrollo (párrafo 2 del artículo 6);
 - b) los niños discapacitados (artículo 23);
 - c) la salud y los servicios sanitarios (artículo 24);
 - d) la seguridad social y los servicios e instalaciones de guarda de niños (artículo 26 y párrafo 3 del artículo 18);
 - e) el nivel de vida (párrafos 1 a 3 del artículo 27).
- 20.** Además de la información proporcionada en virtud del apartado b del párrafo 9 de estas orientaciones, se pide a los Estados Partes que especifiquen la naturaleza y el alcance de la cooperación con organizaciones gubernamentales o no gubernamentales de ámbito local y nacional, tales como instituciones de asistencia social, que conciernen a la aplicación de esta parte de la Convención. Se exhorta a los Estados Partes a que proporcionen la información estadística detallada y los indicadores pertinentes adicionales referentes a los niños comprendidos en esta sección.

VII. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

- 21.** *Conforme a esta sección, se pide a los Estados Partes que proporcionen información pertinente, incluidas las principales medidas vigentes de carácter legislativo, jurídico, administrativo o de otra índole, la infraestructura institucional para la ejecución de la política en esta esfera, en particular las estrategias y los sistemas de supervisión, las circunstancias y las dificultades con que se tropieza y los progresos realizados para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Convención, en lo que refiere a:*
- a) *la educación incluidas la formación y orientación profesionales (artículo 28);*
 - b) *los objetivos de la educación (artículo 29);*
 - c) *el descanso, el esparcimiento y las actividades culturales (artículo 31).*
- 22.** *Además de la información proporcionada en virtud del apartado b del párrafo 9 de estas orientaciones, se pide a los Estados Partes que especifiquen la naturaleza y el alcance de la cooperación con organizaciones gubernamentales o no gubernamentales de ámbito local y nacional, tales como instituciones de asistencia social, que concierne a la aplicación de esta parte de la Convención. Se exhorta a los Estados Partes a que proporcionen la información estadística detallada y los indicadores pertinentes adicionales referentes a los niños comprendidos en esta sección.*

VIII. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

- 23.** *Conforme a esta sección, se pide a los Estados Partes que proporcionen información pertinente, incluidas las principales medidas vigentes de carácter legislativo, jurídico, administrativo o de otra índole, las circunstancias y las dificultades con que se tropieza y los progresos realizados para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Convención, las prioridades en cuanto a la aplicación y el logro de los objetivos específicos para el futuro en lo que se refiere a:*
- a) *los niños en situaciones de excepción*
 - i) *los niños refugiados (artículo 22);*

- ii) *los niños afectados por un conflicto armado (artículo 38), incluidas su recuperación física y psicológica y su reintegración social (artículo 39);*
 - b) *los niños que tienen conflictos con la justicia*
 - i) *la administración de la justicia juvenil (artículo 40);*
 - ii) *los niños privados de libertad, incluida toda forma de detención, encarcelamiento o colocación bajo custodia (apartados b, c y d del artículo 37);*
 - iii) *la imposición de penas a los niños, en particular la prohibición de la pena capital y la de prisión perpetua (apartado a del artículo 37);*
 - iv) *la recuperación física y psicológica y la reintegración social (artículo 39);*
 - c) *los niños sometidos a explotación, incluidas su recuperación física y psicológica y su reintegración social (artículo 39)*
 - i) *la explotación económica, incluido el trabajo infantil (artículo 32);*
 - ii) *el uso indebido de estupefacientes (artículo 33);*
 - iii) *la explotación y el abuso sexuales (artículo 34);*
 - iv) *otras formas de explotación (artículo 36);*
 - v) *la venta, la trata y el secuestro (artículo 35);*
 - d) *los niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas (artículo 30).*

24. *Además, se exhorta a los Estados Partes a que proporcionen información estadística detallada y los indicadores pertinentes adicionales referentes a niños a que se hace referencia en el párrafo 23.*

Comentario

Habida cuenta del carácter global de la Convención, y a fin de facilitar la tarea de los Gobiernos, el Comité agrupó por temas los artículos de la Convención en las orientaciones generales para la presentación de informes. Sin embargo, recordando que en la Convención no se establece jerarquía alguna entre los derechos reconocidos, el Comité destaca, además, que todos los derechos que figuran en la Convención están interrelacionados, siendo todos de igual importancia e igualmente fundamentales para la dignidad del niño.

El Comité subraya asimismo la necesidad de que todos los informes contengan copias de los principales textos legislativos y de otra índole así como información estadística detallada e indicadores pertinentes. De hecho, esa información tendrá una importancia decisiva para permitir el examen de la forma en que los distintos grupos de niños disfrutaran efectivamente cada derecho en las diferentes regiones del país. Los promedios a nivel nacional, aunque importantes, no son suficientes para permitir evaluar el nivel de aplicación de derechos individuales. De ahí que el Comité insista en la necesidad de proporcionar información concreta y desglosada por sexo, edad, origen étnico o nacional, medio rural y urbano.

Los informes dan cuenta de la acción constante de los Estados para garantizar y respetar los derechos de los niños, así como del procedimiento a nivel nacional de aplicación y supervisión. De ahí que los Estados que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesiten repetir la información básica presentada anteriormente (párrafo 3 del artículo 44). De la misma manera, no es necesario presentar una información detallada a otros órganos creados en virtud de tratados o a otros órganos de las Naciones Unidas. En esos casos se recomienda la utilización de referencias como forma eficaz de proporcionar la información pertinente y de aliviar la carga que representan para los Estados las obligaciones de presentación de informes ante las diferentes instancias de las Naciones Unidas.

El Comité ha decidido preparar **comentarios generales** basados en los artículos y disposiciones de la Convención con miras a fomentar su aplicación y prestar ayuda a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones de presentar informes (artículo 73 de Reglamento). En breve, se iniciará la elaboración de esos comentarios generales, basándose en la experiencia acumulada por el Comité gracias al examen de los informes de los Estados Partes. Esta experiencia se pondrá al servicio de otros países, de los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, y de otros órganos competentes, incluidas las ONG, para contribuir a la promoción de los derechos del niño. Tras su aprobación, estos comentarios generales se incluirán en los informes del Comité a la Asamblea General.

Con el mismo objetivo, el Comité ha organizado diversos **debates generales** sobre algunos artículos o temas que aborda la Convención (regla 75 del Reglamento). Esos debates permiten un examen a fondo de los principios y disposiciones de la Convención, que sirve de orientación para los Estados al aplicar esos principios y disposiciones y al preparar sus informes. Estos debates generales se han centrado hasta el presente en el examen de importantes esferas, a saber, la participación de los niños en los conflictos armados; la explotación económica de los niños, en particular el trabajo infantil; el papel de la familia en la promoción de los derechos del niño; la situación de las niñas y la administración de la justicia de menores (véase *infra* "presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas").

También es importante recordar las **sugerencias y recomendaciones** que el Comité dirige a los Estados Partes en el marco del examen de sus informes, y basadas en la información recibida con arreglo a los artículos 44 y 45 de la Convención (artículos 71 y 72 del Reglamento). Cabe señalar que en las observaciones finales que el Comité aprueba al concluir el diálogo con el Estado Parte informante, y en los informes del Comité a la Asamblea General, se incluirá una importante referencia, destinada a los Estados Partes y a los órganos de las Naciones Unidas, así como a otros órganos competentes, sobre la respectiva acción en favor de la aplicación de los derechos del niño.

c) Presentación de informes sobre las disposiciones sustantivas

Como se mencionó previamente, el Comité siguió un enfoque por temas en relación con los diferentes artículos de la Convención al agruparlos por secciones en las Orientaciones generales. Se pensó que era más lógico y eficaz utilizar este enfoque en lugar del tradicional examen artículo tras artículo que siguen otros órganos creados en virtud de tratados. De hecho, los grupos de artículos por temas permiten tener en cuenta la índole global de la Convención, que incluye derechos de índole civil, política, económica, social y cultural, y abarca diversas esferas de la vida del niño, y dar orientación a los Estados Partes tanto por lo que respecta a sus obligaciones de presentación de informes como por lo que atañe a la formulación de sus políticas destinadas a proteger y promover mejor los derechos del niño. De ahí, que el examen a fondo de las disposiciones de la Convención, que se trata en esta sección, siga el enfoque por temas de las orientaciones generales del Comité (véase b) *supra*).

I. Medidas generales de aplicación – Artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44

Esta sección constituye uno de los ámbitos fundamentales en relación con la aplicación de la Convención, dado que hace posible la evaluación de la medida en que la Convención ha servido como marco general para la acción y la forma en que la filosofía de la Convención ha sido percibida como instrumento para el cambio y el progreso, tanto por parte de las instituciones gubernamentales como por parte de la sociedad en general. Las medidas generales de aplicación garantizan la visibilidad de los niños, destacan la necesidad de dar cuenta de la acción emprendida teniendo en cuenta el interés superior del niño y ponen en evidencia el papel clave que desempeña la promoción para garantizar y respetar los derechos fundamentales del niño.

ARTÍCULO 4

Texto del artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Comentario

Este artículo establece una importante obligación general de conducta para los Estados Partes que se remite a todos y cada uno de los derechos reconocidos en la Convención. En este artículo se destaca que en el momento de la ratificación o de la adhesión, los Estados Partes se comprometen a actuar y a tomar medidas en favor de la aplicación de los derechos del niño. Así pues, no deberán permanecer pasivos, sino que tomarán *todas las medidas apropiadas* para garantizar y proteger los derechos del niño.

Estas medidas pueden ser de índole legislativa, garantizando que la total compatibilidad de legislación nacional con los principios y las disposiciones de la Convención, sea incorporando en la legislación nacional las disposiciones de la Convención, sea dándole carácter constitucional, así como revisando las leyes vigentes y complementándolas para garantizar su real compatibilidad con las normas internacionales establecidas en este instrumento internacional.

Las medidas legislativas constituyen una referencia esencial para garantizar y respetar los derechos reconocidos en la Convención, incluidas las disposiciones pertinentes en caso de que los Estados no cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, la legislación no es suficiente para garantizar la efectiva aplicación de la Convención. Abundando en este sentido, en el artículo 4 se destaca que se necesitan “medidas administrativas, legislativas y de otra índole”. Con esta expresión, se hace referencia a una diversidad de medidas, incluidas las de índole económica, social, presupuestaria y judicial. Las orientaciones generales aprobadas por el Comité reafirman este criterio al afirmar que los informes deberán incluir información sobre “las medidas adoptadas para armonizar la legislación y la política nacionales con las disposiciones de la Convención”. De hecho, como se estipula claramente en algunos otros artículos, es esencial la aplicación de una amplia gama de medidas para poder garantizar la puesta en práctica de los derechos del niño. Con este fin, tanto en el artículo 19, relativo al derecho del niño a ser protegido contra cualquier forma de violencia, abuso o descuido o trato negligente, como en el artículo 32, sobre la protección del niño contra la

explotación económica, se destaca concretamente la necesidad de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales. En el primer caso, se añade la referencia a “procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales” con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño, así como para “otras formas de prevención, y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior” y, según corresponda, para “la intervención judicial”.

En las orientaciones generales se señalan otras medidas, cuando se mencionan claramente “los mecanismos existentes o previstos a los niveles nacional o local para coordinar las políticas referentes a los niños y para vigilar la aplicación de la Convención”. De hecho es esencial que se garantice un enfoque global para la aplicación de los derechos del niño, así como una acción coherente y multidisciplinaria por parte de todas las entidades competentes en este ámbito. A este respecto, es fundamental la cooperación entre los diferentes departamentos gubernamentales, así como entre las autoridades centrales, regionales y municipales, tanto para garantizar una evaluación objetiva de la realidad, como para impedir una indeseable superposición de actividades o una utilización indebida de los recursos, que suelen ser tan escasos. La coordinación de esos esfuerzos puede permitir encontrar soluciones eficaces o superar las disparidades persistentes entre las regiones de un mismo país o entre los grupos de niños, prestando la debida atención a los más necesitados. La cooperación con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en los ámbitos que abarca esta Convención puede también tener un papel importante a este respecto promoviendo un diálogo permanente con la sociedad civil, así como una acción ampliamente compartida en favor de los niños y aumentando la capacidad nacional de promover y proteger los derechos del niño (véase *supra* “b) Orientaciones generales para la presentación de informes con arreglo a la Convención”).

Habida cuenta de lo que antecede, varios países establecieron un órgano de coordinación a nivel nacional para los derechos del niño: una comisión interministerial, un grupo de trabajo o un grupo de trabajo especial, que permite garantizar la circulación constante de información y una vigilancia sistemática.

Por otra parte, en el artículo 4 se indican requisitos específicos para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, los Estados Partes adoptarán todas las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

Con esta formulación no se pretende dar la impresión de que sólo los derechos económicos, sociales y culturales necesitan recursos. La aplicación del artículo 7 de la Convención, relativo a la inscripción del niño al nacer, puede citarse como ejemplo válido, entre otros, de un derecho civil en relación con el cual la falta de recursos económicos, en particular para establecer oficinas de registro civil en zonas rurales y para formar debidamente a funcionarios para esas oficinas, es un problema al que con frecuencia tienen que hacer frente los Estados. Esto no significa que los Estados estén obligados a aplicar los derechos econó-

micos, sociales y culturales únicamente cuando cuentan con los debidos recursos. De hecho, los Estados deberán tomar las medidas necesarias en todas las circunstancias para poder dar efecto a esos derechos y actuar por el interés superior del niño, o sea, aprobar la necesaria legislación y tratar de encontrar soluciones pertinentes para los casos en los que no se respeten esos derechos, así como garantizar que no se discrimine a ningún niño bajo su jurisdicción. La referencia a la disponibilidad de recursos apunta al hecho de que la plena aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, puede no lograrse inmediatamente pero podrá garantizarse con el correr del tiempo. Sin embargo, también significa que en todos los casos los Estados tendrán que actuar con toda la rapidez y eficacia posibles para lograr la puesta en práctica de esos derechos, con miras a cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención sin dejar de lado ninguna disposición importante, garantizando, así, para cada derecho fundamental, la aplicación de un nivel que sea compatible con la dignidad de cada ser humano.

Esta concepción está ratificada por el hecho de que, contrariamente al artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se aborda una situación similar, en el artículo 4 de la Convención no se habla de lograr *progresivamente* la plena efectividad de los derechos. Es verdad, que en el caso de algunos derechos específicos se hace referencia a esa aplicación progresiva como es el caso del derecho a la educación (párrafo 1 del artículo 28) y el derecho a la salud (párrafo 4 del artículo 24). Sin embargo, como se trata de una disposición general, en el artículo 4 se destaca la obligación por parte de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas y necesarias hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Así pues, este artículo refleja el principio de “los niños ante todo”, proclamado en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en el que se señala que “las necesidades esenciales de los niños deben tener alta prioridad en la asignación de los recursos, tanto en épocas buenas como en épocas malas, a nivel nacional e internacional y a nivel de la familia”.

En la Convención se especifica la índole de los recursos que deben asignarse hasta el máximo de sus posibilidades. Por lo tanto, la expresión debería interpretarse en un sentido amplio que abarque cualquier tipo de recursos que pueda ser idóneo para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los recursos financieros, presupuestarios, tecnológicos, institucionales o humanos. Al mismo tiempo, los recursos nacionales deberán asignarse hasta el máximo de que se disponga, a saber, los previstos en los presupuestos locales, provinciales y centrales, así como los recursos procedentes de la cooperación internacional, para facilitar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales del niño.

Por lo que respecta a la cooperación internacional, también es importante recordar que la Convención proporciona algunos ejemplos concretos de diversas formas de esa cooperación. De hecho, de conformidad con el espíritu de los artículos 55 y 56 de la Carta de las

Naciones Unidas, en la Convención se destacan las necesidades especiales de los países en desarrollo en la esfera de la salud (párrafo 4 del artículo 24) y de la educación (párrafo 3 del artículo 28), se insta a un intercambio de información adecuada con objeto a permitir a los Estados aumentar sus capacidades y conocimientos prácticos así como su experiencia como es el caso de los niños impedidos (párrafo 4 del artículo 23) o para contribuir, en el ámbito de la educación, a eliminar la ignorancia y el analfabetismo, y facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y científicos, y a los métodos modernos de enseñanza y, en algunos otros casos, se sugiere la concertación de convenios internacionales, o la adhesión a los convenios en vigor para asegurar por ejemplo el pago de la pensión alimenticia para el niño, garantizando, así, su derecho a un nivel de vida adecuado (párrafo 4 del artículo 27).

ARTÍCULO 42

Texto del artículo 42

Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y las disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.

Comentario

Esta disposición de la Convención es única en los textos de derechos humanos. Nunca antes se expresó una exhortación tan firme en favor de la promoción de los derechos humanos en un instrumento internacional vinculante. Sin embargo, nadie puede negar la importancia fundamental de esta medida encaminada a promover la comprensión de los valores éticos y las obligaciones jurídicas de la Convención, al mismo tiempo que contribuye al respeto y la aplicación más amplios, y constituye un instrumento esencial para el cambio de actitudes negativas profundamente arraigadas así como de prejuicios que van en detrimento del goce de los derechos del niño. Por su fundamental importancia para la aplicación de los derechos del niño, esta disposición sólo puede ser eficaz si se la considera como un proceso y no únicamente como una obligación formal que puede ser fácilmente cumplida mediante una única medida, como podría ser la mera publicación del texto de la Convención en un boletín oficial.

En este artículo se mencionan tanto los principios como las disposiciones de la Convención, destacando, así, que en su contenido hay valores subyacentes que pueden inspirar su aplicación. El Comité identificó esas ideas básicas, agrupándolas en una sección aparte de sus orientaciones generales bajo el título "Principios generales": La no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3), el respeto a la opinión del niño (artículo 12) y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6) constituyen, según el Comité, el mensaje central de esta Convención y en orientar en todo momento la forma en que se garantice y se respete cada derecho (véase *infra* "Principios generales").

Como en el artículo 4, en las disposiciones que contiene el artículo 42 se destaca la obligación del Estado de **actuar**. Las medidas tomadas a este respecto no son, por lo tanto, ni una simple manifestación de buena voluntad, ni una mera aspiración o meta. Además, se destaca que el Estado deberá utilizar medios **apropiados** para la difusión de información sobre la Convención. De hecho, no todos los medios son necesariamente apropiados para dar a conocer **ampliamente** los principios y las disposiciones de la Convención. De conformidad con este texto, el Estado deberá dar esa información de forma que la Convención pueda ser entendida por la población en general.

Para ello, se necesitarán materiales escritos y orales, así como una diversidad de versiones del texto formal e indicaciones complementarias, y la traducción a los diferentes idiomas utilizados en el país, incluidos los idiomas de las minorías o grupos indígenas, será esencial. Pero la referencia a los "medios apropiados", adquiere un valor aún mayor si se la relaciona con las necesidades y capacidades diferentes y especiales de los adultos y de los niños, que, de conformidad con el artículo 42, deben recibir **por igual** la información.

De hecho, los niños necesitan, por propia naturaleza, medios que sean atractivos, estimuladores y sencillos. Así pues, será necesario elaborar material impreso, y organizar reuniones especiales animadas así como programas para los medios de comunicación, así como cualquier otro tipo de información accesible sobre los derechos del niño. Estas medidas contribuirán de manera decisiva a preparar a los niños para una vida responsable e individual en una sociedad libre, ayudando a que lleguen a ser activos defensores de sus derechos, impidiendo, en particular, sus eventuales violaciones. A este respecto, será necesario tomar medidas a nivel de la comunidad y de la familia, así como en el marco del sistema escolar. En este ámbito específico, la incorporación de la Convención en los planes escolares de estudio puede tener un papel decisivo, constituyendo, al mismo tiempo, un ejemplo concreto significativo de la educación del respeto de los derechos humanos, estipulada en el artículo 29 de la Convención.

También serán necesarias campañas de promoción para adultos, para los padres y para los miembros de la familia en general, con miras a poner de relieve sus responsabilidades en la educación y desarrollo del niño, así como para profesionales que trabajan con y para los niños. A este respecto, la inclusión de la Convención en los planes de estudio, así como el desarrollo de actividades de formación sobre los derechos del niño, tienen un valor esencial y son estimulados sistemáticamente por el Comité, en particular las actividades de formación destinadas a los maestros, las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes, los jueces, los abogados, los asistentes sociales, los funcionarios de inmigración o el personal de las instituciones donde se coloca a niños para guarda, protección o tratamiento. Del mismo modo, deberán tenerse en cuenta los derechos del niño en los respectivos códigos de conducta poniendo claramente de relieve la responsabilidad que les cabe en relación con los niños, y dando al mismo tiempo un sentido renovado a su acción.

La información, la educación y la sensibilización por lo que respecta a los derechos del niño también son muy importantes en relación con las organizaciones no gubernamentales que actúan en este ámbito, así como para el personal de las organizaciones internacionales que participa en actividades relativas a los derechos del niño. De hecho, esas organizaciones deberán velar por que se tengan en cuenta y se apliquen de manera eficaz los principios y las disposiciones de la Convención mediante las respectivas actividades. Del mismo modo, ayudarán, a su vez, a fomentar una importante función de promoción de los derechos.

Párrafo 6 del ARTÍCULO 44

Texto del párrafo 6 del artículo 44

- 6.** *Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.*

Comentario

Este artículo se examina detalladamente en otras secciones del manual (véase *infra* apartado e de la Sección B: Actividades de seguimiento). Llegados a este punto, es importante destacar que la amplia difusión a nivel nacional de los informes de los Estados Partes sobre la aplicación de la Convención constituirá una valiosa medida para garantizar la transparencia de las políticas gubernamentales, al mismo tiempo que estimulará la participación de la sociedad civil en el examen y la aplicación de las políticas relativas a los niños y el control de las políticas gubernamentales por parte del público. Es un instrumento esencial para aumentar la capacidad nacional para hacer frente a las eventuales dificultades que se planteen en el proceso de aplicación y superarlas, así como para ampliar el movimiento social en favor de los derechos del niño. Por otra parte, sienta las bases para el seguimiento por parte del Comité de los Derechos del Niño del informe presentado por el Estado Parte interesado, poniendo de relieve que el sistema de supervisión internacional sólo puede tener éxito cuando existe a nivel nacional un control eficaz.

Por ello, la participación de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de preparar el informe será muy importante. Del mismo modo, la organización de un debate a nivel parlamentario sobre la estrategia nacional para la aplicación de los derechos del niño podrá facilitar e incluso favorecer la adopción de medidas para garantizar su realización, es decir de aquellas para las que el Parlamento sea ante todo competente, incluida la aplicación de nuevas leyes y la asignación de los recursos necesarios con cargo al presupuesto. Por su parte, el impacto de los medios de información en ese proceso contribuirá a fortalecer el interés y la acción en favor de los niños y de sus derechos.

II. Definición del niño – Artículo 1

ARTÍCULO 1

Texto del artículo 1

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de diez y ocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Comentario

En este artículo se formula una definición del niño en el marco de la aplicación de la Convención. Ahora bien, no se pretende formular una definición general de niño, sino más bien designar con un término sencillo el grupo de población en beneficio del cual deberán aplicarse los derechos reconocidos en la Convención. La formulación del artículo 1 no especifica claramente el momento en que debe considerarse que comienza la “infancia” evitando, intencionalmente, una única solución común para todos los Estados, con miras a preservar la diversidad de soluciones jurídicas nacionales vigentes.

Al evitar una clara referencia tanto al nacimiento como al momento de la concepción, la Convención hace suya una solución flexible y abierta, dejando a la legislación nacional la especificación del momento en el que comienza la infancia o la vida.

Sin embargo, en el artículo I se establece una edad de referencia máxima general de 18 años. Los Estados Partes deberán utilizar esa edad límite como una norma y una referencia para el establecimiento de cualquier otra edad particular para propósitos o actividades específicas. Además, en esta disposición, se destaca la necesidad de que los Estados Partes garanticen una protección especial a cada niño menor de esa edad límite. El niño está forjando su personalidad y están desarrollándose sus facultades. Por ello, el niño necesita, como se reconoce en la Convención en diversas disposiciones, ser protegido, y recibir cuidados, asistencia, orientación y guía. El Estado deberá garantizar al niño, tanto como sea posible, el nivel mínimo de protección establecido por la Convención en general y, en principio, hasta los 18 años. Por lo demás, la Convención se refiere claramente a otra edad inferior, como en el caso del artículo 38, donde se menciona la edad de 15 años como un mínimo para el objetivo de reclutar a niños en las fuerzas armadas, o permitir su participación directa en las hostilidades (véase *infra*).

Ahora bien, a la luz del artículo 41 de la Convención, los Gobiernos podrán, en todo momento, aumentar la edad mínima con objeto de aplicar soluciones más favorables para el niño, previstas en la legislación nacional o en el derecho internacional en vigor. De

hecho, algunos Gobiernos han utilizado esa disposición para aumentar el mínimo de edad a que se refiere el artículo 38, a saber, a 18 años, habiendo declarado en el momento de la ratificación o de la adhesión que 15 años era un límite de edad demasiado bajo. Esta cuestión ha adquirido mayor importancia por el hecho de que ha sido utilizada por el Comité de los Derechos del Niño como argumento de peso para proponer la redacción de un protocolo facultativo a la Convención, con miras a elevar a 18 años el mínimo de edad para el reclutamiento de niños o su participación en los conflictos armados, texto que se espera sea aprobado próximamente por la Comisión de Derechos Humanos.

El texto del artículo 1 de la Convención también permite un cierto grado de flexibilidad al establecer el mínimo de edad para ciertos propósitos. Algunas disposiciones lo estipulan específicamente, como es el caso del artículo 32, de conformidad con el cual los Estados deberán fijar una edad o edades mínimas para trabajar, o el apartado *a* del párrafo 3 del artículo 40 en el que se requiere el establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presume que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales. En algunas otras esferas no se impone una solución específica en la Convención, y se deja al arbitrio del Estado, como por ejemplo, en relación con la terminación de la escolaridad obligatoria (véase artículo 28), el asesoramiento jurídico o médico sin el consentimiento de los padres (véanse apartado *e* del párrafo 2 del artículo 24, y apartado *d* del artículo 37, el artículo 37 y el artículo 40 respectivamente), la privación de la libertad (apartado *b* del artículo 37) o la declaración ante los tribunales. Estos casos deberán abordarse en los informes de los Estados Partes como se destaca en las orientaciones generales.

Sería poco realista establecer una única edad uniforme que se aplicaría en todos los países del mundo para todos esos eventuales propósitos. Sin embargo, a la luz de los principios y de las disposiciones de la Convención, esos límites de edad no pueden establecerse contra toda lógica demasiado bajos, o sobre la base de criterios arbitrarios. Los Estados deberán tener en cuenta el interés superior del niño como principal consideración, de conformidad con el artículo 3, y nunca deberán establecer distinciones como determina el artículo 2. Por otra parte, a la luz del artículo 41, la solución más favorable para el niño deberá prevalecer, impidiéndose, así, fijar una edad inferior para la protección a la estipulada en la Convención en general, o restar importancia a las obligaciones que se derivan de esta Convención. Con este espíritu, el Comité ha expresado muchas veces su profunda preocupación en relación con los textos jurídicos nacionales en los que se considera que la edad de la pubertad es un criterio que debe tenerse en cuenta para asuntos civiles o penales. El hecho de basarse en un concepto subjetivo puramente físico y, a menudo, vago, podría tener graves consecuencias para los niños, en particular para las niñas, como es el caso de la evaluación de la edad mínima para la responsabilidad penal.

El establecimiento de una edad mínima permitirá un mayor respeto de las disposiciones del artículo 12 referentes a otro principio general de la Convención. De hecho, una de las características fundamentales de la Convención es poner de relieve la calidad del niño

como persona con plenos derechos, en particular el derecho de expresar sus opiniones y de que se tengan debidamente en cuenta esas opiniones (artículo 12), de tener acceso a informaciones e ideas de todo tipo (artículo 13), de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14), de libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15). El ejercicio de estos derechos requiere un grado de autonomía y de independencia por parte del niño cada vez mayor, en función de su edad y de su madurez. Por esta razón, la definición de niño en la legislación nacional deberá reflejar esta dimensión fundamental de la Convención, o sea la necesidad de que el niño esté preparado para vivir una vida independiente y responsable en sociedad como se reconoce en el Preámbulo y en el propio texto de la Convención. La edad adulta y la madurez sólo pueden alcanzarse de manera responsable mediante un proceso en el que el niño tenga la oportunidad de aprender poco a poco a tomar decisiones y se beneficie de una orientación y una dirección por parte de los padres que favorezcan su crecimiento, de los tutores o de otras personas encargadas legalmente del niño, en consonancia con la evolución de sus facultades (artículo 5).

Aunque se establece una edad límite general de 18 años, en el artículo 1 queda claro que el niño puede alcanzar la mayoría de edad antes en virtud de la ley que le sea aplicable. Esta expresión no debe ser interpretada de ninguna manera como una cláusula de excepción general, ni se permite, con arreglo a ese artículo, fijar edades que puedan ser contrarias a los principios y las disposiciones de la Convención.

Por ejemplo, si se establece una edad diferente para las niñas y los niños por lo que respecta al acceso a la escuela, la terminación de la escolaridad obligatoria o el matrimonio, se infringiría el principio de no discriminación por razones de sexo, estipulado en el artículo 2. Como se mencionó anteriormente, esas medidas no deben ser arbitrarias o exageradas, o contribuir a que el niño no pueda beneficiarse de la protección que otorga la Convención en general, o gozar de los derechos que se reconocen en ella. Del mismo modo, de conformidad con un comentario general aprobado por el Comité de Derechos Humanos, un Estado Parte no podrá renunciar a sus obligaciones en el marco de la Convención por lo que respecta a menores de 18 años, aunque hayan alcanzado la mayoría de edad de conformidad con la legislación nacional.

III. Principios generales – Artículos 2, 3, 6 y 12

La Convención destaca la importancia de principios fundamentales inspirados en el proceso de puesta en práctica de los derechos del niño. Esos principios constituyen una referencia constante para la aplicación y la supervisión de los derechos del niño. Según el Comité, la no discriminación, el interés superior del niño, la participación de los niños así como el derecho a la supervivencia y al desarrollo son, de hecho, valores básicos que deberían orientar la forma de garantizar y de respetar cada uno de esos derechos. Estos principios son criterios decisivos para evaluar los progresos en la aplicación de esos derechos; de

ahí, la atención especial que les presta el Comité en el procedimiento de examen de los informes de los Estados Partes.

ARTÍCULO 2

Texto del artículo 2

- 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.*
- 2. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.*

Comentario

El artículo 2 contiene una obligación general para los Estados Partes de garantizar y respetar los derechos establecidos en la Convención para cada niño bajo su jurisdicción. Así pues, los Estados deberán, ante todo, actuar en favor de un cierto objetivo, a saber, garantizar y respetar los derechos del niño. Ese deber de **garantizar** es una obligación inmediata y concreta de adoptar todas las medidas necesarias para permitir que las personas disfruten y ejerzan los derechos pertinentes, eliminando los posibles obstáculos para el goce de esos derechos. Por su parte, la obligación de **respetar** requiere que los Estados se abstengan de adoptar medidas que puedan impedir el ejercicio de esos derechos o que puedan violarlas. La limitación que se deriva de la expresión “los derechos enunciados en la presente Convención” indica que la obligación del Estado no se aplica a otros derechos que no sean los reconocidos en este instrumento. Es importante observar que en principio, el artículo 2 y el artículo 4 están estrechamente vinculados. De hecho, mientras que el primero apunta a la importante obligación de tener resultados, el segundo establece una obligación de conducta, mencionando los medios por los que los Estados Partes podrán alcanzar los objetivos a que se hace referencia en el artículo 2. Los dos juntos definen la obligación central establecida en la Convención.

Además, en el artículo 2 se define el alcance de la responsabilidad del Estado, al destacar que la obligación de respetar y de garantizar esos derechos deberá aplicarse a cada niño

sujeto a la jurisdicción del Estado. Así pues, el enfoque de la Convención es amplio y, a la luz de los *trabajos preparatorios*, no se limita a los criterios de territorio o de nacionalidad. Por esa razón, los Estados Partes estarán obligados a garantizar los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños bajo su autoridad y responsabilidad reales, sobre los cuales esos Estados puedan ejercer un cierto poder, incluidos los nacionales, así como los extranjeros, los refugiados, los solicitantes de asilo o los niños apátridas.

Sin embargo, en el artículo 2 también se establece otra importante obligación que remite a uno de los principios básicos de la Convención: el principio de no discriminación. Aunque la Convención no incluye una definición de discriminación, a la luz de sus disposiciones, y bajo la orientación de otras normas internacionales pertinentes, puede decirse que la no discriminación significa que ningún niño puede ser lesionado, privilegiado, castigado, o privado de cualquier derecho, en base a su raza, color, sexo, lenguaje, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, social o étnico, posición económica, impedimento físico, nacimiento o cualquier otra condición. Por lo tanto, este principio entraña que los niños y las niñas, sean ricos o pobres, vivan en zonas urbanas o rurales, pertenezcan a una minoría o a un grupo indígena, deberán tener la posibilidad de disfrutar de los mismos derechos fundamentales que se reconocen en la Convención.

Es importante destacar que, como se ha reconocido en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no toda diferenciación en el trato constituye una discriminación si los criterios para esa diferenciación son razonables y objetivos, y si el objetivo es lograr un propósito que es legítimo de conformidad con la Convención.

La lista de los criterios mencionados en el artículo 2, referentes a los aspectos en los que no se debe discriminar a los niños, no es exhaustiva. De hecho, son únicamente indicativos, y la inclusión de la referencia en inglés “or other status” (nota del traductor: traducida al español “o cualquier otra condición del niño”), apuntaba a cualquier otra posible distinción, como también lo hace la versión oficial en francés igualmente válida “toute autre considération”.

Así pues, el enfoque de la Convención es muy amplio, y está destinado a abarcar cualquier posible situación que pueda constituir un riesgo para el niño de ser discriminado o castigado, sobre la base de los criterios mencionados en esa disposición. Por otra parte, esos criterios deberán tenerse en cuenta no sólo en relación con los niños, sino también en relación con los padres, los tutores o, a la luz del párrafo 2, incluso sus familiares. Esta amplia perspectiva pone en evidencia la importancia que se da en la Convención a la prevención de cualquier eventual forma de discriminación, castigo o sanción que pueda afectar al niño.

En el párrafo 2 de este artículo se introduce otro aspecto importante si se tiene en cuenta la versión oficial en francés. En este párrafo, se establece una obligación para los Estados Partes de **proteger al niño eficazmente** contra cualquier forma de discriminación, castigo o sanción. Así pues, para ello, se requiere la intervención concreta del Estado. De

hecho, esta acción no se limita a los derechos reconocidos en la Convención, como en el caso del párrafo 2 (véase *supra*), sino que se aplica a “toda forma de discriminación”.

De conformidad con el artículo 4, para garantizar la aplicación de este principio de no discriminación, es necesario que la legislación, la política y la práctica nacionales estén en consonancia con ese principio. Sin embargo, los Estados Partes no siempre han garantizado ese reconocimiento legal. A veces, las disposiciones nacionales hacen una vaga alusión a ese principio, y no hacen suyo el enfoque abierto de la Convención sino que sólo hacen referencia a algunos de los criterios mencionados en ella. Sin embargo, es esencial que esa obligación básica establecida en la Convención figure claramente en la legislación nacional.

Por otra parte, en algunas **soluciones legislativas** vigentes no se tiene en cuenta plenamente este principio, como es el caso de la diferente edad mínima para el casamiento entre los niños y las niñas, una distinción que está basada únicamente en la noción de madurez física que a menudo dificulta el pleno goce de los diferentes derechos fundamentales de la niña, incluido el derecho a la educación.

Para hacer frente a la persistente situación de discriminación, no sólo se requieren medidas legislativas. A menudo, será necesario identificar ciertos grupos de niños, garantizar su visibilidad, permitiendo así que se tenga en cuenta su situación. Sin embargo, es una realidad que hay grupos de niños que viven en situaciones muy precarias, agravadas por el hecho de que su situación y su existencia carecen de reconocimiento o de valoración. Los niños que trabajan, los empleados domésticos, los niños que participan en la prostitución o son víctimas de conflictos armados, los niños colocados en instituciones, los niños que están obligados a vivir y/o trabajar en la calle, los niños abandonados o que ni siquiera están inscritos en el registro civil y, por lo tanto, no son reconocidos como personas, pertenecen todos a un mundo en el que la discriminación, el castigo o la sanción pueden ser la norma permanente.

Ahora bien, en algunas situaciones, deberán estudiarse medidas positivas concretas para hacer frente y corregir la situación de los niños desfavorecidos, los niños discapacitados que llegan a ser marginados, o que incluso son estigmatizados y suelen carecer de una asistencia especial; los menores no acompañados que solicitan asilo o la reunión con su familia, y que son sistemáticamente ignorados. En otros casos, es necesario establecer puentes entre las disparidades geográficas y sociales que prevalecen en el país, como es el caso de los niños que viven en zona rurales o de los niños que pertenecen a minorías, para permitirles disfrutar efectivamente de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención.

Además, la discriminación en relación con ciertos grupos de niños puede ser causada por prejuicios religiosos o sociales o actitudes o creencias tradicionales, como es el caso de la ablación genital de las niñas, o de los niños nacidos fuera del matrimonio.

Para hacer frente a estas situaciones de manera eficaz, los Estados Partes deberán realizar campañas de información y de sensibilización por lo que respecta a los derechos de niño, destinadas a la población, denunciando las actitudes negativas que prevalecen, así como garantizando una formación adecuada a grupos de profesionales competentes que trabajan con y para los niños. A este respecto, cabe destacar el papel que puede desempeñar la legislación en el marco de esas campañas, cuando en ellas se prohíbe ese tipo de discriminación.

ARTÍCULO 3

Texto del artículo 3

1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*
2. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores y otras personas responsables de él ante la ley, y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*
3. *Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.*

Comentario

El principio del interés superior del niño a que se refiere este artículo es, como los otros tres principios generales de la Convención, una disposición general que indica el enfoque a seguir para la realización de todos los derechos del niño reconocidos en la Convención. Expresa la nueva ética propugnada por la Convención en relación con los niños, y se destaca que debe dárseles siempre lo mejor.

A la luz del párrafo 1 del artículo 3 de la Convención, el interés superior del niño deberá merecer una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños, que adopten tanto las instituciones públicas o privadas de bienestar social, como los tribunales,

las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Así pues, en cada circunstancia y en cada decisión que afecte al niño, será necesario tener en cuenta las diversas posibles soluciones y dar la debida importancia al interés del niño.

Este enfoque deberá prevalecer en **todos** los casos en los que haya una relación directa entre el Estado y las personas bajo su jurisdicción, incluso en los casos en los que el Estado intervenga únicamente para reglamentar las condiciones generales a fin de que sea posible gozar de los derechos del niño, incluido el contexto privado de la vida familiar.

Cuando los órganos legislativos deban adoptar o revisar leyes nacionales, es esencial que estudien si las soluciones propuestas son las mejores posibles para el beneficio de los niños. Como ha reconocido muchas veces el Comité de Derechos Humanos, cuando un tribunal deba zanjar un conflicto de intereses, tendrá el derecho y el deber de decidir atendiendo al interés superior del niño. Cuando intervengan las autoridades gubernamentales, confirmando la responsabilidad del Estado de velar por los derechos del niño y de protegerlos, en particular cuando las autoridades locales tomen decisiones en relación con la reglamentación de la circulación y de los lugares seguros donde los niños puedan andar o jugar, deberán actuar siempre en nombre del niño salvaguardando sus intereses. Del mismo modo, cuando se tomen decisiones con respecto de las partidas del presupuesto, se deberá prestar especial atención a las políticas destinadas a los niños y a su repercusión sobre la vida de los niños. Los recursos serán asignados hasta el máximo de las posibilidades.

Con arreglo al artículo 3, el interés superior del niño no apunta únicamente a las acciones de las instituciones públicas, sino que también debe ser una orientación básica para las instituciones privadas cuando tomen medidas en relación con los niños, sobre todo cuando establezcan normas en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal o sobre los mecanismos idóneos de supervisión.

Además, este principio constituye una referencia orientadora para los padres en relación con la forma en que tienen que ejercer su responsabilidad de educar y velar por el desarrollo armónico del niño. Por esta razón, en el artículo 18 de la Convención se destaca que "su (la de los padres) preocupación fundamental será el interés superior del niño".

El hecho de que se haya incluido en la Convención el concepto del interés superior del niño ha ayudado a cristalizar la percepción de que los niños son personas reales con derechos propios y no entidades en abstracto.

Al mismo tiempo, al constituir un valor fundamental en el marco de la Convención en general, pone en evidencia claramente que no hay derecho alguno reconocido en la Convención que no se remita a ese principio, y que tiene su razón de ser en todas las situaciones que se abordan en la Convención.

Dado que ha de tenerse en cuenta en **todas las medidas** concernientes a los niños, como se destaca en el artículo 3 de la Convención, puede ser incluso decisivo a la luz del párrafo 2 de ese mismo artículo, en relación con situaciones no estipuladas claramente en la Convención, pero que son necesarias para el **bienestar del niño**.

En el artículo 3 se considera que "el interés superior del niño" es **una consideración primordial**, una referencia entre muchas otras, y no **la** más importante. De hecho, tratándose de una disposición general, el artículo 3 entraña un principio orientador y general. Sin embargo, hay situaciones concretas en las que se adopta deliberadamente en la Convención la expresión "**la** consideración primordial" para destacar la prioridad absoluta del interés superior del niño. Este es el caso del artículo 18, relativo a la responsabilidad de los padres, en el que el interés superior del niño se presenta como su preocupación fundamental; así como del artículo 21 sobre la adopción, en el que el interés superior del niño es la consideración primordial; el mismo espíritu prevalece por lo que respecta a la justicia de menores en los artículos 37 y 40.

Algunos han criticado la falta de definición clara del interés superior del niño diciendo que induce la práctica de una amplia discreción judicial y administrativa, que es, por naturaleza, subjetiva y arbitraria. Sin embargo, dada su índole holística, la Convención ofrece un marco ético demasiado amplio que a menudo se considera como una laguna por cuanto no define claramente el significado del interés superior del niño. La Convención no pretende ni puede pretender ofrecer una declaración definitiva acerca de la forma en que pueden servirse mejor los intereses superiores del niño en cada situación, puesto que lo que entraña concretamente ese principio puede variar con el tiempo, y de una sociedad a otra, por razones culturales, sociales y otros valores. También varía de niño a niño, y según la situación particular en la que se encuentre el niño. Asimismo deberá tenerse en cuenta en relación con los derechos del niño que puedan estar en juego, dentro del contexto más amplio de toda la Convención.

Como ilustración del valor esencial que se reconoce a este principio, es interesante recordar las recomendaciones que incluye el Comité en las observaciones finales que dirige a los Estados Partes en el marco de la aplicación del artículo 22 de la Convención. El Comité ha recomendado que se preste particular atención al principio del interés superior del niño en todos los asuntos relativos a la protección de los niños refugiados e inmigrantes, incluidos los procedimientos de deportación. Además, ha sugerido que se adopten todas las medidas posibles destinadas a facilitar y agilizar la reunión de la familia en los casos en que se considere que uno o más miembros de esa familia reúnen los requisitos para obtener la condición de refugiado, a evitar las expulsiones que causan la separación de las familias, en el espíritu del artículo 9 de la Convención, y a garantizar que sólo se privará de libertad a un niño, particularmente en el caso de niños no acompañados, por razones de seguridad o de otra índole, como medida de último recurso de conformidad con el artículo 37 de la Convención.

El “interés superior del niño” también es un criterio básico para zanjar posibles conflictos de intereses, y garantizar la debida consideración de los intereses del niño. Así pues, este principio debe prevalecer en cualquier caso en que haya conflictos de intereses entre el niño y los que sean responsables de él, en particular los padres. De hecho, el interés superior del niño puede estar en contradicción con los intereses de la familia, que considera al niño como un bien o una bendición, así como una ayuda en tiempos de pobreza o de crisis económica que afecte a la familia en general; también puede estar en oposición con los intereses de otros niños dentro del mismo grupo familiar o social, incluso de la familia nuclear debido a diferencias entre los niños menores y más débiles y los mayores que estén en mejores condiciones de salud, o entre hermanos y hermanas. En estos casos es necesario determinar cuál es el interés superior de cada niño, en relación con el de los otros que viven en las mismas condiciones.

Como se señaló en un informe de un Estado Parte presentado al Comité: “Los conflictos de intereses existen, pero deben ser zanjados en el contexto de la plena aplicación de la Convención. Los conflictos podrían no existir o ser menos graves si los servicios de asistencia y de protección sociales fueran más eficaces, si la información para los padres fuera más pertinente y accesible, y si los propios niños fueran más conscientes de sus derechos y pudieran aplicar sistemas de protección mutua”.

El principio del interés superior del niño también puede ser decisivo para zanjar un conflicto entre los diferentes derechos del niño. Así pues, mientras que en artículo 7 de la Convención se reconoce el derecho del niño a ser cuidado por sus padres, en el artículo 9 se expresa que, en el interés superior del niño, puede ser necesaria su separación de los padres. Es el caso cuando los padres maltratan o descuidan al niño, o permiten que de alguna manera sea víctima de explotación o de esclavitud. De hecho, cuando no se produce esa separación, puede comprometerse, entre otras cosas, el derecho del niño a un desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

De la misma manera, aunque se reconoce que sólo deberá privarse de libertad al niño como una medida de último recurso y por el período más breve posible, en los casos en que esa medida sea absolutamente necesaria, los niños serán separados de los adultos (párrafos *b* y *c* del artículo 37). Sin embargo, en el interés superior del niño, es conveniente mantenerlos juntos, como es el caso cuando se priva de libertad a toda una familia que haya transgredido la ley de la inmigración, dado que la separación de los niños de sus padres sería considerada por éstos como una sanción adicional, al estar en un país extranjero, con idiomas y tradiciones culturales diferentes.

Gracias a su enfoque positivo y a la invitación a encontrar siempre la mejor solución para cada niño, el interés superior del niño permite identificar, por oposición, las situaciones que, por el hecho de ser contrarias al valor humano y a la dignidad del niño, de hecho impiden y comprometen la aplicación de los derechos fundamentales del niño. Al examinar la

cuestión de la explotación económica del niño, el Comité de los Derechos del Niño determinó una lista de actividades que están estrictamente prohibidas y en relación con las cuales no puede haber compromiso. El Comité calificó como tal cualquier actividad que pueda conllevar una forma de trato cruel, inhumano o degradante, la venta de niños o una situación de esclavitud; las actividades que entrañan discriminación, en particular contra grupos sociales marginados y vulnerables, las actividades peligrosas o nocivas para el armonioso desarrollo físico, mental o espiritual del niño, las actividades que comprometan su educación o las que se realizan antes de las edades mínimas a que se hace referencia en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en particular las que recomienda la OIT.

Dada la importancia esencial de orientar la aplicación de la Convención, así como de resolver los conflictos que puedan plantearse, el principio del interés superior de niño apunta además al compromiso de los Estados de actuar en nombre de los niños para garantizar la aplicación de los derechos reconocidos en esta Convención. De hecho, utilizando como ejemplo el artículo 32 de la Convención relativo al trabajo infantil, en el artículo 3 se reafirma el deber de los Estados Partes de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para velar por la protección del niño contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Esto explica la cantidad de recomendaciones, formuladas por el Comité en este ámbito específico, tras examinar los informes de los Estados Partes, en favor de un examen jurídico global, una aplicación eficaz de las normas vigentes, el establecimiento de procedimientos de denuncia y de inspección, la consideración de programas de rehabilitación para los niños víctimas de cualquier forma de explotación en un medio que favorezca su salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño, así como una aplicación efectiva del derecho a una enseñanza libre y obligatoria para todos.

Ahora bien, ese compromiso de actuar también concierne al sistema de las Naciones Unidas. De hecho, en el artículo 45 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se reconoce que la cooperación internacional es un instrumento esencial para fomentar la aplicación de este instrumento jurídico. En este sentido, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoció como prioridad la aplicación de los derechos del niño, y recomendó que los derechos humanos y la situación de los niños sean objeto de examen y control periódicos por parte de los órganos de supervisión de los organismos especializados, de conformidad con los respectivos mandatos.

De ahí la colaboración existente entre el Comité de los Derechos del Niño y los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, así como la importancia que se atribuye al establecimiento de programas de asistencia técnica en los países que hayan suscitado un motivo especial de preocupación.

Del mismo modo, el interés superior del niño también debe dar lugar, como fue reconocido por el Comité, a un serio examen por parte de las instituciones financieras, regionales e internacionales acerca de la manera en que deberían protegerse los derechos del niño en los programas de reforma económica y en el marco de las estrategias de ajuste estructural, y a una acción pertinente.

ARTÍCULO 6

Texto del artículo 6

1. *Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.*
2. *Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.*

Comentario

En el artículo 6 se aborda el tercer principio general de la Convención, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo. Según el párrafo 1, los Estados Partes deberán reconocer que todo niño tiene un derecho intrínseco a la vida, ratificando, así, el derecho establecido en la Convención, y comprometiéndose a actuar de forma a garantizar y respetar ese derecho mediante la adopción de las medidas pertinentes. Esas medidas pueden ser positivas y estar destinadas a proteger la vida, en particular, aumentando la esperanza de vida, disminuyendo la mortalidad infantil, combatiendo las enfermedades y restableciendo la salud, proporcionando alimentos nutritivos adecuados y agua potable. También deben tener por objeto impedir la suspensión o la privación de la vida, prohibiendo e impidiendo la pena de muerte, las ejecuciones sumarias o arbitrarias extrajudiciales o la desaparición forzada. Los Estados Partes se abstendrán de tomar cualquier medida que pueda provocar la muerte intencionalmente, y adoptarán todas las medidas que permitan salvaguardar la vida.

La acción de los Estados debería promover una vida que sea compatible con la dignidad del niño, o, utilizando las palabras de la Convención, una acción que garantice el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular el derecho a la vivienda, a la alimentación, al más alto nivel posible de salud, a la información y a la educación sobre la utilización de medidas preventivas de salud básica, y el respeto del medio ambiente natural.

Sin embargo, en el artículo 6 se destaca sobre todo la supervivencia y el desarrollo del niño, indicando que los Estados Partes deberán garantizar esa supervivencia y ese desarrollo “en la máxima medida posible”. Los Estados deberán hacer todo lo posible por velar por el cumplimiento de este objetivo dando la mayor prioridad a las medidas que se tomen a ese respecto.

La combinación de “supervivencia y desarrollo” en esta disposición tiene también por objeto destacar el valor esencial de la acción de los Estados partes. Al añadir una nueva dimensión a la vida, se afirma claramente la necesidad de promover la salud del niño, de garantizar medidas sanitarias preventivas, incluso la inmunización, de proporcionar información o conocimientos adecuados sobre nutrición, higiene y sanidad ambiental. Sin embargo, este artículo no se limita a una perspectiva física, sino que se destaca, además, la necesidad de garantizar un desarrollo pleno y armonioso del niño, incluidos los niveles espiritual, moral y social, en los que la educación puede desempeñar un papel fundamental.

Así pues, la promoción de la supervivencia y el desarrollo apunta a otro desafío importantísimo: el mejoramiento de la situación del niño, garantizándole la posibilidad de desarrollar sus aptitudes y dones hasta el máximo de sus posibilidades, preparándolo para asumir una vida responsable en una sociedad libre, y garantizándole el sentimiento esencial de que pertenece a un mundo de solidaridad en el que no hay lugar para la indiferencia o la pasividad.

Con este propósito, así como en otros ámbitos de la Convención, será necesario tomar medidas tanto a nivel nacional como internacional. Como ejemplo de las medidas a nivel nacional, cabe mencionar la necesidad de que los Estados determinen la cantidad de niños que pertenecen a los grupos más desfavorecidos y los que viven por debajo del nivel mínimo de pobreza. Sólo conociendo la magnitud de esa realidad será posible formular una estrategia adecuada para prestar la asistencia necesaria. A este respecto, el establecimiento de un sistema eficaz de inscripción de los nacimientos suele ser una medida instrumental. Sin embargo, muchos niños en el mundo aún no pueden beneficiarse de ese importante sistema, sea porque viven en una zona rural o lejana, sea porque no hay suficiente cantidad de funcionarios de registro civil, o incluso porque en la legislación nacional no se prevé la situación jurídica de los niños que han sido abandonados.

En relación con el segundo aspecto, la cooperación y la solidaridad internacionales pueden ser indispensables para garantizar el intercambio de la información necesaria, la formación de profesionales competentes o la prestación de los necesarios bienes y servicios. Como expresó la Cumbre Mundial en favor de la Infancia “Por fortuna, ya existen los conocimientos y las técnicas necesarias [...]. Los recursos financieros que harán falta son modestos en relación con los grandes logros que se podrían obtener. Y el factor más esencial, el suministro a las familias de la información y los servicios necesarios para proteger a los niños, actualmente está al alcance de todos los países y virtualmente de todas las comunidades. No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien depende la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana”.

ARTÍCULO 12

Texto del artículo 12

1. *Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.*
2. *Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.*

Comentario

En este artículo se estipula uno de los valores fundamentales de la Convención, y probablemente también uno de sus desafíos básicos. En esencia, se afirma que el niño es una persona completamente desarrollada que tiene derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, así como a que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones. Así pues, el niño tiene el derecho de participar en los procesos de toma de decisiones que afecten a su vida, así como de ejercer su influencia en las decisiones que se tomen a su respecto.

A primera vista, puede considerarse que el artículo 12 se refiere básicamente a la misma realidad que el artículo 13 sobre la libertad de expresión e información. Aunque es verdad que hay un nexo estrecho entre ambos, el hecho de que se hayan incluido los dos artículos en la Convención, y coexistan de forma autónoma, debe interpretarse en el sentido de que mientras que en el artículo 13 se reconoce de manera general la libertad de expresión, el artículo 12 incumbe a todos los casos en los que los asuntos en juego afecten al niño, destacando el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones sean tenidas debidamente en cuenta.

Con arreglo a las disposiciones de este artículo, los Estados Partes tienen una obligación clara y precisa de garantizar a los niños el derecho a decir lo que piensan en las situaciones que puedan afectarlos. Por lo tanto, no se considera al niño como un ser humano pasivo o alguien a quien se puede privar de ese derecho de intervención, a menos que sea incapaz de tener opiniones propias. Este derecho deberá garantizarse y respetarse aún en las situaciones en las que, aunque el niño sea capaz de formarse una opinión propia, no pueda comunicarla, o cuando el niño no haya alcanzado la plena madurez o una determinada

edad, puesto que sus opiniones deben tenerse en cuenta “en función de la edad y madurez del niño”. Esta última expresión indica que no hay un estadio único y uniforme a partir del cual todos los niños serían capaces de tener sus opiniones. De hecho, es necesario tener en cuenta el grado de desarrollo del niño y la evolución de sus facultades. Esta misma noción fundamental figura en el artículo 5 (véase *infra*).

Al reconocer que hay una evolución de las facultades del niño, los padres y, si procede, los miembros de la familia o de la comunidad, deberán darle **la dirección y la orientación apropiadas**, o, si se tiene en cuenta la versión en francés igualmente válida de la Convención, orientación y asesoramiento, en el ejercicio de sus derechos, sin que se menoscabe su capacidad de ejercer los derechos estipulados en la Convención. Cuanto mayor sea el niño mayor será la responsabilidad que se le otorgue y su libre determinación.

El niño tiene derecho a expresar su opinión **libremente**. Por lo tanto, no deberá ser objeto de ningún tipo de presión, coacción o influencia que pueda impedirle expresar esa opinión u obligarlo a hacerlo. Esta disposición también significa que el niño deberá tener acceso a la debida información acerca de las opciones posibles y las consecuencias que se derivan de esas opciones. De hecho, una decisión sólo puede ser libre cuando sea una decisión bien fundada. Así pues, para que el niño pueda actuar libremente, es importante crear la atmósfera y el espacio adecuados para que el niño se sienta en confianza y a gusto.

Es necesario velar por el derecho reconocido en el artículo 12 en relación con **todos los asuntos** que afecten al niño. Deberá aplicarse a todas las cuestiones, incluso las que no están específicamente reglamentadas por la Convención, siempre que tengan un interés particular para el niño o puedan afectar a su vida. Así pues, el derecho del niño de expresar sus opiniones se aplica en relación con los asuntos familiares, por ejemplo, en caso de adopción, en su vida escolar, cuando se está examinando una decisión de expulsión del niño, o en relación con acontecimientos importantes que tengan lugar a nivel comunitario, como cuando se toma una decisión respecto de la ubicación de los lugares de recreo para los niños, o las medidas de prevención de accidentes de tránsito. El objetivo es garantizar que las opiniones del niño sean un factor importante en todas las decisiones que lo afecten y poner de relieve que no es posible poner en práctica un sistema eficaz de aplicación sin la intervención de los niños en las decisiones que afecten a su propia vida.

Sin embargo, no es suficiente que se permita a los niños expresar sus opiniones. La cuestión central del artículo 12 es que esas opiniones deberán tenerse debidamente en cuenta. Es necesario escuchar las opiniones del niño con atención, teniéndose en cuenta su edad y su madurez, así como con la índole de las cuestiones de que se trate o su importancia para la vida del niño. No es posible simplemente ignorar esas opiniones, o respaldarlas automáticamente, sino que deben poder influir en las decisiones que se tomen. Así pues, deberán estimularse el diálogo y el intercambio a fin de preparar al niño poco a poco para que asuma una vida responsable con espíritu de tolerancia y comprensión, apoyándose en el

proceso de llegar a ser un ser activo, tolerante y democrático. Combinar la asistencia, la dirección y la orientación con el respeto de las opiniones del niño, es una forma de darle la oportunidad y la capacidad de comprender por qué se ha hecho una determinada opción, por qué se ha tomado una determinada decisión, y no la que el niño hubiera preferido.

Por todas estas razones, se considera que en el artículo 12 se establecen los derechos de participación del niño, o sea que se le da la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones que afecten a sus vidas, como se señaló anteriormente, tanto en la familia como en el sistema escolar o en la vida de la comunidad.

Los Estados tendrán que adoptar medidas para garantizar y respetar ese derecho. Por un lado, deberán incluir ese derecho en la legislación nacional, garantizando oportunidades reales a los niños para decir lo que piensan, ser escuchados e influir en las decisiones. De hecho, la ley puede desempeñar un papel importante tanto para salvaguardar este derecho fundamental como para influir en las actitudes de la población en general. Por otra parte, las campañas de información y los sistemas de educación son instrumentos importantes para orientar a los niños y fortalecer su capacidad de expresar sus opiniones y de influir en las decisiones, aprendiendo cómo participar de manera responsable, aceptando con tolerancia cuando sus opiniones son rechazadas, así como cuando se tienen en cuenta esas opiniones. De la misma forma, la aplicación de este derecho requiere la formación y la movilización de todos los que viven y trabajan con niños, preparándolos para dar a los niños la oportunidad de participar cada vez más y más libremente en la sociedad, y de aprender a actuar de forma democrática.

Por otra parte, este derecho requiere el establecimiento de mecanismos que permitan al niño poner en práctica y aumentar su capacidad de participación, sea mediante un proceso permanente de consulta e intercambio en el seno de la vida familiar, sea interviniendo en los consejos escolares sobre asuntos relacionados con su educación, sea influyendo en la vida a nivel de la comunidad mediante su participación en consejos locales.

Sin embargo, es importante destacar que este derecho, tal como se reconoce en el artículo 12, puede no regir necesariamente en todas las situaciones. En algunas circunstancias el interés superior del niño, que debería ser la consideración fundamental en todas las medidas que se tomen en relación con los niños, de conformidad con el artículo 3, puede ser, de hecho, que el niño no exprese sus opiniones o que no se tengan en cuenta sus opiniones. De todos modos, nunca debe considerarse la libertad del niño de expresar sus opiniones como una obligación de su parte de tomar posición sobre una determinada cuestión por el hecho de que sea importante para su vida.

El párrafo 2 ilustra las disposiciones generales del párrafo 1. La expresión "en particular" pone en evidencia que, en esta sección, sólo se tienen en cuenta algunos ejemplos, pero que en todos los casos existe la obligación de dar al niño la oportunidad de ser escuchado. Por lo

tanto, el niño tiene el derecho de expresar sus opiniones y de que se tengan debidamente en cuenta, o, en otras palabras, no es ningún favor ni regalo permitir al niño expresarse.

Así pues, el niño intervendrá en todo procedimiento administrativo o judicial que lo afecte. Esta expresión debe interpretarse de modo amplio a fin de incluir todas las situaciones en las que esos procedimientos puedan afectarlo, sea que el niño inicie el procedimiento mediante la presentación de una denuncia de que es víctima de malos tratos, sea que el niño intervenga como parte en el procedimiento, por ejemplo, cuando debe tomarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño debido a la separación de sus padres o en el caso de que cambie de nombre. La Convención presenta ejemplos concretos de esos procedimientos en los que debe garantizarse la participación del niño. De hecho, en el artículo 9 (véase *infra* la sección: Entorno familiar y otro tipo de tutela), al hacerse referencia a la posibilidad de que el niño sea separado de sus padres, se señala que “se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en el procedimiento” (párrafo 2); en el artículo 21 sobre la adopción del niño, se prevé que las personas concernidas en el procedimiento de adopción “hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento”; y, de manera indirecta, en el artículo 28 sobre la educación se estipula que deberá velarse por que la disciplina escolar “se administre...de conformidad con la presente Convención”, incluyendo así, la salvaguardia prevista en el artículo 12.

De conformidad con este párrafo, el niño deberá ser escuchado de diversas formas: “directamente, o por medio de un representante o de un órgano apropiado”. Cada una de estas formas es una alternativa posible destinada a dar al niño la mejor posibilidad para que exprese sus opiniones libremente y con conocimiento de causa. Un “representante” puede ser una persona responsable del niño, en particular los padres o los tutores, pero también puede designarse específicamente a alguien para un determinado asunto que concierne al niño: este será el caso cuando los procedimientos apunten a conflictos de intereses entre el niño y los padres, como se ilustra en el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención. Un “órgano apropiado” significa cualquier persona o institución, incluso de índole no gubernamental, que pueda intervenir en nombre del niño y esté guiada por su interés superior. Para ello, en algunos casos, se ha establecido un puesto de mediador para los niños a nivel nacional. Esta es una solución que se sugiere en las Directrices de Riad, para que se garantice “el respeto de la condición jurídica, los derechos y los intereses de los jóvenes”.

La referencia a las “normas de procedimiento de la ley nacional” está destinada a poner de relieve la necesidad de que la legislación nacional incluya procedimientos concretos que permitan la aplicación del derecho que se reconoce en el artículo 12, y no debe interpretarse como una forma de permitir soluciones inadecuadas que puedan figurar en el derecho procesal y que impidan el pleno goce de este derecho fundamental. De hecho, esta interpretación sería contraria al artículo 4 de la Convención.

IV. Derechos y libertades civiles – Artículos 7, 8, 13 a 17 y párrafo a) del artículo 37

ARTÍCULO 7

Texto del artículo 7

- 1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a su nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.*
- 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.*

Comentario

Este artículo se refiere a varios importantes derechos, algunos de los cuales ya se reconocen en otros instrumentos internacionales: es principalmente el caso del derecho a ser inscripto después de su nacimiento, y el derecho a tener un nombre y una nacionalidad. Pero incluso en relación con esos derechos ya reconocidos, la Convención ha introducido nuevos importantes elementos para reforzar su goce efectivo: es especialmente el caso del derecho a tener una nacionalidad “sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”. Por otra parte, la Convención estipula un nuevo derecho, el derecho del niño “a conocer a sus padres”.

Los Estados deberán garantizar la inscripción de todos los niños bajo su jurisdicción, incluidos los que no son nacionales, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas, como se mencionó anteriormente en relación con el artículo 2. Es una medida decisiva para garantizar, además, que se reconozca a los niños como personas, y que puedan disfrutar efectivamente de los derechos establecidos en la Convención, y que no se los prive de ellos. De hecho, la inscripción al nacer es un medio que permite a los niños disfrutar de esos derechos fundamentales, incluido el derecho a beneficiarse de los servicios de salud, como se reconoce en el artículo 24 de la Convención, y el derecho a la educación, de conformidad con el artículo 28, y el derecho a la seguridad social a la luz del artículo 26. También permite impedir cualquier forma de secuestro y de venta de niños, así como la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma, como se estipula en el artículo 35. Por esta

razón, y con miras a poner de relieve su carácter urgente y prioritario, la Convención estipula que los niños deberán ser inscritos **“inmediatamente después de su nacimiento”**. Esta expresión debe interpretarse en el sentido de que deberá actuarse lo antes posible.

Sin embargo, en algunas situaciones pueden existir dificultades prácticas para la inscripción de los niños. Los informes de los Estados Partes han demostrado que se trata a menudo de niños que nacen en grupos nómadas, en zonas rurales o alejadas, donde puede no haber oficinas de registro civil o el acceso a las mismas, debido a la distancia, puede plantear problemas a las familias de los niños. Problemas similares pueden plantearse en situaciones de urgencia, incluidos los conflictos armados. En esas circunstancias, los Estados adoptarán soluciones que, por estar destinadas a garantizar la aplicación de este derecho, podrán también ser idóneas para aspectos específicos de esas situaciones. A este respecto, el establecimiento de oficinas de registro civil móviles ha demostrado ser a menudo una opción eficaz.

El niño también debe tener un nombre “desde que nace”. Este importante elemento de identidad del niño deberá ser preservado por el Estado, como se destaca en el artículo 8, “sin injerencias ilícitas”. Así pues, deberán evitarse los eventuales cambios ilícitos del nombre del niño, como puede ser el caso de la trata de niños o una adopción ilegal. El niño deberá tener un nombre en todo momento de su vida, y “no deberá ser privado de su nombre[...]a menos que con ello adquiriera otro nombre”, como se destaca en la “Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y al bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional”.

El nombre del niño es un elemento esencial para que el niño pueda conocer sus orígenes, cuando ha sido separado de su familia, garantizándose, así, la aplicación del derecho del niño “de conocer a sus padres”. Esta nueva realidad que se introduce en la Convención es particularmente importante para la estabilidad del niño, como se señaló durante el proceso de redacción de la Convención. La expresión “en la medida de lo posible” pone en evidencia que este derecho no es absoluto. De hecho, en algunas situaciones, cuando el niño haya sido abandonado o haya nacido gracias a la procreación asistida, puede ser difícil garantizar el acceso a los orígenes del niño. Sin embargo, en esos casos, se han tomado medidas para garantizar que, “en la medida de lo posible”, los Estados Partes lo apliquen como un derecho importante, y que no sea restringido indebidamente, contraviniendo los principios generales de la Convención, incluido el interés superior del niño.

El niño tiene también el derecho en la medida de lo posible a “ser cuidado por sus padres”. Aunque esta realidad se hace eco de la consideración general de que el niño tiene derecho a protección y asistencia por parte de los padres, tal como se deriva de los dos Pactos de derechos humanos, es mucho más que una simple reafirmación de esa realidad. De hecho, esta

disposición se ha formulado de esa manera para evitar que se declare que “los niños pertenecen a sus padres”. Por lo tanto, se destaca el valor esencial de niño como individuo, aunque se beneficie de la protección, el cuidado, la dirección y la orientación debidas de sus padres.

Además, en este artículo se reconoce el derecho del niño a adquirir una nacionalidad. Es un derecho inherente a la dignidad del niño, que debe garantizarse, protegerse, preservarse y, cuando proceda, restablecerse (artículo 8).

Admitiendo implícitamente que se pueda obtener la nacionalidad sobre la base de todos los criterios, en particular, *ius soli*, *ius sanguinis* o ambos, y que el Estado no tenga la obligación de dar su propia nacionalidad a los niños, la Convención pone de relieve la obligación especial de los Estados de garantizar la aplicación de ese derecho, mediante medidas tomadas a nivel nacional o internacional, a fin de impedir que el niño sea apátrida. Esta preocupación se destaca en el artículo 8 que estipula que los Estados Partes “se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su [...] nacionalidad”. Una vez más, como se expresa en el artículo 8 de la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y al bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, el niño, en todo momento, “deberá tener [...] una nacionalidad”, y no deberá ser privado de ella “al ser adoptado, colocado en un hogar de guarda o quedar sometido a otro régimen”, a menos que con ello adquiera el niño otra nacionalidad.

ARTÍCULO 8

Texto del artículo 8

1. *Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.*
2. *Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.*

Comentario

Las consideraciones formuladas en relación con el artículo 7 se aplican en general al artículo 8. Es importante destacar que esta disposición es innovadora, y que tiene por objeto contribuir a la prevención de situaciones de desapariciones forzadas y los casos conexos de adopciones ilícitas. En muchos aspectos, esta disposición prepara el camino para la redac-

ción y eventual aprobación en 1992 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

En este artículo no se define la identidad del niño, pero los ilustrativos ejemplos presentados — nacionalidad, nombre y relaciones de familia — ponen en evidencia que el objetivo de estas disposiciones es garantizar, en toda la medida de lo posible, el respeto de la protección de la identidad del niño e impedir cualquier “privación ilegal” de algunos o todos los elementos que la constituyen, que puedan poner en peligro la vida del niño o impedirle el goce de sus derechos fundamentales.

De hecho, como se reconoció más tarde en el párrafo 2 del artículo 1 de la Declaración mencionada de 1992, “Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro”.

Los Estados Partes deberán preservar la identidad del niño (párrafo 1), así como proporcionar a los niños que hayan sido privados ilegalmente de su identidad “la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad” (párrafo 2). Esto podrá entrañar la aplicación de medidas legislativas, en particular en materia civil y penal, por ejemplo, anular cualquier adopción basada en una situación irregular, como el caso del secuestro de niños, o castigar esos eventuales delitos. Con este espíritu, en la Declaración de las Naciones Unidas de 1992 sobre las desapariciones forzadas se determina que “la apropiación de niños de padres víctimas de desaparición forzada o de niños nacidos durante el cautiverio de una madre víctima de una desaparición forzada, así como la falsificación o supresión de documentos que atestigüen su verdadera identidad, constituyen delitos de naturaleza sumamente grave que deberán ser castigados como tales”. Por otra parte, la acción de los Estados podrá entrañar el establecimiento de mecanismos para restablecer la identidad de los niños, como un banco nacional de datos en el que figuren los cambios efectuados en los elementos de la identidad de los niños (en particular el nombre, la nacionalidad y las relaciones de familia), y al que en caso necesario, sea posible acceder.

ARTÍCULO 13

Texto del artículo 13

- 1.** *El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo*

tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. *El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:*
 - a) *Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o*
 - b) *Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.*

Comentario

Los artículos 13 a 17 constituyen un importante capítulo de la Convención en el que se estipula claramente la necesidad de considerar al niño como un sujeto activo con plenos derechos, y no solamente como un ser humano débil y vulnerable. La libertad de expresión, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas, así como el derecho a la vida privada y a tener acceso a la información son los elementos esenciales. Los Estados deberán reconocerlos en la respectiva legislación y determinar la forma de garantizar su ejercicio. Así pues, no es suficiente incluirlos en la Constitución entre los derechos fundamentales. De hecho, las disposiciones constitucionales y/o jurídicas deberían indicar, además, cómo se aplican específicamente a los niños esos derechos, qué mecanismos se han establecido para protegerlos de manera eficaz, y qué recursos se prevén en caso de que sean violados. Es importante destacar que esos derechos ya se habían reconocido en instrumentos internacionales anteriores para "toda persona", o sea incluidos los niños. Sin embargo, la realidad que prevalecía entonces y que, en cierto sentido, continúa prevaleciendo hoy, es que no se reconoce, en la práctica, que los niños, por el hecho de no haber alcanzado la madurez, tengan la necesaria capacidad o competencia para ejercerlos. Al incorporarlos claramente en la Convención, se hace una declaración indiscutible de su derecho y capacidad de gozar plenamente de esas libertades fundamentales. De hecho, como se destaca en el artículo 5 de la Convención, los padres u otras personas encargadas del niño deberán proporcionarles "dirección y orientación" apropiadas para que sean compatibles con la evolución de sus facultades, con miras a "garantizar que **el niño pueda ejercer los derechos** reconocidos en la presente Convención".

Esta realidad general puede explicar el hecho de que en varios informes presentados al Comité de Derechos del Niño sobre la aplicación de la Convención falte una información detallada acerca de la forma en que se ejercen esos derechos, así como sobre las eventuales dificultades que se hayan planteado respecto de su aplicación. Sin embargo, los Estados Partes deberán prestar la misma atención a estos derechos que a los demás.

La formulación del artículo 13 sigue de cerca la de las disposiciones del artículo 19 del Pacto Internacional de Civiles y Políticos, en particular en relación con las restricciones a las que pueda estar sujeto este derecho. De hecho, y al igual que en el Pacto, estas limitaciones deberán ser promulgadas por ley, teniendo en cuenta los objetivos que figuran en el párrafo 2 de este artículo. En realidad, cuando se presentó la propuesta de añadir esta lista durante el proceso de redacción, se señaló que debía evitarse la inclusión de otras restricciones debido a que “sería injusto imponerlas únicamente a los niños”.

El derecho a la libertad de expresión incluye “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones”, aunque no es restrictiva. La inclusión de esa disposición ratifica la consideración del niño como una persona **activa**, y no como un simple receptor de ideas o de informaciones. Refleja la curiosidad natural del niño y su deseo de “buscar” informaciones, al mismo tiempo que se destaca el importante derecho correspondiente del niño de recibir esa información.

ARTÍCULO 14

Texto del artículo 14

- 1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.*
- 2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres, y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.*
- 3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*

Comentario

A la luz de esta disposición, el Estado respetará el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La libertad de religión entraña el derecho a tener, o no tener, religión. El respeto de este derecho y del derecho a la vida privada, como se reconoce en el artículo 16 de la Convención, entraña que no se puede obligar al niño a decir a qué religión pertenece. Esto puede adquirir especial importancia como medio de impedir la discriminación contra los niños sobre la base de su religión o de la religión de sus padres, de sus representantes legales o de miembros de la familia, de conformidad con el artículo 2. Como denota el texto del párrafo 3 de este artículo, la libertad de religión incluye, además,

el derecho a profesar su propia religión o sus propias creencias. Y aunque no se da una indicación detallada en la Convención acerca del contenido de ese derecho, a la luz de otras normas internacionales pertinentes puede interpretarse que se incluye la libertad de profesar esa religión o creencia, individualmente o en comunidad con otros, en público o en privado, en las celebraciones religiosas, así como la libertad de observar, practicar y enseñar esa religión o creencias. De hecho, la misma interpretación puede aplicarse al artículo 30 de la Convención, en el que se reconoce el derecho de los niños indígenas o pertenecientes a minorías religiosas de profesar y practicar su propia religión.

En el artículo también se reconoce el derecho y los deberes de los padres de “guiar al niño en el ejercicio” de este derecho. Así pues, una vez más, se reconoce aquí que el niño es el principal protagonista, con su individualidad propia, en la aplicación de este derecho, aunque los padres deban asumir su responsabilidad de prestar asistencia al niño. Sin embargo, esa asistencia deberá prestarse a la luz del artículo 5 de la Convención que aquí se ratifica, con objeto de garantizar que la orientación de los padres sea compatible con “la evolución de las facultades” del niño, o utilizando una expresión similar que figura en el artículo 12, “en función de la edad y madurez del niño”.

Las limitaciones incluidas en el párrafo 3 de este artículo sólo se aplican a la libertad “de profesar una religión”, y no al derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión en general como se reconoce en el párrafo 1.

ARTÍCULO 15

Texto del artículo 15

- 1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.*
- 2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.*

Comentario

En el artículo 15 se reconocen dos derechos fundamentales del niño, la libertad de asociación y la libertad de celebrar reuniones pacíficas. Por el hecho de seguir muy de cerca el texto de los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Civiles y Políticos, son una clara

ilustración de los derechos de participación estipulados, de forma general, en el artículo 12 de la Convención (véase *supra*).

La libertad de asociación incluye el derecho de fundar asociaciones y de afiliarse a ellas así como el derecho de no asociarse. El derecho de reunión pacífica puede ejercerse por motivos culturales, sociales o de otra índole, incluidos los de índole política. El establecimiento de esas asociaciones de niños, así como su participación en reuniones pacíficas, puede constituir una importante medida para estimular al niño a asumir responsabilidades en ámbitos de su preocupación, incluidas la escuela o la vida en comunidad. También puede contribuir al desarrollo de los valores del niño, incluido el respeto del niño a los demás, la tolerancia y la comprensión, a la luz del artículo 29. El reconocimiento de esos derechos por parte del Estado entrañará su reconocimiento en la legislación nacional, en particular la forma específica en que los niños puedan gozar de esos derechos y las indebidas restricciones por parte de las autoridades públicas.

Sólo se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos en virtud de la legislación, y cuando sean necesarias en una sociedad democrática, y únicamente para los objetivos específicos que la Convención establece claramente: la seguridad nacional, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás. Al igual que en relación con otros derechos fundamentales reconocidos en la Convención, no se prevén restricciones adicionales para los niños, aparte de las impuestas, en general, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En general, esas restricciones deberán ser compatibles con la Convención como un todo, quedando claramente establecida su necesidad y siendo proporcionadas al objetivo que legítimamente se persigue.

ARTÍCULO 16

Texto de artículo 16

- 1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.*
- 2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.*

Comentario

En el artículo 16 se reconoce el derecho del niño a no estar sometido a ninguna injerencia arbitraria o ilegal, así como a ser protegido en casos de ataques ilegales o de injerencia.

Este derecho está destinado a garantizar la protección del niño contra cualquier injerencia de autoridades competentes cuya intervención sea permitida por la ley, en los casos expresamente previstos, y de conformidad con las circunstancias específicas de que se trate. No se admiten injerencias arbitrarias o ilegales en los casos en los que el niño haya sido colocado en una institución para tratamiento, asistencia o protección, y deberá ser respetado por todos los que se ocupan del niño, en particular el personal de las instituciones. En caso de que no se lo respete, se preverán procedimientos de denuncia adecuados, y su utilización no entrañará ninguna consecuencia negativa para el niño.

Las disposiciones contenidas en este artículo, cuya formulación es muy similar a la del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también se aplica a la vida familiar. En estas disposiciones no se impide a los padres dar una dirección y orientación apropiadas a sus hijos de forma que sea compatible con la evolución de sus facultades, como establece el artículo 5 de la Convención. Sin embargo, se prohíbe cualquier injerencia, incluidas las injerencias en la vida privada o en la correspondencia del niño, que no sea legal o que sea arbitraria, en particular las interferencias abusivas, irracionales o desproporcionadas habida cuenta de los objetivos específicos que se persigan.

ARTÍCULO 17

Texto del artículo 17

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

- a) *Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;*
- b) *Promoverán la cooperación de comunicación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;*
- c) *Alentarán la producción y difusión de libros para niños;*

- d) *Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;*
- e) *Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.*

Comentario

En el artículo 17 se aborda, de forma innovadora, la importante cuestión de la función de los medios de comunicación y de los medios de información en general en la aplicación de los derechos del niño. Este artículo está estrechamente relacionado con el artículo 13 de la Convención (véase *supra*).

Los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso de los niños a la información y la documentación. Esa información y ese material, procedentes de fuentes nacionales e internacionales, deberían ser accesibles, contribuyendo, así, a garantizar la libertad de los niños de elegir las fuentes que deseen como se estipula en el artículo 13: el niño tendrá “el derecho de buscar y recibir [...] informaciones e ideas [...] sin consideración de fronteras [...] por cualquier otro medio elegido por el niño”. A este respecto, en el artículo 17 se destaca particularmente la información destinada a promover el bienestar y la salud del niño y como medio para preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre y permitir su desarrollo armonioso hasta el máximo de sus posibilidades a la luz del artículo 29, y, a prestarle apoyo en la aplicación de los conocimientos básicos de la salud de los niños, de conformidad con el artículo 24.

A la luz de este artículo los Estados Partes ejercerán su influencia por lo que atañe a los medios de comunicación (apartados *a* y *d*), a la cooperación internacional (apartado *b*), a la producción de libros (apartado *c*) y a la protección de los niños contra toda información y material perjudicial (apartado *e*).

- Los medios de comunicación pueden desempeñar un importante papel en la promoción de los derechos del niño y los Estados deberán reconocer su influencia. Los medios de comunicación pueden intervenir de diferentes maneras, en particular mediante la prensa escrita, la radio, la televisión o el cine o, en palabras del artículo 13, “oralmente, por escrito o impresas (informaciones e ideas), en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño”. Mediante la difusión de información destinada a los niños y creando espacios en los que los niños puedan buscar, recibir o difundir información, y permitiéndoles que expresen sus opiniones, a la luz del artículo 12, los Estados alentarán a los medios de comunicación a difundir información con objetivos pedagógicos, que se determinan en el artículo 29 de la

Convención, como referencia orientadora. Así pues, los medios de comunicación deberán promover, entre otras cosas, el desarrollo de la personalidad del niño, de sus aptitudes y de su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades, el respeto de los derechos humanos, la tolerancia, la comprensión y la amistad entre todos los pueblos y grupos.

En su acción, los medios de comunicación deberán prestar especial atención a las necesidades lingüísticas de los niños que pertenecen a minorías o a grupos indígenas, con miras a garantizar, a la luz del artículo 30 de la Convención y del principio de la no discriminación, que puedan gozar de su propia cultura y del empleo de su propio idioma. También es importante recordar, a este respecto, las disposiciones del artículo 42 y su exhortación a los Estados Partes a que den a conocer lo más ampliamente posible los principios y disposiciones de la Convención a los niños por medios eficaces y apropiados, lo cual, de conformidad con lo que dijimos anteriormente, podrá también entrañar su presentación en un lenguaje accesible y sencillo, así como su traducción a los idiomas de las minorías.

- La cooperación internacional es un instrumento importante para garantizar el acceso por parte de los niños a la información procedente de todas las fuentes nacionales e internacionales, sin tener en cuenta las fronteras. Como se reconoce en otros artículos de la Convención esa cooperación internacional puede promover el intercambio de información adecuada (artículo 23), y contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo, facilitando el acceso a los conocimientos científicos y técnicos y métodos modernos de enseñanza (artículo 28) promoviendo, como se destaca en el propio artículo 17, “el bienestar social, espiritual y moral y la salud física y mental del niño”.
- Los Estados Partes también deberán estimular la producción y difusión de libros para niños. Cuando se incorporó esta disposición en la Convención estaba destinada a destacar la importancia de que en esos libros se tuvieran en cuenta las necesidades culturales y recreativas de los niños, y que no estuvieran destinados únicamente a educar al niño. Por lo tanto, esta literatura deberá ser pertinente para la edad del niño, y contribuir a desarrollar su personalidad y su capacidad hasta el máximo de sus posibilidades, promover la creatividad y el espíritu artístico del niño, y prepararlo para que pueda participar de forma responsable y libremente en la sociedad.
- Sin embargo, la información puede ser también perjudicial para el desarrollo del niño, por lo que los Estados deberán promover “la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño” contra esa información, “teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18” de la Convención. La referencia al artículo 13 denota la necesidad de garantizar un equilibrio adecuado entre la libertad de expresión y de información, evitándose que ésta sea contraria al bienestar y al desarrollo del niño, y, por lo tanto, al interés superior del niño. A este respecto deberá hacerse una referencia especial a la información que incita a la violencia, al odio o

a la discriminación, como se estipula específicamente en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que pueda inducir a los niños a comprometerse a participar en actividades sexuales ilegales, a la luz del artículo 34 de la Convención. La referencia al artículo 18, por su parte, se destaca en particular la responsabilidad fundamental de los padres en la crianza y el desarrollo del niño, así como que su preocupación fundamental debería ser el interés superior del niño.

Con referencia a la “elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño”, la Convención destaca, además, la importancia de que los diversos grupos de profesionales que participan en la producción, intercambio y difusión de la información, incluidos periodistas, editores y actores, examinen la posibilidad de adoptar códigos de conducta que reflejen los valores básicos de la Convención. Su adhesión libre y responsable a la filosofía de este instrumento internacional tiene, de hecho, una importancia innegable para promover el respeto de los derechos del niño a nivel internacional y nacional.

Apartado a del ARTÍCULO 37

Texto del apartado a del artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

- a) *Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

Comentario

En el apartado a del artículo 37 se garantiza el derecho a no ser sometido a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La prohibición de la tortura se aplica a todas las circunstancias de la vida del niño, incluidas las situaciones en las que el niño sea colocado en instituciones para tratamiento, asistencia o protección.

Al presentarse esta disposición como un derecho general y absoluto, se pone de relieve que deberá impedirse y combatirse en todo momento y en toda circunstancia incluida la vida familiar o el sistema escolar, cualquier forma de trato o castigo prevista en este artículo.

En el apartado a del artículo 37 no se incluye una definición de las situaciones que se reglamentan. Sin embargo, para comprender su alcance, es importante considerar estas disposiciones junto con otras disposiciones de la Convención donde se reglamentan situaciones conexas. Es el caso, en particular, del artículo 19, que abarca toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el

abuso sexual, y el párrafo 2 del artículo 28 referente a la disciplina escolar, en el que se prohíbe cualquier forma de disciplina que no sea compatible con la dignidad humana del niño o con la Convención como un todo. La combinación de esas diferentes disposiciones apunta a una gran diversidad de situaciones, aunque también pone en evidencia una voluntad constante y firme de garantizar y respetar la integridad personal y física del niño.

Para garantizar la aplicación de este artículo, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole. Para ello, deberá introducirse una clara prohibición jurídica de la tortura o de tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. Deberán preverse procedimientos de denuncia, y garantizarse la investigación rápida y completa de esos casos, la identificación de los responsables y su castigo efectivo con miras a impedir su impunidad. Por otra parte, los Estados Partes deberán organizar una campaña de sensibilización y de información al público, con miras a impedir cualquier forma de tortura, o trato, o penas crueles, inhumanas o degradantes. Esas campañas deberán incluir actividades de formación sistemáticas por lo que respecta a los derechos del niño entre quienes trabajan con los niños y para ellos, en particular las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes, y las autoridades penitenciarias.

El examen de los informes de los Estados Partes sobre la aplicación de la Convención ha puesto en evidencia que algunos grupos de niños son particularmente vulnerables a las situaciones de tortura o de tratos o penas crueles. Los niños que se ven obligados a vivir y/o trabajar en la calle, a veces abandonados por sus familias, suelen ser víctimas de detenciones arbitrarias y de tortura, y de otros tratos inhumanos o degradantes por parte de las autoridades, así como víctimas de coacción, desaparición o incluso de asesinato por parte de grupos criminales. Particularmente en relación con estos niños la adopción de medidas adecuadas adquiere una urgencia especial, sobre todo con miras a garantizar su recuperación física y psicológica, y su reintegración social en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño, de conformidad con el artículo 39 de la Convención.

***V. Entorno familiar y otro tipo de tutela –
Artículos 5, párrafo 1 y 2 del artículo 18,
artículos 9 y 10, párrafo 4 del artículo 27,
artículos 20, 21, 11, 19, 39 y 25***

Las diversas disposiciones que abarca este grupo de las orientaciones generales están estrechamente relacionadas, como es el caso de muchas otras disposiciones de la Convención. Por esta razón, se examinan a continuación asociándolas unas con otras. Llegado el caso, se formulan observaciones específicas en relación con algunas de ellas. En este grupo

de artículos se abordan cuestiones como la responsabilidad de los padres y los derechos y deberes que se derivan de esa responsabilidad, y que deben ejercerse en la medida en que lo requieran los intereses del niño (en particular los artículos 5, 9, 10 y 18), la participación de los niños en la toma de decisiones en la familia (en particular los artículos 5, 9, 10 y 21), el derecho a la integridad física y personal (en particular los artículos 19 y 39), las situaciones en las que el niño está separado del padre o de la madre (artículos 9, 10, 11 y párrafo 4 del artículo 27), los casos en los que el niño está transitoria o permanentemente privado del medio familiar y es necesario prever otra forma de protección del niño (artículos 20 y 21) y las situaciones en las que el niño ha sido internado en un establecimiento para fines de atención, protección o tratamiento (artículo 25).

ARTÍCULO 5

Texto del artículo 5

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores y otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

ARTÍCULO 9

Texto del artículo 9

1. *Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.*

2. *En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.*
3. *Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.*
4. *Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.*

ARTÍCULO 10

Texto del artículo 10

1. *De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.*
2. *El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier*

país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

ARTÍCULO 18

Texto del artículo 18

- 1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.*
- 2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.*
- 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnen las condiciones requeridas.*

Comentario

En este capítulo se reafirma el valor esencial de la familia, reconocido por las Naciones Unidas, como el grupo natural y fundamental de la sociedad con derecho a la protección y la asistencia más amplias posibles, tanto para su establecimiento como para el cumplimiento de las responsabilidades de cuidado y educación del niño como ser dependiente. Con este espíritu, la Asamblea General proclamó el año 1994, Año Internacional de la Familia, reiterando que debía concederse a la familia la protección y la asistencia más amplias posibles. Por esta razón, el Comité de los Derechos del Niño dedicó una de sus sesiones al examen del papel de la familia en la promoción de los derechos del niño.

En los instrumentos internacionales aprobados antes de la Convención, generalmente se consideraba al niño como un reflejo de la realidad, a veces invisible, en el contexto global de la familia, y se insistía en la importancia de la responsabilidad, la libertad o el derecho de los padres. La consideración dominante era que los niños deberían ser cuidados, protegidos, y orientados por sus padres en un ambiente de unidad, armonía y vida privada de la familia, dándose por sentado que había una coincidencia natural de intereses entre los

padres y sus hijos, y que el niño no tenía intereses legítimos diferentes a los de la familia como un todo.

Con la aprobación de la Convención, los derechos del niño pasaron a tener autonomía, aunque no con el propósito de afirmar esos derechos en oposición a los derechos de los adultos, o como una alternativa a los derechos de los padres, sino con objeto de hacer valer una nueva dimensión: la consideración de la perspectiva del niño en el marco del valor esencial de la familia. Así pues, se reconoce la dignidad y la individualidad fundamentales del niño, que tiene derecho a ser diferente y a discrepar en su valoración de la realidad.

En el marco de la Convención, se considera la familia como el medio natural para el bienestar y el desarrollo pleno y armonioso del niño, que debe crecer en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (párrafos 5 y 6 del Preámbulo). El padre y la madre tienen la responsabilidad fundamental de la crianza y el desarrollo del niño (párrafo 1 del artículo 18), tienen derecho a cuidar a sus hijos y no deben ser separados de ellos contra su voluntad (artículos 7, 9 y 10), tienen derecho a una asistencia especial por parte del Estado, incluido el establecimiento de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños, o la prestación de la seguridad social y de asistencia material (párrafo 2 del artículo 18 y párrafo 3 del artículo 27). El Estado deberá respetar las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres (artículo 5), así como preservar las relaciones familiares (artículo 8). El valor de la familia tiene una importancia tan fundamental para el desarrollo del niño que, incluso cuando están separados en países diferentes, el niño o el padre o la madre juntos o por separado, pueden presentar una solicitud para entrar o salir de un país a los efectos de la reunión de la familia, y esas solicitudes deberán ser atendidas por el Estado Parte de forma positiva, humanitaria y expeditiva (párrafo 1 del artículo 10), guiado por el interés superior del niño y sin que tengan ninguna consecuencia desfavorable para los peticionarios ni para sus familiares.

En la Convención sobre los Derechos del Niño no se definen ni las responsabilidades ni los derechos y deberes de los padres. Ahora bien, dada la importancia que se les atribuye, se pone de relieve la responsabilidad compartida o conjunta que asumen por los niños, destacándose el papel parental común que deben desempeñar el padre y la madre (artículo 18), así como la igual importancia del respectivo papel.

La forma de educar a los hijos por la madre y por el padre deberá ser un principio orientador incluso en situaciones de separación de los padres. De hecho, el niño deberá mantener relaciones personales y contactos directos regulares tanto con el padre como la madre, incluso cuando los padres o el niño vivan en países diferentes (párrafo 3 del artículo 9 y párrafo 2 del artículo 10). Su preocupación fundamental será siempre el interés superior del niño (párrafo 1 del artículo 18). Es una norma que deberá guiar a los padres, y que define las situaciones de responsabilidad parental y puede justificar la intervención del Estado cuando las familias sean disfuncionales.

Se espera que los padres (y cuando proceda, los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, los representantes legales u otras personas responsables del niño) den dirección y orientación apropiadas al niño. Sin embargo, al hacerlo, deberán actuar de tal manera que se tenga en cuenta la evolución de las facultades del niño, su edad y su madurez. A la luz del artículo 12, deberá prevalecer un sistema de diálogo responsable, positivo y compartido. De hecho, los padres están en una posición muy favorable para ayudar al desarrollo de la capacidad del niño de intervenir de manera progresiva en las diferentes etapas de toma de decisiones, para prepararlos a una vida responsable en una sociedad libre, dándoles la información necesaria, así como la debida orientación y dirección, garantizando al niño, al mismo tiempo, el derecho de expresar libremente sus opiniones y de que esas opiniones sean tenidas debidamente en cuenta (artículos 12 y 13). Ahora bien, aunque los padres deban tener en cuenta las opiniones de los niños no tienen necesariamente que respaldarlas, y deben dar a los niños la posibilidad de comprender las razones por las que se ha tomado una decisión diferente. De esta forma, los niños pasan a ser interlocutores activos, con la capacidad necesaria para participar, en lugar de un reflejo pasivo de los deseos de los padres.

La familia, en sus diferentes modelos, incluida la familia nuclear ampliada, biológica o adoptiva, es el primer medio social que conoce el niño y el que influye más profundamente en su vida. La visión del mundo del niño recibe la influencia de la atmósfera de amor, comprensión y confianza, o de miedo, angustia y miseria, con que se enfrenta cuando su personalidad está en formación. De ahí la responsabilidad esencial de la familia y la importancia de la asistencia que reciba del Estado para asumir sus responsabilidades. La familia es también el lugar en el que el niño puede iniciarse a la vida democrática como una realidad conformada con los valores de tolerancia, comprensión, respeto mutuo y solidaridad, que fortalecen la capacidad del niño de participar con conocimiento de causa en el proceso de toma de decisiones.

ARTÍCULO 19

Texto del artículo 19

- 1. Los Estados Partes adoptarán todas la medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.*
- 2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas*

sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

ARTÍCULO 39

Texto del artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura y otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Comentario

Los niños deberán ser protegidos contra toda forma de abuso, descuido o malos tratos mientras se encuentren bajo la custodia de sus padres (artículo 19). Cuando ocurran esos casos, el principio de la vida privada de la familia tiene que ceder su lugar a la intervención del Estado a fin de garantizar el mejor medio para el desarrollo armonioso del niño, incluso su separación de los padres cuando sea necesaria en el interés superior del niño (párrafo 1 del artículo 9).

Es importante destacar la amplia responsabilidad del Estado para la aplicación de las disposiciones del artículo 19. A la luz del artículo 4 de la Convención (véase *supra*), el Estado adoptará todas las medidas necesarias de índole legislativa, administrativa, social y educativa para impedir cualquier situación en la que se ponga en peligro la integridad física del niño, incluida cualquier forma de violencia mental o física, de abuso, trato negligente, malos tratos o explotación, para proteger al niño y tratarlo de conformidad con el artículo 39, para garantizar su recuperación física y psicológica así como la reintegración social de los que hayan sido víctimas de esos actos. La acción del Estado deberá ser decisiva y pertinente con miras a garantizar que la recuperación y la reintegración tengan lugar en un medio que favorece su salud, el respeto de sí mismo y su dignidad.

Una medida esencial a este respecto es la clara prohibición legal de cualquier forma de malos tratos del niño, incluidos en la vida familiar, que puedan fomentar, aceptar o apoyar formas de educación y de disciplina por lo respecta al niño basadas en cualquier forma de castigo físico. Las expresiones tales como “castigo con moderación”, “castigo razonable” o “trato

sin excesiva rudeza” deberán evitarse en la legislación, porque carecen de precisión y de claridad, y permiten interpretaciones arbitrarias que son contrarias al interés superior del niño y a su dignidad humana. El Comité ha señalado a menudo que las disposiciones del artículo 19 tienen por objeto fomentar la adopción de medidas destinadas a poner fin a la violencia en la sociedad, que suele perpetuarse bajo la cobertura de la tradición y la costumbre. En este contexto, deben emprenderse campañas educativas centradas en el derecho del niño a la integridad física. Estas medidas ayudarán a crear una opinión general que permita cambiar las actitudes de la sociedad inculcándole la no aceptación del recurso al castigo físico en la familia y la aceptación de la prohibición legal del castigo físico del niño.

ARTÍCULO 20

Texto del artículo 20

1. *Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.*
2. *Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.*
3. *Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o, de ser necesaria, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.*

ARTÍCULO 21

Texto de artículo 21

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración fundamental y:

- a) *Velarán por que la adopción del niño sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representan-*

tes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;

- b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;*
- c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;*
- d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;*
- e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.*

Comentario

Los Estados deberán garantizar una protección y una asistencia especiales a los niños que se vean privados de su medio familiar. De hecho, se exhorta a los Estados Partes a que garanticen otro tipo de tutela para esos niños de conformidad con su legislación nacional (párrafo 2 del artículo 20). Esas medidas de protección deben preverse a la luz del interés superior del niño y se deberá prestar atención especial al medio natural del niño y a su identidad o, como se estipula en el párrafo 3 del artículo 20, "a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico".

Entre estas medidas figurarán, entre otras cosas, la colocación en una familia, en hogares de guarda, la kafala, la adopción en el país de origen del niño, y, sólo como medida de último recurso, la adopción en otro país (artículos 20 y 21). Estas medidas ponen en evidencia la importancia fundamental que se atribuye en la Convención a las soluciones en las que el niño permanece en un medio semejante al entorno familiar, en lugar de colocarlo en una institución, solución que figura en último lugar en el párrafo 3 del artículo 20, y sólo debe considerarse "de ser necesaria". Como se destaca en el Preámbulo, el niño "debe crecer en el seno de la familia", mientras que la vida en una institución crea dificultades naturales para el desarrollo de lazos de confianza y de afecto que generalmente en una familia se fomentan y se cultivan, y que son esenciales para la participación del niño en la vida.

Cabe mencionar además las situaciones que abarca este capítulo en las que existe una dimensión internacional. La adopción en otro país es uno de esos ejemplos. A este respecto, en el apartado e del artículo 21 se insta a la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales. Así pues, cabe congratularse de que, inspirándose en la Convención sobre los Derechos del Niño y orientada por sus principios generales, la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado haya aprobado el Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional. La aplicación efectiva de este instrumento ciertamente permitirá garantizar que el niño goce de salvaguardias y normas, y que la colocación del niño no dé lugar en ningún caso a beneficios financieros indebidos, como se destaca en los apartados c y d de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 11

Texto del artículo 11

- 1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños en el extranjero.*
- 2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdo bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.*

Párrafo 4 del ARTÍCULO 27

Texto del párrafo 4 del artículo 27

- 4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres y otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquél en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualquiera otros arreglos apropiados.*

Comentario

En el artículo 11 se subraya la importancia de la cuestión de los traslados ilícitos de niños al extranjero. A su vez, en el párrafo 4 del artículo 27 se consideran las medidas apropiadas

para asegurar el pago de la pensión alimenticia al niño. En ambos casos, se insta a la concertación o la adhesión a acuerdos bilaterales o multilaterales.

Ambos casos ponen en evidencia las dificultades que se plantean en las situaciones en que los niños son fruto de un matrimonio mixto o situaciones en que los padres se separan y residen en países diferentes. En el primer caso, el padre o la madre mantienen secuestrado al hijo que no suele estar autorizado a regresar a su lugar de origen aunque una autoridad judicial haya tomado anteriormente una decisión por lo que respecta a la custodia y el lugar de residencia del niño así como por lo que respecta a los derechos de visita de aquel de los padres con el que el niño ya no vivirá. Esa situación se traduce con frecuencia en una imposibilidad para el niño de tener acceso a aquel de los padres con el que solía vivir o con el que el niño mantenía contactos directos y regulares y relaciones personales (véanse párrafo 3 del artículo 9 y párrafo 2 del artículo 10). Además, esas situaciones ponen en evidencia hasta qué punto es importante actuar en función del interés superior del niño y, por norma general, velar por que ambos padres continúen asumiendo sus responsabilidades en cuanto a la educación y el desarrollo del niño, aun cuando se trate de un caso de separación o divorcio.

En el segundo caso, la Convención prevé la adopción de medidas para velar por que el niño se beneficie siempre de un nivel adecuado de vida y que ese derecho no se vea afectado por la separación de los padres. A este respecto, recordando que ambos padres tienen la responsabilidad de velar por todos los aspectos relativos al bienestar del niño, incluido el aspecto financiero, en el párrafo 4 del artículo 27 se señala que los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres separados o incluso por parte de otras personas que tengan la responsabilidad financiera del niño. Esas medidas pueden ser particularmente necesarias en los casos en los que el niño reside en un país diferente lo que implicaría, como en los casos precedentes, la concertación de acuerdos apropiados o la adhesión a los mismos.

ARTÍCULO 25

Texto del artículo 25

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Comentario

En el artículo 25 se determina la obligación de los Estados Partes de reconocer el derecho del niño colocado en un hogar de guarda o internado en una institución o establecimiento para los fines de tratamiento, atención o protección, a que se examine periódicamente la decisión de esa colocación o internación. En esa disposición se exige el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional así como su aplicación efectiva mediante la adopción de todas las medidas apropiadas. Se aplica a todas las situaciones en que el niño haya sido internado para los fines de tratamiento, atención o protección. La colocación del niño puede responder, por ejemplo, a la necesidad de que reciba un tratamiento por encontrarse transitoria o permanentemente afectado por una enfermedad física o mental (artículo 24), o que el niño tenga algún tipo de impedimento (artículo 23). Esa decisión también puede obedecer a la necesidad de velar por la atención o la protección del niño, por ejemplo, en los casos en los que el niño se encuentre privado de su medio familiar (artículos 20 y 21), haya sido víctima de abuso o trato negligente (artículos 9 y 19), se trate de un niño no acompañado que solicita asilo (artículo 22) o haya sido internado en una institución por haber infringido las leyes penales (artículo 40).

El examen periódico de la colocación del niño tiene por objetivo garantizar una evaluación regular por parte de las autoridades competentes de las causas que hayan conducido a esa colocación, las condiciones específicas de la misma y el tratamiento de que sea objeto el niño así como cualquier otra circunstancia a ese respecto. En el caso de una colocación decidida a la luz del artículo 40 y cuando la situación entrañe la privación de libertad, la decisión incumbirá a un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial, a la luz del apartado *d* del artículo 37 y de los apartados *b* y *v* del párrafo 2 del artículo 40.

El examen periódico de la decisión de la colocación es particularmente importante por cuanto garantiza que no se perpetúe sin más una situación o se relegue al olvido y que en todas las fases, se llegue a una solución que vaya en el interés superior del niño. A este respecto, conviene recordar el párrafo 3 del artículo 3 de la Convención, en el que se destaca la necesidad de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

VI. Salud básica y bienestar – Párrafo 2 del artículo 6, párrafo 3 del artículo 18, artículos 23, 24, 26, párrafos 1, 2 y 3 del artículo 27

Párrafo 2 del ARTÍCULO 6

Texto del párrafo 2 del artículo 6

- 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.*

Para el examen de estas disposiciones véase la sección anterior relativa a los principios generales y en particular el principio de supervivencia y desarrollo del niño.

Párrafo 3 del ARTÍCULO 18

Texto del párrafo 3 del artículo 18

- 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.*

Comentario

En esta disposición se reconoce el valor fundamental de la familia y la necesidad de que los Estados proporcionen la asistencia necesaria, en particular a los padres, en sus responsabilidades de educar al niño (véase sección anterior sobre el medio familiar). Además, se expone la necesidad de conciliación entre las responsabilidades de los padres por la crianza de sus hijos y sus actividades laborales.

ARTÍCULO 23

Texto del artículo 23

- 1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.*

2. *Los Estados Partes reconocen los derechos del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.*
3. *En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.*
4. *Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.*

Comentario

En este artículo se abordan de forma específica los derechos de los niños impedidos, abarcando tanto el impedimento mental como el impedimento físico. Conviene recordar que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, no puede haber discriminación alguna basada en el impedimento. A la luz de esa disposición, los Estados Partes garantizarán y respetarán todos los derechos estipulados en la Convención por lo que respecta a los niños impedidos bajo su jurisdicción. En virtud del artículo 4, los Estados Partes deberán adoptar también todas las medidas apropiadas a ese respecto. Así pues, el artículo 23 debe concebirse como un complemento a las disposiciones generales y debe aplicarse a la luz de los principios generales de la Convención, en particular, la no discriminación, el interés superior del niño y la participación del niño.

Con este propósito, en los informes se deberá incluir, entre otras cosas, información sobre la prohibición legal de la discriminación y el reconocimiento de los derechos fundamentales de los niños impedidos, la existencia de un sistema destinado a evaluar y supervisar la situación de los niños impedidos, en concreto, la naturaleza y la gravedad de la situación, las instalaciones y los servicios disponibles a nivel nacional, local, urbano y rural, los recursos disponibles y su utilización en la máxima medida posible, así como la formación específica de los responsables del cuidado de esos niños.

De conformidad con el artículo 23, los niños impedidos tienen derecho a disfrutar “de una vida plena y decente”. Lo que es más, como se destaca en el párrafo 1, deben vivir en condiciones que aseguren su dignidad, les permitan llegar a bastarse a sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad. Por consiguiente, los niños impedidos no deben ser objeto de discriminación ni de exclusión social, antes bien, deben adquirir la confianza necesaria para poder participar realmente en la vida de la sociedad. Con este fin, y como se indica en el párrafo 3, los niños impedidos deberán tener un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios y los servicios de rehabilitación, y participar en actividades destinadas a que “el niño logre la integración social y el desarrollo individual “[...] en la máxima medida posible”.

Habida cuenta de sus necesidades especiales, los niños impedidos también tienen derecho a una atención y asistencia especiales. Esa asistencia se proporcionará de conformidad con los recursos disponibles, a la luz de las condiciones y necesidades específicas del niño y de las circunstancias de los padres y de otras personas que cuiden de él. En la medida de lo posible, esa asistencia deberá ser gratuita.

En el artículo 23 se destaca además la importancia de la cooperación internacional para promover los derechos de los niños impedidos. En el marco de esa cooperación internacional se facilitará el intercambio de información adecuada, incluida la información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional y se proporcionará tratamiento médico, psicológico y funcional a los niños impedidos. Así pues, el objetivo es no sólo proporcionar un tratamiento adecuado a los niños, sino mejorar la capacidad y competencia del Estado para proporcionarles asistencia.

ARTÍCULO 24

Texto del artículo 24

- 1.** *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.*

2. *Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:*
 - a) *reducir la mortalidad infantil y en la niñez;*
 - b) *asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;*
 - c) *combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*
 - d) *asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres;*
 - e) *asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;*
 - f) *desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.*
3. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.*
4. *Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.*

Comentario

El derecho a la salud está reconocido en otros instrumentos internacionales, en particular, en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como es natural, el artículo 24 se inspira en esas normas pero incluye elementos adicionales específicamente relacionados con la situación de los niños, a la vez que destaca la

importancia de la prevención. A la hora de estudiar la aplicación de este artículo, conviene también tener en cuenta los capítulos a ese respecto que figuran en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en particular por lo que respecta al calendario de los objetivos que deben alcanzarse hacia el año 2000.

A la luz del artículo 24, incumbe a los Estados Partes informar acerca de las diferentes medidas tomadas para garantizar que cada niño disfrute del "más alto nivel posible de salud", tanto física como mental, que recibe el tratamiento adecuado cuando se enferma así como la rehabilitación que sea necesaria. Además, hay que asegurarse de que ningún niño (niño o niña) sea privado de los servicios sanitarios que necesita, independientemente de que viva en zonas urbanas, rurales o apartadas, sea pobre o rico. A ese respecto, en los informes se deberá indicar, entre otras cosas, la red de servicios sanitarios existentes y el personal sanitario del que se dispone, y su distribución en los sectores urbanos y rural, el porcentaje de la población que tiene acceso a esos servicios y la situación de los grupos de niños más desfavorecidos.

La expresión "más alto nivel posible de salud" indica claramente la necesidad de velar por que cada niño disfrute de las mejores condiciones de salud posibles, y no sólo de un nivel mínimo aceptable. Con ese fin, los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias, en particular, las que se definen en el párrafo 2. De hecho, es evidente en ese párrafo que la lista que se enumera no pretende ser exhaustiva.

De conformidad con este párrafo, los Estados deberán proporcionar información acerca de tres esferas principales. En primer lugar, sobre las medidas adoptadas para reducir la mortalidad infantil y en la niñez y asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria necesarias. A este respecto, es importante proporcionar información acerca de los programas existentes de inmunización universal, así como por lo que respecta al alcance de los programas de vacunación, la proporción de programas curativos y preventivos, así como la incidencia de las enfermedades más comunes. Las enfermedades infantiles que se pueden prevenir son causa de la mayor parte de las muertes de niños menores de cinco años en el mundo, y provocan la discapacidad de millones de niños cada año. Así pues, es menester emprender medidas eficaces para erradicarlas.

Segundo, en los informes se deberán indicar las medidas tomadas para asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres, incluida la información sobre el porcentaje de asistencia y acceso de las madres embarazadas a los servicios hospitalarios y obstétricos. Sin duda, el papel de la madre tiene una importancia decisiva, como destaca claramente el Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia: " La salud, la nutrición y la educación de la madre son importantes para la supervivencia y el bienestar de la mujer como tal y son determinantes claves de la salud y el bienestar del niño en su primera infancia. Las altas tasas de mortalidad infantil, [...], se deben a los embarazos no deseados, el bajo peso al nacer y los alumbramientos prematuros, los partos en condicio-

nes que no ofrecen seguridad, el tétanos neonatal, las altas tasas de fecundidad, etc. [...] A fin de evitar esta tragedia, se debería prestar particular atención a la salud, la nutrición y la educación de la mujer."

Tercero, y lo que quizá sea más importante, en los informes se deberá incluir información acerca de las medidas adoptadas para prevenir las enfermedades y la malnutrición, así como para asegurar que todos los sectores de la sociedad conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, incluidas las ventajas de la lactancia materna y las medidas de prevención de accidentes. Por otro lado, en los informes se deberá indicar en qué medida los padres reciben orientación para asumir sus responsabilidades parentales comunes, así como hasta qué punto se proporciona y se promueve el acceso a la educación en materia de planificación familiar, informando en particular acerca del porcentaje de embarazos en la adolescencia. Así pues, está clara la importancia que se concede a las medidas preventivas y a la difusión de información, como estrategia decisiva para dar a la familia, en particular, a los padres y a la comunidad, la preparación necesaria para evitar enfermedades que pueden prevenirse y combatir la malnutrición y la mortalidad infantiles. A este respecto, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia se definieron algunos objetivos importantes que hay que alcanzar, en particular, el acceso de todas las parejas a la información y los servicios de prevención de embarazos prematuros, demasiado seguidos, en edad avanzada o demasiado numerosos; la difusión de información y los servicios logísticos para incrementar la producción alimentaria que garantice la seguridad alimentaria en el hogar, y un mayor conocimiento por parte de los individuos y las familias acerca de los principios necesarios para lograr un mejor nivel de vida, que se promueva mediante todos los canales educativos, incluidos los medios de comunicación, otras formas modernas y tradicionales de comunicación y acción social, evaluándose la eficacia en cuanto a los cambios de comportamiento.

En la esfera de la prevención, especial atención deberán recibir las medidas tomadas para promover la información y la educación sobre el SIDA entre la población en general y entre los grupos de alto riesgo en particular. Paralelamente deberán lanzarse campañas públicas con miras a prevenir la discriminación contra los niños afectados por el VIH o huérfanos de padres infectados. Como se destacó en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia " Las consecuencias del VIH--SIDA no se limitan a los sufrimientos y la muerte del niño infectado, sino que abarcan también los riesgos que corren los padres y los hermanos y el estigma que sufren, y la tragedia de los 'huérfanos del SIDA'".

Además, en la Convención se presta particular atención a los problemas ambientales y sus repercusiones para la salud. De hecho, se mencionan los peligros y los riesgos de la contaminación ambiental para la salud de los niños, así como la importancia de la difusión de información sobre higiene ambiental como medio de proteger el medio ambiente y de impedir su degradación. A este respecto, conviene recordar el importante papel que desempeña también la educación, lo que explica que en la Convención se considere que la educación debe estar encaminada también a "inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural."

En el párrafo 3 de este artículo figura una importante disposición que exige la abolición de las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños. Con ese fin, los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias que no sólo sean apropiadas sino eficaces. Así pues, en los países en los que prevalecen estas costumbres y tradiciones, los Estados deberán informar sobre las medidas legislativas adoptadas con objeto de prohibir claramente esas prácticas, informando también sobre su aplicación y sobre las campañas emprendidas para informar y promover una toma de conciencia sobre los efectos negativos de las mismas, indicando el grado de participación de la comunidad y de los dirigentes religiosos.

Se trata de un ámbito que ha recibido particular atención por parte de las Naciones Unidas, como lo ilustra el documento final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que exhorta a los Estados a revocar leyes y reglamentos existentes y a eliminar las costumbres y prácticas que discriminan y causan daños a las niñas.

En el párrafo 4 del artículo 24 se aborda también la cuestión de la cooperación internacional, poniéndose de relieve la particular atención que debe prestarse a las necesidades de los países en desarrollo. En el espíritu del artículo 4 de la Convención, se subraya el compromiso de los Estados Partes de promover la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud. Como se mencionó anteriormente, este compromiso puede adoptar formas diferentes, por ejemplo, el apoyo de las actividades de los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes, o la cooperación bilateral en virtud de la cual los países más ricos asignan recursos como parte de su política de ayuda al desarrollo. Esas medidas serán decisivas a la hora de fortalecer la capacidad nacional de los países en desarrollo o de proporcionar los bienes necesarios, incluidos alimentos nutritivos, vacunas o tecnología disponible. Por consiguiente, en los informes de los Estados Partes se deberá indicar el porcentaje que se asigna en el respectivo presupuesto a la cooperación internacional y, en particular, a la salud, así como el programa que se aplica a ese respecto.

ARTÍCULO 26

Texto del artículo 26

- 1.** *Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.*

2. *Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.*

Comentario

El derecho a la seguridad social, examinado en este artículo, también figura en otros instrumentos internacionales, a saber, en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ahora bien, la formulación que utiliza la Convención es algo diferente y más detallada. De hecho, en lugar de hablar del derecho a la seguridad social, como reconocen la mayor parte de los convenios sobre derechos humanos, incluido el Pacto, se hace referencia al derecho del niño a **beneficiarse de** la seguridad social.

Esa formulación específica puede llevar a interpretar el artículo 26 de la Convención en cuanto a que los niños sólo tengan un derecho indirecto a la seguridad social y tengan derecho a beneficiarse a prestaciones de seguridad social que, aunque solicitadas en su nombre y para su bienestar, se concederían no tanto en reconocimiento del derecho que le corresponde como niño a la seguridad social como en el marco del derecho de cualquier persona responsable del niño, en particular, los padres o responsables legales del niño. Esa interpretación ilustraría la preocupación que se expresa en la Convención en cuanto a la necesidad de que el Estado preste asistencia apropiada a los padres y los responsables legales en el desempeño de sus responsabilidades para con el niño.

Ahora bien, en el párrafo 2 del artículo 26 se subraya claramente que tanto el niño como una persona en su nombre tienen derecho a cursar las solicitudes procedentes para que se concedan las prestaciones sociales. Por otro lado, en el artículo se aclara que deben tenerse en consideración los “recursos y la situación del niño” y no sólo de las personas que sean responsables de su mantenimiento. De conformidad con lo que antecede, las disposiciones del artículo 26 no deben interpretarse de manera estricta ni como si el niño fuera un mero beneficiario de la seguridad social sino como el destinatario de ese derecho fundamental. Por consiguiente, el niño tiene derecho a recibir las prestaciones sociales que requiere su situación, incluso en los casos en los que los padres u otros representantes del niño no soliciten esas prestaciones o podrían utilizarlas con fines otros que el mantenimiento del niño.

Párrafos 1, 2 y 3 del ARTÍCULO 27

Texto de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 27

- 1.** *Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*
- 2.** *A los padres y otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.*
- 3.** *Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*

Comentario

En este artículo se reconoce el derecho del niño a un nivel de vida adecuado, reconociéndose el derecho a un nivel de vida compatible con la dignidad humana del niño y que promueva el pleno y armonioso desarrollo del niño, en particular, a nivel físico, mental, espiritual, moral y social (párrafo 1). Ese “nivel de vida adecuado” deberá reflejarse, entre otras cosas, en la nutrición, el vestuario y la vivienda (párrafo 3).

La responsabilidad fundamental de la aplicación de este artículo recae en los padres y otras personas responsables del niño (párrafo 2). Además, en la medida de lo posible, el niño deberá ser cuidado por sus padres (artículo 7) que tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (artículo 18). Además, se pide a los padres que actúen dentro de sus posibilidades y medios económicos (párrafo 2 del artículo 27) de modo que los niños reciban todo el apoyo y la asistencia necesarios para que se desarrollen física, mental, espiritual y socialmente. De hecho, como se destaca en el artículo 18 de la Convención, su preocupación fundamental debe ser el interés superior del niño. En esta tarea, los padres serán asistidos por el Estado que, en caso de necesidad, también proporcionará asistencia material y programas de apoyo, en particular con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. Se reflejan además los derechos fundamentales de los niños a la alimentación, que también recoge el artículo 24, así como al vestuario y a la vivienda. Esa posición también ha sido reafirmada por el Comité en su intervención oficial en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).

En este artículo se destacan la indivisibilidad e interdependencia de los derechos del niño. Por ejemplo, en algunos casos, la falta de vivienda puede impedir que un niño se inscriba en la escuela o se beneficie de los servicios sanitarios. Además puede llevar a las autoridades a considerar que esa pobreza extrema pone en tela de juicio la capacidad de los padres para cumplir con sus responsabilidades, planteándose la posibilidad de alejar al niño del entorno familiar. Como el Comité ha expuesto en numerosas ocasiones, los niños que pertenecen a los grupos más desfavorecidos de la población son los más expuestos a ser colocados en hogares de guarda, por lo que también corren más riesgos de verse privados de su medio familiar natural. Esas soluciones sólo deberán decidirse a la luz del interés superior del niño y no sobre la base de los recursos, es decir, los "bienes" de los padres del niño lo que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, sería una discriminación. Además, en el párrafo 3 del artículo 27 se destaca específicamente la responsabilidad de los Estados Partes de ayudar y apoyar a los padres en caso necesario, con miras a permitirles que sean ellos los que se encarguen de la educación y el desarrollo del niño.

VII. Educación, esparcimiento y actividades culturales – Artículos 28, 29 y 31

ARTÍCULO 28

Texto del artículo 28

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:*
 - a) *Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;*
 - b) *Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*
 - c) *Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;*
 - d) *Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;*

- e) *Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*
- 2.** *Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.*
- 3.** *Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.*

Comentario

Las disposiciones de este artículo, en particular, las que se recogen en el párrafo 1, siguen muy de cerca la formulación del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y reflejan disposiciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada en el marco de la UNESCO. Pero como en otros ámbitos, en este artículo se introducen innovaciones importantes, en particular, en relación con la promoción de la cooperación internacional y la compatibilidad de la disciplina escolar con la dignidad humana del niño.

En el párrafo 1 se ilustran algunas de las medidas que los Estados Partes deberán tomar para garantizar la aplicación del derecho a la educación. La lista que contienen ese párrafo no pretende ser exhaustiva, antes bien, debe considerarse a título indicativo. Aunque se reconoce que la educación es un derecho fundamental, en este párrafo se subraya que ese derecho debe ejercerse progresivamente. Ahora bien, como ya se subrayó anteriormente en relación con el artículo 4 de la Convención, esa expresión no debe interpretarse como algo que menoscaba la obligación de los Estados Partes a actuar de la forma más rápida y eficaz posible y de adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas hasta el máximo grado de los recursos disponibles para velar por el cumplimiento de este derecho.

El derecho a la educación debe ejercerse sobre la base de la igualdad de oportunidades. Esa expresión reafirma la importancia esencial del principio de la no discriminación en la esfera específica de la enseñanza. Todos los niños y las niñas, ya sean ricos o pobres, independientemente de que vivan en zonas urbanas o rurales, tengan impedimentos, pertenezcan a comunidades minoritarias o indígenas y cualquier otro niño bajo la jurisdicción de un Estado Parte deberán disfrutar efectivamente y en igualdad de condiciones de este derecho

fundamental como medio para llegar a ser miembros responsables y activos de la sociedad y tener la libertad necesaria para tomar decisiones bien fundadas. A este respecto, en los informes de los Estados Partes se deberá indicar con detalle hasta qué punto los niños, en particular los que pertenecen a los grupos más vulnerables, tienen acceso a la escuela, son alentados a asistir regularmente a la escuela y cómo se los ayuda a evitar la deserción escolar. Análogamente, también se deberán proporcionar datos desglosados pertinentes, teniendo en cuenta las diferentes etapas del sistema de enseñanza: primaria, secundaria y superior.

De conformidad con la Convención, la enseñanza primaria, fase inicial y decisiva, debe ser gratuita y obligatoria. Por lo que respecta a la enseñanza secundaria, todos los niños deben poder disponer de ella y tener acceso a ella mediante la adopción de medidas apropiadas, tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; a su vez, la enseñanza superior debe ser accesible a todos "por cuantos medios sean apropiados". La formulación de estos apartados indica un aumento de la libertad de acción de los Estados para decidir las medidas que deberán adoptar para garantizar las diferentes etapas de la enseñanza. De hecho, la Convención parece dar una orientación mucho más precisa en relación con la enseñanza primaria, que debería ser gratuita y obligatoria, que en relación con los subsiguientes grados de enseñanza. Sin embargo, en la interpretación de estas disposiciones se deberá tener debidamente en cuenta el hilo conductor de este artículo, en particular, la referencia que hace a la ejecución progresiva de ese derecho, que deberá fomentar la adopción de medidas cada vez más estrictas para garantizar el disfrute de este derecho, en todos sus aspectos a todos los niños bajo la jurisdicción del Estado. Incluso en relación con la enseñanza superior, los Estados deberán actuar "por cuantos medios sean apropiados", lo que entraña de hecho como objetivo la prestación gratuita de esa enseñanza.

Por consiguiente, en los informes de los Estados Partes se deberá hacer mención al número de años de enseñanza obligatoria así como a la edad límite de esa enseñanza, las medidas tomadas para garantizar que la enseñanza primaria sea obligatoria y gratuita para todos los niños, así como las medidas que se hayan tomado para introducir la enseñanza secundaria gratuita. También es importante indicar el costo real para una familia de la escolarización de un niño en esos diferentes niveles de enseñanza y las medidas adoptadas para permitir que los niños que pertenecen a familias pobres tengan acceso a todos los niveles de la enseñanza.

Las medidas concretas para apoyar a las niñas cobran una importancia especial en el campo de la educación, como se destacó en los debates generales del Comité de los Derechos del Niño y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing. La discriminación contra las niñas suele ser la consecuencia de la distribución tradicional de funciones dentro de la familia, en la que se confía a las niñas responsabilidades domésticas y se les impide el acceso a la escuela o la conclusión del ciclo escolar. Esos casos son parti-

cularmente evidentes en las zonas rurales y apartada en las que la distancia a la escuela, la falta de clases separadas para las niñas o el número insuficiente de mujeres en la enseñanza contribuye a menudo a reforzar actitudes discriminatorias existentes y son la causa del todavía extremadamente alto nivel de analfabetismo entre las niñas. A ese respecto, en la Plataforma de Acción aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing en 1995 se reconoce expresamente que las niñas suelen obtener resultados escolares mediocres, que el porcentaje de su asistencia a la escuela secundaria sigue siendo considerablemente bajo en muchos países y que no suelen recibir el aliento o la oportunidad para cursar una formación científica y tecnológica, lo que limita sus conocimientos básicos y sus oportunidades de empleo. Así pues, y como el Comité a menudo ha puesto de relieve, es imperativo garantizar el acceso efectivo de las niñas al sistema de enseñanza y de formación profesional, así como aumentar el porcentaje de niñas que asisten a la escuela, reduciendo las tasas de deserción escolar. Por otro lado, es menester eliminar todos los estereotipos en los materiales didácticos, y todas las personas involucradas en el sistema educativo deberán recibir una formación adecuada por lo que respecta a la Convención y a los derechos fundamentales de niños y niñas. Por consiguiente, en los informes se deberá indicar el porcentaje de niñas inscritas en cada nivel del sistema de enseñanza, la tasa de asistencia escolar y de deserción escolar así como las medidas adoptadas para promover su participación cada vez mayor en la vida escolar.

En el artículo también se mencionan la información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales, como importantes elementos para la preparación de los niños a una vida individual y responsable en la sociedad. Por consiguiente, los Estados deberán tomar medidas apropiadas para garantizar la disponibilidad y el acceso a esa información y orientación, de modo que los niños puedan beneficiarse de ellas progresivamente y sobre la base de la igualdad de oportunidades.

A este respecto, particular atención debe prestarse a la situación de los niños que viven en zonas apartadas o rurales, que deben tener acceso a la información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales en igualdad de oportunidades. Conviene destacar que, muy a menudo, los niños abandonan la enseñanza de forma prematura porque se sienten atraídos a integrarse en el mercado de mano de obra ilegal, y les es difícil comprender el valor de la educación para su futuro. Esto demuestra hasta qué punto son pertinentes la información y la orientación en cuestiones educacionales y profesionales como medio de proporcionar las competencias necesarias para ejercer una profesión en el futuro, ampliando el abanico de opciones para el niño y contribuyendo a la prevención de situaciones en las que el niño termina siendo mano de obra clandestina y explotada. A este respecto, es particularmente importante velar por que se fije la misma edad para la conclusión de la enseñanza obligatoria y para el acceso al empleo, asegurándose de que esa edad no sea demasiado baja.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el párrafo 2 del artículo 28 constituye una importante innovación de la Convención, por cuanto destaca la necesidad de que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con las disposiciones y los principios de la Convención. Así pues, los Estados Partes deberán adoptar medidas apropiadas, legislativas y de otra índole, en particular campañas de sensibilización y actividades de formación destinadas a los enseñantes, con objeto de prohibir los castigos corporales en las escuelas públicas y privadas o cualquier otra actitud que menoscabe el derecho fundamental del niño a su integridad física o que sea contraria a su dignidad. Análogamente deberán tomarse medidas para promover y garantizar la aplicación efectiva del derecho del niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten así como a tener oportunidad de participar en cualquier procedimiento relativo a su vida en la escuela, en particular, en las decisiones de suspensión o expulsión de la escuela.

En el párrafo 3 se aborda la importante esfera de la cooperación internacional, reafirmando la exhortación que se hace en el artículo 4 en favor de un movimiento de solidaridad internacional por los niños, destacándose las necesidades especiales de los países en desarrollo. A este respecto, es importante recordar el principio 20/20 respaldado por varios organismos de las Naciones Unidas, según el cual, los Estados deberían asignar 20 por ciento del presupuesto nacional así como 20 por ciento del total recibido en concepto de ayuda para el desarrollo, al sector social, incluida la enseñanza. Del mismo modo, en recientes conferencias de las Naciones Unidas se ha hecho un importante llamamiento en favor del cumplimiento del objetivo concertado de 0,7 por ciento del producto nacional bruto destinado a la ayuda para el desarrollo y en favor de un incremento del porcentaje de fondos destinados a programas de desarrollo social, objetivo que se debería tener en cuenta en las políticas de ayuda al desarrollo de los Estados.

Así pues, debería fomentarse la cooperación internacional, destinándose en particular, pero no exclusivamente a la eliminación de la ignorancia y el analfabetismo, el acceso a los conocimientos científicos y técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. Por consiguiente, en los programas de cooperación técnica internacional se deberá prever la formación de enseñantes en métodos pedagógicos modernos así como su perfeccionamiento. No hay duda de que los enseñantes podrían desempeñar un papel fundamental a la hora de promover el valor de la enseñanza así como de fomentar una toma de conciencia y una mejor comprensión de los valores de la Convención, entre otras cosas, con miras a que aumente la contratación de mujeres docentes, alentándose la participación de las niñas en la vida escolar, eliminando todos los materiales que contienen estereotipos y erradicando los métodos de disciplina escolar que puedan menoscabar la dignidad humana del niño o, en líneas generales, promoviendo los objetivos de la enseñanza de conformidad con el artículo 29 de la Convención.

ARTÍCULO 29

Texto del artículo 29

1. *Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:*
 - a) *Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;*
 - b) *Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;*
 - c) *Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;*
 - d) *Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;*
 - e) *Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.*
2. *Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.*

Comentario

En este artículo se destaca la importancia de que la educación esté orientada por valores fundamentales que contribuyan decisivamente a garantizar que el niño no sólo se beneficie de la educación y competencias puramente formales sino que se desarrolle en un entorno armonioso sobre los planos espiritual, moral, social y físico. Esos valores, descritos en el párrafo 1, se aplican tanto al contenido de la educación como a la forma en que se imparte, lo que exige un enfoque particular por lo que respecta a la forma de enseñar y aprender.

Es interesante observar que, a diferencia de otras disposiciones de la Convención, en el párrafo 1 se insiste en la necesidad de un consenso en torno a los objetivos de la educación, por lo que se utiliza la expresión " los Estados Partes convienen" y no, como es habitual,

“los Estados Partes reconocen”. Se destaca además la fundamental importancia de un enfoque centrado en el niño de forma que contribuya decisivamente al desarrollo de sus aptitudes hasta el máximo de sus posibilidades, estimulando su creatividad y capacidad y preparándolo para asumir una vida responsable en una sociedad libre. Al mismo tiempo, en el artículo se promueve el respeto del niño por todos cuantos son diferentes y por la diversidad de culturas, valores, idiomas y civilizaciones de todo el mundo, fomentándose así un espíritu de comprensión y amistad recíprocas. Así pues, aun destacando la importancia de inculcar al niño el respeto de su propia cultura, valores y nación, la Convención indica además la necesidad de una actitud abierta y sin estrechez de miras de modo que se fomente la sensibilidad y tolerancia en relación con los otros.

Por otro lado, en el párrafo 1 se destaca la importancia esencial de inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y la necesidad de que los Estados Partes incluyan los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planes de estudio. Como se ha mencionado anteriormente, tomando nota de esa necesidad, el Comité ha instado a los Estados Partes a utilizar la Convención sobre los Derechos del Niño como un modelo para la enseñanza relativa a los derechos humanos y a examinar la posibilidad de incluirla en el programa de estudios así como en el programa de formación para el personal docente.

Una gran innovación aquí es la referencia que se hace a la necesidad de inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. La Convención demuestra así claramente la estrecha relación que existe entre un medio ambiente saludable y el disfrute de los derechos fundamentales, indicando al mismo tiempo la importancia de inculcar la preservación y la protección del medio ambiente desde las primeras etapas de la vida. Tras destacar en el artículo 24 los riesgos y peligros para la salud de los niños como consecuencia de la contaminación ambiental y habiendo exhortado a la difusión de información sobre el saneamiento ambiental y sobre la prevención de accidentes, la Convención destaca aquí la importancia del medio ambiente como elemento esencial de los planes de estudio.

ARTÍCULO 31

Texto del artículo 31

- 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.*
- 2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.*

Comentario

En las disposiciones de este artículo se destaca la importancia fundamental de garantizar a todos y cada uno de los niños el derecho a ser niño, así como el derecho al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, al descanso y el esparcimiento, así como a participar libremente en la vida cultural y artística.

Cada uno de los derechos reconocidos en este artículo tiene su propio valor como medio de promover la creatividad y el espíritu de curiosidad de los niños y de garantizar el espacio que necesitan para descansar y disfrutar de la felicidad de ser niños. Pero también deberá examinarse en conexión con otros artículos pertinentes de la Convención, reconociéndose así que el derecho al juego y a las actividades recreativas deben tenerse en cuenta en el marco del derecho a la educación, a fin de contribuir al desarrollo de las aptitudes del niño hasta el máximo de sus posibilidades. Del mismo modo, incluso en las circunstancias específicas en las que se permite trabajar a los niños menores de 18 años, a la luz del artículo 32, el derecho al descanso y al esparcimiento también deberán garantizarse en igualdad de condiciones. En las situaciones que se reglamentan en el artículo 39 por lo que respecta a la recuperación y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación y abuso, tortura o conflictos armados, el hecho de que el niño pueda jugar y participar en actividades recreativas puede desempeñar un papel fundamental, promoviendo la autoestima y la confianza del niño así como su participación creciente en la vida.

Las actividades que se prevén en el marco de este artículo deberán adaptarse a la edad del niño. Por consiguiente, no deberán ser excesivas ni entrañar riesgos innecesarios o perjudiciales para el desarrollo, la salud y la educación del niño; tampoco deberán ser fuente de explotación, en particular, en los ámbitos principalmente destinados a promover el bienestar del niño, como en el caso de las actividades o competiciones deportivas.

Los Estados Partes tienen la obligación no sólo de reconocer y respetar los derechos estipulados en este artículo sino de adoptar, a la luz del párrafo 2, todas las medidas apropiadas para promover la plena participación del niño en la vida cultural y artística. Así pues, los Estados deberán actuar teniendo en consideración la edad del niño así como la gama de actividades a la que tiene derecho a participar libremente. Con ese fin, deberán ofrecer oportunidades apropiadas en igualdad de condiciones a todos los niños, incluidos los que viven en zonas rurales y apartadas, los niños impedidos y los niños que forman parte de grupos vulnerables. Por consiguiente, en los informes se deberán indicar, entre otras cosas, las medidas tomadas para crear espacios donde puedan desarrollarse actividades culturales, artísticas, recreativas y de esparcimiento destinadas a los niños, así como las diversas actividades desarrolladas, el porcentaje de niños que participan en esas actividades por país y la partida del presupuesto que se asigna a las mismas, así como la tasa de niños que se benefician realmente de ellas.

VIII. Medidas especiales de protección

a) Niños en situaciones de urgencia – artículos 22, 38 y 39

ARTÍCULO 22

Texto del artículo 22

1. *Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.*
2. *A tal efecto, los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.*

Comentario

En el artículo 22 se aborda de forma específica la situación de los niños refugiados, de los niños solicitantes de asilo, así como la de los niños no acompañados. El hecho de que se destaquen las situaciones de esos niños en particular no significa en modo alguno que no se apliquen a esos niños los otros artículos de la Convención.

En el propio artículo 22 se indica ya que los Estados Partes deben velar por que este grupo de niños reciba “la protección y la asistencia humanitaria adecuada” y tomar medidas adecuadas para garantizar que disfruten “de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de

carácter humanitario". Además, en el artículo 2 se destaca, como ya se ha mencionado, la responsabilidad de los Estados Partes de garantizar y proteger los derechos reconocidos por la Convención por lo que respecta a "cada niño sujeto a su jurisdicción" y de velar además por que no se admita discriminación alguna por los motivos que sean, entre otros, sobre la base del origen nacional del niño, la raza, el idioma o cualquier otra circunstancia, lo que también atañe claramente la situación de los niños refugiados y solicitantes de asilo. Por consiguiente, los derechos fundamentales del niño estipulados en la Convención también deberán ser disfrutados por esos niños, incluido el derecho a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento, a tener un nombre y a adquirir una nacionalidad, así como a ser cuidado por sus padres y a que sus solicitudes encaminadas a la reunión de la familia sean atendidas por los Estados de manera positiva, humanitaria y expeditiva; a la libertad de expresión, a la salud y a la educación así como a beneficiarse de protección especial contra cualquier forma de explotación, incluida la explotación del trabajo infantil o el reclutamiento militar a una edad inferior a la edad mínima estipulada por la Convención. Del mismo modo, la privación de libertad sólo deberá aplicarse como medida de último recurso y durante el período lo más corto posible.

Los principios generales de la Convención también deben ofrecer orientación en la educación, el desarrollo y el cuidado de esos grupos de niños. Así pues, a la luz del artículo 2 de la Convención, los niños y niñas que se hallan en campamentos de refugiados deberán poder disfrutar del derecho a la educación en igualdad de condiciones y en relación con cualquier otro niño, y deberán adoptarse todas las medidas apropiadas para prevenir cualquier tipo de discriminación o abuso en relación con los niños que pertenecen a un grupo étnico o religioso particular. El interés superior del niño deberá tener prelación en todas las decisiones que lo afecten, como a la hora de decidir por lo que respecta a las solicitudes de reunificación de la familia incluso cuando sean presentadas por un niño no acompañado, o de permitir que un niño permanezca en un país de acogida en los casos en los que la repatriación al país de origen puede poner en peligro su vida. Por último, la participación del niño refugiado o solicitante de asilo deberá promoverse y garantizarse con miras a que se tenga en cuenta el punto de vista del niño en los procedimientos pertinentes, como en relación con la solicitud de asilo, la reunificación de la familia o la deportación de uno de los padres. Así pues, como se estipula en el artículo 12 de la Convención, a fin de promover su participación, se deberá permitir que el niño tenga oportunidad de expresar su opinión, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado. La decisión a ese respecto deberá tomarse en función del interés superior del niño. Es evidente que la presencia de un representante es particularmente importante si se trata de niños no acompañados.

Así pues, las legislaciones y prácticas nacionales deberán reflejar estos valores y preocupaciones. El hecho de que en un Estado particular no existan refugiados no debe ser un argumento para no adoptar leyes en ese sentido. En el artículo 4 de la Convención se insta a la adopción de medidas legislativas "para dar efectividad a los derechos reconocidos en la [...]"

Convención", y los derechos de los niños refugiados y solicitantes de asilo no deben ser una excepción. A ese respecto, un marco jurídico puede ser un importante instrumento de prevención en situaciones de urgencia cuando el Estado deba hacer frente a una gran afluencia de refugiados.

Para garantizar la aplicación del artículo 22 y, en términos generales, el disfrute de los derechos fundamentales de los niños refugiados o solicitantes de asilo, se requiere por supuesto una acción a nivel internacional, a la que se refiere el párrafo 2 cuando destaca la importancia de la cooperación con los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que cooperan con las Naciones Unidas. Qué duda cabe que una acción conjunta por parte de estas entidades es esencial a la hora de proteger y ayudar al niño, en particular, cuando es necesario localizar a los padres u otros miembros de la familia con miras a la reunificación familiar.

ARTÍCULO 38

Texto del artículo 38

- 1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.*
- 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.*
- 3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.*
- 4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.*

Comentario

En el artículo 38 se aborda la situación de los niños afectados por los conflictos armados. Es el resultado de un largo debate en el grupo de redacción de la Comisión de Derechos Humanos y sigue siendo hoy la base de importantes estudios y negociaciones destinados a reforzar el nivel de protección de los niños que se encuentran atrapados en esas situaciones.

En las disposiciones de este artículo se destacan dos ideas principales: en primer lugar, se reconoce que el derecho internacional humanitario aplicable en las situaciones de conflicto armado también son pertinentes para los niños por lo que deberán ser aplicados por los Estados (párrafo 1), entre otras cosas, con miras a garantizar la protección de la población civil en general y de los niños en particular (párrafo 4); en segundo lugar se abordan específicamente las condiciones en las que los niños pueden ser reclutados como soldados para participar en las hostilidades (párrafos 3 y 2).

La situación de los niños afectados por los conflictos armados viene siendo objeto de profunda preocupación desde hace tiempo, y ha cobrado un interés renovado tras la adopción de la Convención. El hecho de que fuera éste el primer asunto al que el Comité dedicó sus debates ha contribuido en parte a poner esa situación de relieve. Desde entonces, y sobre la base de las recomendaciones específicas aprobadas por el Comité, se han tomado dos medidas principales en el sistema de las Naciones Unidas; por un lado, la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer un grupo de trabajo para redactar un protocolo facultativo de la Convención, elevando la edad mínima de reclutamiento y participación de los jóvenes en las hostilidades a 18 años; por otro lado, un experto nombrado por el Secretario General ha emprendido un importante estudio sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños. Ambas iniciativas se han llevado a cabo en el marco de la Convención y se han regido por los derechos fundamentales de los niños. Una vez terminadas, esas iniciativas contribuirán sin duda a mejorar la protección de los niños en conflictos armados y de hecho ya están contribuyendo decisivamente a promover una mayor toma de conciencia sobre esa situación.

La protección de los derechos de los niños en situaciones de guerra ha pasado a ser una prioridad importante en diferentes organizaciones que forman parte del sistema de las Naciones Unidas. Es ese el caso del UNICEF que aprobó un "Programa Antibélico" en su Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia 1996, y del ACNUR, como lo demuestran sus iniciativas sobre el terreno en las situaciones de urgencia. A su vez, los Estados han reconocido en la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing que las violaciones de los derechos humanos en las situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos internacionales y del derecho humanitario. En la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en Ginebra en diciembre de 1995, se recomendó por consenso que las partes en conflicto se abstuvieran de dar armas a niños meno-

res de 18 años y tomaran todas las medidas necesarias para garantizar que los niños menores de 18 años no participaran en las hostilidades.

Los debates generales que tuvieron lugar en el marco del Comité constituyen una valiosa referencia a la hora de definir las obligaciones de los Estados Partes en este ámbito. En ellos se destacó el compromiso de los Estados de garantizar y respetar todos los derechos reconocidos por la Convención a cada niño bajo su jurisdicción (artículo 2) y de adoptar todas las medidas apropiadas para alcanzar ese objetivo (artículo 4). Se destacó además que en sus acciones, los Estados debían regirse por los principios generales de la Convención, en particular, por el interés superior del niño, y que ninguna de esas disposiciones admitía derogación alguna en tiempos de guerra o de urgencia. Particularmente importante fue destacar que todos los derechos del niño pueden estar en juego en tiempos de guerra y que, de hecho, es necesario tomar todas las medidas apropiadas con carácter incluso más urgente para garantizar su cumplimiento efectivo y la asistencia y el socorro humanitarios necesarios a los niños, entre otras cosas, estableciendo corredores de paz y treguas.

Una de las cuestiones primordiales que se plantean en el artículo 38 es la cuestión de la edad mínima para el reclutamiento y la participación en las hostilidades. A este respecto, el Comité considera que las disposiciones del artículo 41 de la Convención deben ser consideradas por los Estados como un medio de garantizar la aplicación permanente de las normas que sean más favorables a los niños. Después de la ratificación o de la adhesión, los Estados también pueden hacer declaraciones comprometiéndose a no reclutar a niños menores de 18 años de edad. A este respecto, al tiempo que insta a una aplicación efectiva de la Convención, el Comité exhorta a la mejora de las normas existentes y a la concertación futura de un protocolo facultativo en el que se eleve la edad mínima de participación de los niños en los conflictos armados.

El Comité también ha puesto de relieve que la participación de personas menores de 18 años en las hostilidades es perjudicial física y psicológicamente y puede afectar el pleno disfrute de los derechos fundamentales del niño. Por esta razón, las personas menores de 18 años nunca deberían participar en las hostilidades. La participación en conflictos armados, ya sea directa o indirecta, plantea graves riesgos para la vida de los niños y menoscaba su desarrollo armonioso y la aplicación de los derechos inherentes a su dignidad humana (incluidos los derechos a un entorno familiar, a la educación y a la salud, a una nacionalidad, y a no ser objeto de malos tratos o explotación). Es menester reconocer que en una situación de urgencia, es muy difícil definir el límite entre lo que puede considerarse participación directa y participación indirecta, por cuanto los riesgos que se corren y la denegación del respeto de los derechos fundamentales son similares en ambos casos, por lo que es evidente que hay que evitar cualquier situación que pueda menoscabar el respeto de los derechos del niño. Por esta razón, en el protocolo facultativo deberá reflejarse una prohibición clara de la participación en las hostilidades de personas menores de 18 años, ya sea de forma directa o indirecta.

Además, los Estados Partes deberán abstenerse de reclutar a personas menores de 18 años en las fuerzas armadas. La misma regla cabe aplicarse como cuestión de principio al reclutamiento voluntario. La realidad muestra que las situaciones de urgencia favorecen el reclutamiento de niños, lo que supone graves riesgos para ellos. Por esta razón, el reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas nunca deberá utilizarse como una excusa que haga posible la participación directa o indirecta en las hostilidades de personas menores de 18 años. Incluso en las situaciones en las que los Estados aceptan reclutamientos voluntarios, la formación de las personas voluntarias deberá incluir la formación relativa a los derechos humanos y humanitarios, a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño y en particular de las disposiciones de los artículos 28, 29 y 42.

Conviene destacar que la aplicación del artículo 38 también requiere la adopción de medidas destinadas a la prevención de los conflictos o la atenuación de sus efectos, incluidas medidas de mediación y conciliación, educación y formación sobre los derechos del niño en el ejército y, en general, una educación que fomente un espíritu de comprensión, solidaridad y paz a la luz del artículo 29 de la Convención.

ARTÍCULO 39

Texto del artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura y otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Comentario

A la luz del artículo 39 de la Convención, los niños víctimas de la guerra deben beneficiarse de programas para su recuperación física y psicológica y su reintegración social en un medio que promueva su salud, el respeto de sí mismo y su dignidad. En este ámbito, al mismo tiempo que resaltó la importancia de la cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales y la necesidad de que actúen de conformidad con un plan integrado, el Comité destacó en su debate sobre los conflictos armados, que los programas para la recuperación y la reintegración del niño requieren la aplicación y la supervisión de estrategias adecuadas y deben basarse en el refuerzo de la participación de las familias y de la comunidad local.

b) Niños que tienen conflictos con la justicia – Apartados a, b, c, d del artículo 37, artículos 40 y 39

Los artículos 37 y 40 se examinan juntos por cuanto abordan derechos fundamentales así como la protección jurídica de los niños en el marco de la administración de la justicia de menores. Junto con el artículo 39 relativo a la recuperación y la reintegración de los niños, esos artículo han sido examinados por el Comité en el marco de un debate general que tuvo lugar en noviembre de 1995. Las conclusiones derivadas de ese debate y que se presentan a continuación constituyen una valiosa orientación para los Estados Partes en la aplicación de estas disposiciones.

ARTÍCULO 37*

Texto del artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

- a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;*
- b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;*
- c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;*
- d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a*

* Por lo que respecta al apartado a del artículo 37, véase también la sección IV de las orientaciones generales: derechos y libertades civiles.

impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

ARTÍCULO 40

Texto del artículo 40

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido las leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.*
2. *Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:*
 - a) *Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;*
 - b) *Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:*
 - i) *Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;*
 - ii) *Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;*
 - iii) *Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un*

asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

- iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;*
- v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;*
- vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;*
- vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.*

3. *Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:*

- a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;*
- b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.*

4. *Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.*

Comentario

El ámbito de la administración de la justicia de menores reviste una importancia práctica y actual para los diferentes sistemas jurídicos. La estimulante e innovadora filosofía derivada de la Convención sobre los Derechos del Niño y de otras normas de las Naciones Unidas aprobadas en ese ámbito, a saber, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (reglamento de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, apuntan a un sistema centrado en el niño que lo reconozca como un sujeto con derechos y libertades fundamentales y garantice que todas las decisiones a ese respecto se rijan ante todo por el interés superior del niño. Esos principios destacan la necesidad de que los Estados Partes adopten todas las medidas necesarias para garantizar que sus legislaciones y prácticas nacionales estén en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular, a la luz de su artículo 4.

A este respecto, la Convención concilia dos valores esenciales: por un lado, el respeto de los derechos humanos y de la dignidad humana inherente a cada individuo; por otro lado, la consideración del interés superior del niño y de sus necesidades especiales a la luz de la edad del niño, de la evolución de su personalidad y la voluntad de velar por que el niño asuma una función constructiva y responsable en la sociedad. En este marco, la Convención define algunos principios esenciales:

- El **principio de humanidad**: habida cuenta de este principio, la Convención prohíbe sin ambages la tortura (véase la sección anterior sobre derechos y libertades civiles), la pena capital y la prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación en relación con las personas menores de 18 años, limitando la privación de libertad como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda (apartados *a* y *b* del artículo 37) y en las situaciones en las que la privación de libertad sea absolutamente necesaria, el niño deberá ser tratado siempre con humanidad y de manera que se tengan en cuenta las necesidades que corresponden a su edad;
- El **principio de la función esencial de la familia** que apunta a la necesidad de que el niño privado de libertad mantenga contactos frecuentes con su familia, mediante visitas y correspondencia (apartado *d* del artículo 37) y la presencia de los padres del niño cuando se le comuniquen los cargos que pesan contra él (inciso *ii* del apartado *b* del párrafo 2 del artículo 40) y cuando la causa del niño es dirimida por una autoridad y órgano judicial competente, independiente, e imparcial (inciso *iii* del apartado *d* del párrafo 2 del artículo 40);
- El **principio de la vida privada**, que deberá ser respetado en todos los procedimientos que afecten al niño y, en cuya virtud, el niño tiene derecho a tener contactos privados con su asesor legal, así como al respeto por parte del personal de las instituciones donde haya sido colocado por lo que respecta a los asuntos que lo

conciernen a él o a su familia y de los que el personal en cuestión tenga conocimiento a título profesional, así como a un expediente confidencial e individual.

- El **principio de la intervención judicial** para determinar la legalidad de la privación de libertad del niño (apartado *d* del artículo 37), el derecho a que su causa sea dirimida en una audiencia equitativa conforme a la ley (inciso *iii* del apartado *b* del párrafo 2 del artículo 40) y a que se reconsidere la decisión por la que se reconoce que el niño ha infringido las leyes penales (apartado *b* del párrafo 2 del artículo 40);
- El **principio de la inviolabilidad de la defensa**, en cuya virtud, todo niño privado de su libertad tendrá derecho a asistencia jurídica y otra asistencia adecuada (apartado *d* del artículo 37), a la preparación y presentación de su defensa (inciso *ii* del apartado *b* del párrafo 2 del artículo 40) y a estar presente cuando la causa que lo concierne es dirimida en una audiencia equitativa conforme a la ley (inciso *iii* del apartado *b* del párrafo 2 del artículo 40);
- Y el **principio de trámite rápido de los procedimientos en los que participa el niño**, como medio de garantizar el derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada (apartado *d* del artículo 37 e inciso *ii* del apartado *b* del párrafo 2 del artículo 40), a una pronta decisión sobre la legalidad de la privación de libertad (apartado *d* del artículo 37), y de velar por que se informe al niño sobre los cargos que pesan contra él (inciso *ii* del apartado *b* del párrafo 2 del artículo 40) y por que la causa sea dirimida sin demora (inciso *iii* del párrafo 2 del artículo 40).

Todos estos principios contribuirán a que se consideren soluciones menos rígidas y formales y a que, en cualquier circunstancia, se vele por que se respeten plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

Como en otros ámbitos, los Estados Partes reflejarán de forma adecuada los principios generales de la Convención tanto en su legislación como en las prácticas nacionales. El respeto del principio de la no discriminación contribuirá de hecho a impedir que se recurra a criterios de índole subjetiva y arbitraria para determinar la responsabilidad penal de los niños, como la determinación de la pubertad, la edad de discernimiento o la personalidad del niño. También impedirá que la exclusión y la estigmatización social de los niños que viven y/o trabajan en la calle propicien que éstos sean objeto de abusos, entre otros, por los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, y den lugar a reiteradas situaciones de impunidad.

El principio de interés superior del niño se reafirma en la Convención en el contexto de la administración de la justicia de menores, en particular, cuando la Convención destaca que el niño debe ser tratado de forma que se respeten su dignidad y valor, promovándose así el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales del niño, teniendo debidamente en cuenta su edad y sus necesidades especiales. Sin embargo, con frecuencia las

medidas adoptadas para garantizar el respeto de ese principio han sido insuficientes. Muy a menudo los sistemas de justicia de menores no son suficientemente autónomos, y los jueces, abogados, agentes sociales y personal de las instituciones suelen carecer de formación específica en este ámbito y en el ámbito de los derechos fundamentales y las garantías legales a los que los niños tienen derecho. De plena conformidad con la Convención, sólo debería recurrirse a la privación de libertad como medida de último recurso o por el período de tiempo más corto que proceda; además, deberán garantizarse los contactos con la familia, el acceso a asistencia jurídica y otra asistencia, y la asistencia jurídica deberá proporcionarse gratuitamente.

Del mismo modo, de conformidad con el derecho del niño a participar en los procedimientos que lo atañen, se deberá suministrar al niño suficiente información sobre sus derechos y darle la posibilidad de beneficiarse de la asistencia de un asesor jurídico. En caso de malos tratos, abuso sexual o violación de sus derechos fundamentales, los niños tienen derecho a presentar denuncias.

Por lo que respecta al derecho del niño a sobrevivir y desarrollarse, en toda su dimensión física, espiritual, moral y social, el Comité ha observado con profundo pesar que la pena capital todavía se aplica en algunos países a personas menores de 18 años, y que el castigo físico y la tortura se utilizan como medidas educativas y como sanciones, mientras que poca atención recibe la necesidad de promover un sistema eficaz de recuperación física y psicológica y de reintegración social del niño en un medio que vele por su salud, su autoestima y dignidad. Por consiguiente, los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas apropiadas para hacer frente a esas situaciones.

A la luz del artículo 42 de la Convención sobre los Derechos del Niño y, sobre la base del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos, es necesario emprender una campaña sistemática de información y sensibilización sobre los derechos del niño. Los Estados deberán esforzarse en particular por proporcionar información accesible a los niños, en particular, en el marco del sistema escolar, como medio de impedir la violación de sus derechos y la no aplicación de las garantías legales fundamentales; también deberán garantizar la formación sistemática de los grupos profesionales que trabajan con y para los niños en este ámbito, incluidos los jueces, los abogados, los agentes sociales, los funcionarios de aplicación de la ley, las autoridades de inmigración y los funcionarios correccionales. Al incorporar la Convención sobre los Derechos del Niño en los programas de formación, y al destacar los valores básicos de esta última en los códigos éticos pertinentes se contribuiría de forma decisiva a garantizar el respeto de los derechos del niño en los sistemas de justicia de menores.

A la luz del apartado *b* del artículo 37 de la Convención, la privación de libertad nunca debe ser ilegal o arbitraria y sólo deberá recurrirse a ella una vez que se hayan probado soluciones alternativas. Todo niño privado de libertad debe tener el derecho a pronta asistencia

jurídica o de otra índole, y el derecho a impugnar la legalidad de la privación ante un tribunal u otra autoridad independiente e imparcial (apartado *b* del artículo 37) . Habida cuenta de lo que antecede, el Comité ha expresado su preocupación sobre la colocación de niños en instituciones con el pretexto de velar por su bienestar cuando esa colocación no se rija por el interés superior del niño e infrinja las garantías fundamentales reconocidas por la Convención, incluido el derecho a impugnar la decisión de colocación en una institución ante una autoridad judicial, así como el derecho a una revisión periódica del trato que se dispensa al niño y de todas las circunstancias relativas a la colocación del niño (apartado *d* del artículo 37 y artículo 25).

De conformidad con el párrafo 4 del artículo 40 de la Convención, los Estados deberán encontrar alternativas a la colocación en hogares de guarda y adoptar medidas adecuadas para garantizar la transparencia en dichas instituciones, en particular, mediante el establecimiento de mecanismos independientes a nivel nacional e internacional, con miras a garantizar las visitas periódicas y una supervisión eficaz de esas instituciones. A este respecto, el Comité ha destacado la importante función que desempeñan los jueces y exhorta a los Estados a considerar la posibilidad de establecer un organismo especial que garantice el respeto de los derechos e intereses de los jóvenes e investigue las denuncias que éstos presenten.

ARTÍCULO 39

Texto del artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura y otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Comentario

El artículo 39 se examina en relación con otras disposiciones de la Convención, en particular el artículo 19, el apartado *a* del artículo 37, y el artículo 38. En este artículo se destaca el caso de los niños que son víctimas de alguna forma de abandono, explotación o abuso o de los efectos de los conflictos armados, y la necesidad de que sean curadas las heridas visibles o invisibles que esas situaciones traumáticas puedan ocasionar para que el niño pueda desarrollarse armoniosamente. Por esta razón, deberán tomarse medidas que garanticen su recuperación física y psicológica y contribuyan a su reintegración social. Todas las estra-

tegias y programas deberán llevarse a cabo en un medio que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Por lo que respecta a la administración de la justicia de menores, en el proceso de reintegración del niño deberán tenerse en cuenta estas preocupaciones. Ahora bien, como se destaca en el párrafo 1 del artículo 40, esa justicia deberá fomentar su sentido de dignidad y de valor personal, su respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y la función constructiva que deberá asumir en la sociedad. Así pues, las actividades y los programas estarán destinados a promover el sentido de responsabilidad en los niños así como las actitudes y capacidades que los ayuden a desarrollar su potencial como miembros de la sociedad. A este respecto, se les proporcionarán enseñanza escolar, formación profesional en actividades que los preparen para el empleo futuro, y oportunidades de trabajo siempre que sea posible en la comunidad local.

c) Niños en situaciones de explotación: recuperación física y psicológica, y reintegración social – Artículos 32, 33, 34, 35, 36 y 39

ARTÍCULO 32

Texto del artículo 32

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.*
2. *Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con este propósito, y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados partes, en particular:*
 - a) *Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;*
 - b) *Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;*
 - c) *Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.*

Comentario

En este artículo se aborda el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica, así como contra cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. En estas disposiciones se destaca claramente la importancia de velar por el desarrollo pleno y armonioso del niño y el respeto de sus derechos fundamentales, incluido el derecho a la educación, la salud, el esparcimiento, las actividades recreativas y el juego. Por lo tanto, para garantizar la aplicación de estos derechos, se requiere un enfoque holístico de los derechos humanos del niño.

Los Estados Partes deberán tomar todas las medidas necesarias, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para impedir que los niños sean víctimas de situaciones de explotación, de peligro o perjudiciales para su desarrollo, garantizar la protección efectiva de los niños que trabajan y promover la recuperación física y psicológica así como la reintegración social de los niños víctimas de esas situaciones. También deberán tener en cuenta las normas aprobadas que se estipulan en los instrumentos internacionales pertinentes, en particular las normas aprobadas por la OIT y, con este fin, tomarán las medidas necesarias para fijar la edad mínima para trabajar, formular la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo, así como estipular las penalidades u otras sanciones apropiadas. En este ámbito, cabe también recordar el Programa de acción para la eliminación de la explotación del trabajo infantil aprobado por la Comisión de Derechos Humanos en 1993, en el que se prevé una estrategia general por parte de los Estados para erradicar el trabajo infantil y, en especial, las formas más odiosas o degradantes de explotación del niño. En todas esas normas se prevén medidas preventivas y represivas que se consideran igualmente necesarias.

Las campañas de educación y de información, así como las actividades de formación desempeñan un papel decisivo como medios eficaces para impedir la participación y la contratación de niños en situaciones de explotación económica, garantizar el respeto de la dignidad humana del niño, erradicar actitudes de discriminación, de marginación y de estigmatización de los niños, así como su existencia oculta en situaciones de esclavitud y explotación.

En sus observaciones finales, el Comité ha abordado con frecuencia la cuestión de la explotación económica de los niños, en particular mediante el trabajo, y ha recomendado que se eleve la edad mínima de admisión al empleo al mismo nivel que la edad de la terminación de la escolaridad obligatoria. Teniendo en cuenta la particular vulnerabilidad de los niños, se insta a que se preste particular atención a la situación de los niños que trabajan en el sector no estructurado, en la agricultura o como empleados domésticos. El Comité también ha destacado la necesidad de que la legislación nacional esté en consonancia con la Convención y que se haga cumplir efectivamente, en particular mediante el establecimiento de procedimientos de denuncia eficaces y la creación de servicios pertinentes de supervisión e inspección en relación con la situación de los niños que trabajan, así como el estableci-

miento de sanciones adecuadas. Por lo tanto, en los informes deberán indicarse las medidas adoptadas en estos diversos ámbitos.

Reconociendo la importancia fundamental de esta cuestión, el Comité dedicó su segundo debate general al examen de la explotación económica de los niños, en particular mediante el trabajo, la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y la venta de niños. Y destacó que sólo mediante una acción concertada y global por parte de todas las entidades competentes en el ámbito de los derechos del niño sería posible mejorar y garantizar de manera eficaz políticas adecuadas de prevención, protección y reintegración social para los niños víctimas de explotación económica. El Comité instó al establecimiento de un mecanismo nacional de vigilancia y coordinación en el que estén representados los diferentes órganos nacionales competentes y que esté habilitado para velar por una estrategia multidisciplinaria y global destinada a impedir y combatir situaciones de explotación económica de los niños. Ese mecanismo, que cooperará estrechamente con organizaciones no gubernamentales, deberá reunir toda la información pertinente teniendo en cuenta indicadores válidos, a fin de llevar a cabo una evaluación periódica de la situación vigente y definir referencias estrictas aunque realistas que puedan utilizarse para mejorar constantemente la situación de los niños y el respeto de sus derechos fundamentales. Los informes de los Estados Partes deberán indicar las medidas tomadas para incluir estas disposiciones en su legislación.

Ahora bien, como ha señalado el Comité, los Estados Partes en toda circunstancia, deberán prohibir claramente, así como prevenir y combatir de manera eficaz, las siguientes actividades:

- las actividades que comprometan el desarrollo del niño o sean contrarias a los valores humanos o a la dignidad del niño;
- las actividades que involucren tratos crueles, inhumanos o degradantes, la venta de niños o las situaciones de esclavitud;
- las actividades que entrañen actitudes de discriminación, en particular en relación con grupos sociales marginados y vulnerables;
- las actividades que sean peligrosas o perjudiciales para el desarrollo armonioso, físico, mental, espiritual del niño, o puedan comprometer la educación o la formación del niño;
- todas las actividades desempeñadas por niños menores de la edad mínima a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 32 de la Convención, y, en particular, de las edades recomendadas por la OIT;
- todas las actividades en las que se utiliza a niños para cometer actos delictivos, incluido el tráfico de estupefacientes.

ARTÍCULO 33

Texto del artículo 33

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

Comentario

En este artículo se aborda la realidad específica de los estupefacientes y está destinado a garantizar la protección del niño contra su uso ilícito, así como a impedir la utilización de niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias. Tratándose de un problema que se desconoció durante mucho tiempo, la inclusión de estas disposiciones en la Convención denota la creciente preocupación por proteger a los niños contra la influencia nociva y grave de las drogas. Con este objetivo y teniendo en cuenta la complejidad de la situación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, y harán referencia a las mismas en sus informes, junto con cualquier estrategia que se haya decidido a ese respecto.

Una de las cuestiones sobre las que versa este artículo es la eventual utilización de los niños en la producción y el tráfico de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas. La misma preocupación se reflejó en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente y, más tarde, en el Programa de acción para la eliminación de la explotación del trabajo infantil, aprobado por la Comisión de Derechos Humanos. En este documento, se insta a los Estados a que tomen medidas preventivas y correctivas con objeto de luchar contra el fenómeno de la explotación por medio del trabajo infantil, como la utilización de niños para fines ilícitos, clandestinos o criminales, incluido el tráfico de drogas. A nivel legislativo, deberán introducir la prohibición total de la contratación de niños en "el trabajo relacionado con el tráfico y la producción de drogas ilícitas".

ARTÍCULO 34

Texto del artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- a) *La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;*
- b) *La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;*
- c) *La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.*

Comentario

En las disposiciones de este artículo se destaca el derecho del niño a la protección contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Para aplicar estas disposiciones, los Estados tendrán que tomar todas las medidas necesarias a fin de prevenir y combatir esas formas de explotación y abuso, incluyendo, entre otras, medidas destinadas a impedir la incitación o la coacción de un niño para que se dedique a cualquier actividad sexual ilegal, y la utilización del niño en la prostitución o en espectáculos o materiales pornográficos con fines de explotación.

Con este fin, los Estados Partes deberán adoptar leyes que prohíban ese tipo de explotación y garanticen la investigación a fondo de todos los casos de esa índole y el castigo de los culpables, combatiéndose de manera eficaz la impunidad. Además, las medidas legislativas deberán prever la debida reparación para los niños víctimas de esas prácticas, incluido un sistema de denuncias y compensaciones. En el espíritu del artículo 42 de la Convención, deberán organizarse campañas de información y sensibilización para el público en general, así como para grupos idóneos, incluidos los medios de comunicación, las agencias de viaje y de turismo; en el sistema escolar se incluirán programas educativos destinados a informar a los niños acerca de sus derechos fundamentales y de los riesgos que pueden correr cuando participan en esas prácticas sexuales, y se promoverán programas de formación para grupos de profesionales competentes que trabajen con y para los niños, tanto sobre los derechos fundamentales del niño como sobre las necesidades específicas de los niños en situaciones de explotación sexual. Mediante esas actividades de formación, será posible contar con agentes de enlace especializados en organismos encargados de la aplicación de la ley, que estarán bien preparados para encargarse de los casos de abuso y prostitución de

niños o de utilización de niños en la pornografía, y de prestar asistencia a los niños afectados. A la luz del artículo 4 de la Convención, deberá asignarse el máximo de los recursos necesarios para llevar a cabo las estrategias y los programas, incluidas la recuperación física y psicológica del niño y su reintegración social. Los informes deberán dejar constancia de las medidas adoptadas a este respecto.

Cabe recordar que la aplicación de los derechos estipulados en este artículo requiere que se reconozca al niño como persona humana, y que su dignidad humana sea plenamente respetada, sin considerárselo nunca como simple mercancía.

El abuso y la explotación sexuales de los niños no tienen fronteras geográficas, culturales o sociales, constituyendo una forma de violencia y humillación que tiene efectos perdurables en la vida de los niños. Se trata de un fenómeno clandestino y oculto que deberá combatirse sacándose a la luz mediante el acopio sistemático de información por parte de todas las entidades competentes, en los departamentos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, basándose en datos desglosados pertinentes, como medio de considerar un enfoque coherente y la aplicación de políticas y estrategias adecuadas a fin de proteger al niño contra la explotación y el abuso sexuales.

En este caso, al igual que en otras disposiciones de la Convención, los principios generales de la Convención deberán inspirar las medidas que adopten los Estados. El interés superior del niño deberá ser la consideración fundamental en todas las medidas que se tomen y permitirá la formulación de políticas que propugnen un enfoque centrado en el niño; se deberá dar a los niños la oportunidad de expresar sus opiniones cuando ocurran esas situaciones, en particular en el marco de cualquier procedimiento administrativo o judicial que los afecte, así como se deberá garantizar que puedan expresarse en un ambiente que les dé seguridad en lugar de traumatizarlos o estigmatizarlos aún más. Por otra parte, los niños deberán tener protección contra cualquier forma de discriminación, en particular con miras a impedir que grupos de niños vulnerables sean las víctimas más comunes de esas prácticas.

Esas prácticas, particularmente la prostitución de los niños y la pornografía, suelen tener una dimensión transnacional. Por esta razón, en la Convención se destaca la necesidad de que los Estados adopten medidas a nivel nacional, que deberían permitir la ampliación de la jurisdicción nacional a los nacionales y a los residentes legales que cometan esos delitos en el extranjero, al mismo tiempo que se promueve la adopción de medidas bilaterales y multilaterales. En la lucha contra la prostitución y la utilización de niños en la pornografía también es importante que se promueva la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales que puedan reforzar la eficacia de la acción de las autoridades nacionales. A este respecto, la estrecha colaboración entre las policías nacionales y las autoridades judiciales nacionales y el intercambio constante de información, puede tener una importancia decisiva para garantizar la condena efectiva y el castigo de los perpetradores, o, según pro-

ceda, garantizar su extradición, así como la necesaria protección, asistencia y reintegración social de los niños víctimas de esas formas de explotación sexual. Además, esa cooperación facilitará la incautación de productos así como la criminalización del blanqueo de dinero procedente de la explotación sexual de los niños. En los informes presentados por los Estados al Comité, se indicarán las medidas adoptadas a este respecto.

ARTÍCULO 35

Texto del artículo 35

Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Comentario

De conformidad con esta disposición, los Estados Partes deberán tomar todas las medidas adecuadas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños. Así pues, los Estados deberán tomar todas las medidas destinadas a impedir o reprimir esos actos, incluidas las campañas de sensibilización, las actividades de formación destinadas a grupos de profesionales directamente involucrados en esas actividades, como los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y los miembros del poder judicial, la promulgación de leyes nacionales que prohíban ese tipo de delito, la asignación de recursos apropiados para poder aplicar las estrategias pertinentes para la protección del niño o la elaboración de programas destinados a promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de los niños de conformidad con el artículo 39 de la Convención. Ahora bien, cabe señalar que las prácticas a que se hace referencia en este artículo, por el hecho de considerar al niño como una mercancía y no como una persona, suelen poner en peligro el goce de sus derechos fundamentales, incluido el derecho a ser cuidado por sus padres, a vivir en el medio familiar y a la preservación de su identidad.

El secuestro, y la venta o la trata de niños están relacionados en general con el cambio de elementos de la identidad del niño, y favorecen la adopción ilegal de los niños, incluida la adopción en otros países, y la desaparición de los niños, la utilización de los niños en actividades delictivas, así como la incitación o la coacción a que el niño participe en actividades de prostitución y pornografía. Sea cual fuere el objetivo de estas situaciones, deberán impedirse y reprimirse.

Aunque en el secuestro de niños prevalece una perspectiva criminal, sus consecuencias son similares a las que se derivan de la transferencia ilícita de niños, mencionada en el artí-

culo 11 de la Convención, contribuyendo también a la separación del niño de su familia. La venta de niños puede ocurrir en diversas circunstancias, incluida la participación de los niños en trabajos forzados, a menudo, como medio de pagar las deudas de los padres. La trata de niños puede llevarse a cabo con diversas finalidades, entre las que mencionaremos la venta del niño o su adopción ilegal. Cabe destacar el carácter claramente incompatible de estas situaciones con la dignidad humana del niño y, como se reconoce en el Programa de acción para la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, constituyen formas modernas de esclavitud.

Habida cuenta de la índole transnacional de estas prácticas, en la Convención se insta a la adopción de medidas a nivel bilateral y multilateral. De hecho, es importante velar por que los acuerdos se formulen y se concierten como un medio de fortalecer la cooperación entre los organismos de aplicación de las leyes y las autoridades judiciales, garantizando su formación y su sensibilización al respecto de forma eficaz, así como estableciendo un sistema permanente de intercambio de información, entre otras cosas, sobre personas sospechosas y perpetradores condenados. Estas medidas permitirán actuar rápidamente y, a menudo, a tiempo para impedir el secuestro, la venta y la trata de niños, así como para garantizar una investigación a fondo de esos casos cuando sea necesario, y el castigo de los responsables.

ARTÍCULO 36

Texto del artículo 36

Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

Comentario

En este artículo se pretende abarcar todas las posibles formas de explotación del niño que no hayan sido específicamente abordadas en los artículos anteriores, en particular en los artículos 32 a 35. Se destaca la necesidad de proteger al niño, en toda circunstancia, contra todas las formas de explotación que puedan ser perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar, incluidas las situaciones que no se hayan reconocido específicamente como derechos del niño en la Convención. A este respecto, esta disposición se hace eco de la disposición del párrafo 2 del artículo 3 de la Convención en la que también se exhorta a los Estados a que se comprometan a asegurar al niño "la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar".

En los informes de los Estados Partes se deberán determinar los casos existentes de explotación que sean perjudiciales para el bienestar del niño, así como las medidas y políticas

adoptadas para impedirlos y reprimirlos, garantizando el desarrollo armonioso del niño y promoviendo su recuperación y rehabilitación. Al igual que para otras disposiciones, la acción de los Estados deberá abarcar, entre otras cosas, campañas de promoción y de sensibilización destinadas al público en general y a grupos específicos, incluidos los medios de información, las actividades de formación de grupos de profesionales que trabajan con y para los niños, la promulgación de leyes y la asignación de los recursos adecuados, así como el examen de estrategias globales destinadas a promover la recuperación y la reintegración social de los niños víctimas de esas formas de explotación.

ARTÍCULO 39

Texto del artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura y otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Para la aplicación de este artículo véanse las observaciones anteriores, en particular las formuladas en relación con el artículo 19, y el apartado a del artículo 37, así como en esta sección bajo la rúbrica Medidas especiales de protección.

e) Los niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas – Artículo 30

ARTÍCULO 30

Texto del artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Comentario

La formulación del artículo 30 sigue de cerca la del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, se han incluido algunos importantes nuevos elementos. De hecho, además de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas se menciona específicamente a “las personas de origen indígena”, indicando claramente que debe considerárselas como grupo aparte con derecho a gozar de su cultura, a profesar su religión y a emplear su propio idioma. Por otra parte, al sustituirse el plural utilizado en el Pacto “las **personas** que pertenezcan a dichas minorías” por una referencia al **niño**, se pone de relieve la índole individual de los derechos reconocidos en este artículo, incluso si han de ejercerlos “en común con los demás miembros de su grupo”.

En la Convención no se definen ni las minorías ni los grupos indígenas. Al igual que en el Pacto, se destaca únicamente la responsabilidad del Estado de proteger los derechos de las personas que pertenezcan a esos grupos cuando existan en el país. Por lo tanto, queda abierta la cuestión de los criterios objetivos que deberán aplicarse para el reconocimiento de la existencia de esos grupos. Sin embargo, queda claro que este artículo no deberá interpretarse en el sentido de que un Estado puede no reconocer, de hecho, a esas minorías o a esas personas de origen indígena que vivan bajo su jurisdicción para impedir el goce de los derechos fundamentales a sus miembros individuales.

Este artículo está destinado a velar por la protección de los niños pertenecientes a un grupo con el que comparten la misma cultura, religión e idioma, y que están bajo la jurisdicción del Estado y, como se dijo en relación con el artículo 2 de la Convención, que pueden ser, entre otras cosas, niños nacionales, residentes, apátridas o refugiados.

En este artículo se abordan tres ámbitos principales en los que no se debe negar el goce de los derechos del niño y en relación con los cuales debe preservarse la identidad de la comunidad específica a la que pertenezca el niño: el derecho a gozar de la propia cultura, el derecho a profesar y practicar la propia religión y el derecho a emplear el propio idioma. Así pues, en sus informes relativos a la aplicación de la Convención, los Estados deberán proporcionar información sobre la existencia de minorías y de personas indígenas sujetas a su jurisdicción y sobre las medidas específicas tomadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en esta disposición.

El reconocimiento de los derechos de un niño que pertenece a una minoría o que es de origen indígena apunta al derecho a ser diferente de la mayoría dominante en un país, a coexistir con esa mayoría y con otros grupos minoritarios, y a que se respete y se preserve su propia identidad.

Con este fin, en la Convención se destaca que la educación debe tener por objeto promover un espíritu de comprensión mutua y de respeto “entre todos los pueblos, grupos étni-

cos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena", y, al mismo tiempo, fortalecer la propia identidad cultural del niño, su idioma y sus valores. Del mismo modo, en el párrafo 3 del artículo 20 se destaca la necesidad de prestar particular atención al origen étnico, religioso, cultural y lingüístico del niño cuando se tomen decisiones en relación con formas de proteger a los niños que se vean privados del entorno familiar, como una forma de garantizar la continuidad en la educación del niño; y en el artículo 8, referente a la cuestión de la identidad del niño, se destaca la importancia de preservar los elementos de esa identidad, que, como se indicó anteriormente, no se limitan a la nacionalidad, el nombre, y las relaciones familiares del niño.

Habida cuenta del artículo 30, no basta con reconocer los derechos establecidos en la legislación. Los Estados deberán adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar su aplicación efectiva. Cabe mencionar como referencia el derecho del niño a emplear su propio idioma. La aplicación de este derecho requerirá, entre otras cosas, la formulación de medidas concretas para permitir su empleo en los sistemas escolares, favoreciendo la participación de los niños pertenecientes a minorías y grupos indígenas en la vida escolar, y preparándolos para una vida responsable en una sociedad libre; o la utilización de ese idioma en el marco del sistema de administración de la justicia de menores, permitiendo que los niños gocen efectivamente del derecho de comprender las acusaciones de que sean objeto, así como de preparar y presentar su defensa beneficiándose de una audiencia equitativa.

B. EXAMEN DE LOS INFORMES DEL COMITE DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

a) Composición del Comité

De conformidad con el párrafo 1 del artículo 43 de la Convención, ha sido establecido un Comité de los Derechos del Niño con objeto de supervisar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en virtud de la presente Convención.

El Comité estará integrado por diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la Convención. El Secretario General convocará una reunión de los Estados Partes en la que serán elegidos los miembros del Comité en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes de entre sus nacionales. En esta elección se tendrá debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos. Los miembros del Comité serán elegidos para un mandato de cuatro años y serán reelegibles en caso de presentarse su candidatura.

Por Resolución 50/155, del 21 de diciembre de 1995, la Asamblea General aprobó la decisión de la Conferencia de Estados Partes de enmendar la Convención, teniendo en cuenta el artículo 50, y de ampliar el número de miembros del Comité a 18. Para que esta enmienda entre en vigor, será necesario que sea aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados partes.

Aunque son elegidos por representantes de los Estados Partes, los miembros del Comité no son de ninguna manera delegados de los Estados, sino que ejercen sus funciones a título personal (párrafo 2 del artículo 43). De hecho, como ha destacado el Comité, sus miembros no representan ni a su Gobierno, ni a su país ni a organización alguna a la que pertenezcan. Su mandato se deriva de los principios y las disposiciones de la Convención y sólo tienen que rendir cuenta a los niños del mundo.

Si un miembro del Comité muere, renuncia o declara que por cualquier otra causa ya no puede desempeñar sus funciones en el Comité, el Secretario General invitará al Estado Parte que designó a ese miembro que nombre a otro experto entre sus nacionales para prestar servicios durante el resto del mandato de su predecesor. La misma situación se aplicará cuando, según la opinión unánime de los miembros del Comité, un miembro haya dejado de desempeñar sus funciones; por ejemplo, cuando un miembro esté constantemente ausente. La designación del miembro reemplazante por el correspondiente Estado estará, en toda circunstancia, sujeta a la aprobación del Comité (párrafo 7 del artículo 43). De hecho, como se reafirma en el Reglamento (artículo 14), el Comité expresará su aprobación o rechazo en votación secreta a la propuesta presentada, sobre la base del nombre y el *curriculum vitae* del experto propuesto.

Este importante sistema, único en su género, tiene por objeto fortalecer la independencia de los miembros del Comité e impedir cualquier clase de manipulación del trabajo del Comité por parte de los Gobiernos como puede ser designar a personas que no tengan la necesaria competencia en el ámbito de los derechos del niño, o que carezcan de capacidad para actuar con dedicación, y para hacerlo de forma independiente e imparcial.

b) Método de trabajo del Comité

Al Comité se le han confiado importantes tareas en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos del niño, todas ellas esenciales para ejercer sus funciones de supervisión. Algunas de esas tareas están destinadas a velar por una mejor comprensión de los principios y disposiciones de la Convención, como es el caso cuando se formulan las **recomendaciones generales** y **los comentarios generales**, se organizan **debates generales** sobre temas específicos o sobre derechos de la Convención, o se solicitan estudios sobre los derechos del niño a la luz del apartado c del artículo 45 de la Convención. Algunas otras tareas están relacionadas con las actividades del Comité como órgano supervisor.

Dentro de este marco, el Comité evalúa los progresos hechos por los Estados Partes en la aplicación de la Convención mediante un sistema de diálogo constructivo, y los asiste en la determinación de los problemas y el examen de las posibles soluciones. Por otra parte, de conformidad con los apartados *a* y *b* del artículo 45, el Comité actúa como catalizador en la esfera de la cooperación internacional, estimulando esfuerzos comunes por parte de los Estados, los organismos especializados de las Naciones Unidas y otros organismos competentes para fomentar la aplicación de los derechos del niño a nivel nacional.

De conformidad con el párrafo 10 del artículo 43 de la Convención, el Comité se reunirá normalmente una vez al año. Sin embargo, habida cuenta de la cantidad sin precedentes de ratificaciones y adhesiones a la Convención, rápidamente quedó claro que un solo período ordinario de sesiones al año no sería suficiente para que el Comité pudiera hacer frente al volumen de trabajo relativo al examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 44 de la Convención. Por esta razón, la Asamblea General ratificó la propuesta hecha por el Comité a este respecto y adoptó la resolución 47/112 (del 16 de diciembre de 1992) por la que aprueba la recomendación de que en el futuro se organicen los trabajos de este órgano de tratado en un régimen de dos períodos de sesiones anuales, cada uno de ellos de hasta tres semanas de duración, y que se establezca un grupo de trabajo anterior al período de sesiones.

En su cuarto período ordinario de sesiones, el Comité expresó una vez más su preocupación ante el volumen de trabajo cada vez mayor, y reconoció la necesidad de adoptar soluciones urgentes e idóneas para hacer frente a esa situación, e impedir una indeseable acumulación de trabajo atrasado en relación con el examen de los informes de los Estados Partes, y decidió convocar un período extraordinario de sesiones en 1994 de conformidad con el artículo 3 del Reglamento. En su quinto período ordinario de sesiones, recordando el elevado número de ratificaciones a la Convención y las consiguientes presentaciones de informes de los países, poniendo de relieve que es fundamental tener tiempo necesario para garantizar la eficacia de sus trabajos en los años futuros, el Comité solicitó, además, al Secretario General que convocara una reunión de Estados Partes para reexaminar la duración de los períodos de sesiones del Comité de conformidad con el párrafo 10 del artículo 43 de la Convención, y estudiar la posibilidad de aumentar a tres los períodos de sesiones anuales a partir de 1995, y los grupos de trabajo anteriores a los períodos de sesiones.

Desde entonces, el Comité ha celebrado tres períodos ordinarios de sesiones cada año, en enero, en mayo/junio y en septiembre/octubre, precedidos de un grupo de trabajo. Hasta el presente, el Comité se ha reunido siempre en Ginebra, aunque, teniendo en cuenta el párrafo 10 del artículo 43 de la Convención puede fijar otro lugar para sus reuniones. Seis miembros constituyen quórum, y las decisiones se toman por mayoría de votos de los miembros presentes. Sin embargo, los miembros del Comité han expresado su opinión de que su método de trabajo normalmente debería permitir la adopción de decisiones por consenso antes de proceder a votación, a condición de que se observaran la Convención y

el Reglamento (artículo 52 del Reglamento). De hecho, esta ha sido la norma desde que comenzó sus actividades el Comité.

Los períodos ordinarios de sesiones son públicos y generalmente están presentes los representantes del Estado Parte informante. Para ello, se notifica a dicho Estado con anticipación la fecha en que se examinará su informe y se le pide que envíe representantes preferentemente con experiencia en los ámbitos regulados por la Convención con miras a garantizar un diálogo constructivo con el Comité. Este aspecto adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta la índole multidisciplinaria y global de las disposiciones de la Convención.

Además, se insta al Estado a que envíe representantes con capacidad real de influir en la toma de decisiones, y de reforzar la promoción y la protección de los derechos del niño. Con objeto de garantizar una mayor comprensión del proceso de preparación de informes y de la importancia y el objetivo del diálogo entre el Comité y el Estado parte, el Comité entabla contactos informales con las misiones permanentes de los Estados cuyos informes se hayan incluido en la lista para el examen.

Desde su primer período ordinario de sesiones, el Comité decidió establecer un grupo de trabajo anterior al período de sesiones. Este grupo está destinado a facilitar el trabajo del Comité y, en particular, a permitir un examen preliminar de los informes de los Estados y la determinación de las principales cuestiones que deben ser examinadas más a fondo con los representantes de los Estados informantes, así como a examinar cuestiones relacionadas con la asistencia técnica y la cooperación internacional. Este método de trabajo tiene por objeto aumentar la eficacia del sistema de presentación de informes y facilitar la tarea de los Estados Partes comunicando con antelación las principales cuestiones que habrán de plantearse durante el examen de sus informes.

La lista de esas cuestiones no impedirá que el Comité aborde otros asuntos relacionados con la aplicación de la Convención en el país de que se trate, y que puedan ser de interés para dar efectividad a los derechos del niño. Con este fin, el Comité envía una nota que acompaña la lista de cuestiones a la misión permanente del país informante en la que se dice lo siguiente: "la lista no pretende ser exhaustiva, y ha de entenderse que no restringe ni prejuzga de ningún otro modo el tipo y la diversidad de las cuestiones que los miembros de Comité puedan considerar oportuno plantear".

A fin de disponer de tiempo suficiente para que el Estado Parte prepare respuestas escritas de carácter general a la lista de cuestiones, y para garantizar la traducción de esa lista a los diferentes idiomas de trabajo del Comité, el grupo de trabajo anterior al período de sesiones se reúne aproximadamente dos meses antes de cada período ordinario de sesiones. Se trata de sesiones privadas pero el Comité puede invitar a representantes de órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, y otros órganos competentes, incluidas

las organizaciones no gubernamentales, a participar en esas reuniones (artículo 34 del Reglamento).

La presencia de esos órganos permitirá al Comité entender claramente la situación del país informante y prestar una mejor asistencia al Gobierno. Por ello, y en el espíritu del artículo 45 de la Convención, en su primer período ordinario de sesiones el Comité sugirió el establecimiento de un grupo técnico asesor para asistirlo y asesorarlo en todo momento, integrado por personas pertenecientes a esos diferentes órganos. Su participación permite el examen de ámbitos en los que se requiera asistencia técnica y cooperación internacional a nivel nacional.

A fin de poder prestar la asistencia necesaria a los Gobiernos en la aplicación de la Convención, el Comité necesita, de hecho, información acerca de los ámbitos en los que se requiera esa asistencia o en los que, aunque existan programas, pueda haber insuficiencias o puedan plantearse dificultades. Sólo mediante ese serio examen el sistema de cooperación internacional podrá hacer frente a las necesidades reales y aspiraciones de los niños, en consonancia con el espíritu de la Convención (véase *infra* "e) Actividades de seguimiento").

A este respecto, es muy positivo observar que algunos órganos de las Naciones Unidas han decidido garantizar la presencia de sus representantes regionales o nacionales en las reuniones del grupo de trabajo anterior al período de sesiones y/o en los períodos ordinarios de sesiones del Comité en los que se examine el informe del respectivo país. Su participación facilitará y fortalecerá sin duda alguna la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones del Comité en el marco de programas llevados a cabo a nivel nacional. Una vez más, es evidente la importancia decisiva del proceso de aplicación a nivel nacional.

Las organizaciones no gubernamentales, por su parte, desempeñan un papel igualmente importante. De hecho, además de su valiosa contribución por lo que respecta a las actividades de sensibilización y a la promoción de la Convención, a saber, de sus principios y disposiciones, las organizaciones no gubernamentales han permitido de manera decisiva la utilización del procedimiento de presentación de informes a nivel nacional como una oportunidad para movilizar la atención pública sobre la situación y los derechos del niño, y evaluar los progresos y las dificultades existentes. El asesoramiento técnico proporcionado por el Comité, así como los informes presentados por los Estados sobre la aplicación de la Convención han demostrado ser muy útiles, en especial durante la reunión del grupo de trabajo anterior al período de sesiones.

Por esta razón, las organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales, nacionales o locales están invitadas, según proceda, a participar en esas reuniones y a aportar datos concretos sobre aspectos específicos de cada informe del Estado Parte en examen, de conformidad con las orientaciones generales para los informes aprobadas por el Comité.

La cooperación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) ha sido particularmente eficaz para la aplicación de la Convención. Esto se explica, en primer lugar, por el hecho de que en la Convención se califica específicamente a esas organizaciones de "otros órganos competentes". Este aspecto aparentemente formal adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que la Convención es el único tratado de derechos humanos que las menciona claramente en el proceso de aplicación.

Sin embargo, también es importante destacar que la amplia movilización en favor de los niños y de sus derechos fundamentales que tuvo lugar en el último decenio ha tenido una resonancia muy significativa con el establecimiento de un grupo de organizaciones no gubernamentales en favor de la Convención de los Derechos del Niño. Gracias a su coordinador, que está en contacto permanente con el Comité, este grupo de ONG actúa como un grupo de enlace eficaz entre el órgano del tratado y las organizaciones no gubernamentales en general.

Este grupo reúne a organizaciones internacionales que participan en la aplicación de la Convención, estimula la creación y el desarrollo de coaliciones regionales y nacionales en favor de los derechos del niño, y facilita el flujo de informaciones entre el Comité y la comunidad de las ONG. Por otra parte, contribuye de forma decisiva a la amplia difusión a nivel nacional del proceso de aplicación de la Convención y de la labor del Comité.

Es importante y estimulador observar la importancia que los Estados atribuyen a la participación de las ONG en la aplicación de la Convención y en el proceso de presentación de informes. La información sobre las actividades de la comunidad no gubernamental en el país de que se trate suele figurar en el informe del Estado Parte y, en algunos casos, se ha incluido en la delegación nacional representación de organizaciones no gubernamentales.

El Comité basa su estudio de los informes de los Estados Partes en la información que contiene el archivo por país establecido por la Secretaría. Para poder desempeñar estas funciones de forma eficaz, es importante que el Comité tenga acceso a todas las fuentes pertinentes de información en el marco de sus funciones y referentes a cada Estado Parte, de cuyo informe está previsto el examen. Para ello, se prepara un estudio analítico de toda la información disponible, siguiendo la estructura de las orientaciones generales para la presentación de informes aprobadas por el Comité (véase *supra* A "b) Orientaciones generales para la presentación de informes con arreglo a la Convención").

Cabe señalar que se examinarán todos los datos pertinentes recopilados en base a los informes presentados por el Estado Parte a otros órganos creados en virtud de tratados, así como la información presentada a la Comisión de Derechos Humanos o a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la documentación enviada por los organismos especializados y los órganos de las Naciones Unidas u otros órganos competentes, incluidas las ONG, y la información procedente de los medios de comunicación o de personas particulares.

Desde su primer período ordinario de sesiones, el Comité ha destacado la necesidad y la importancia decisiva de la organización de reuniones fuera de Ginebra. Se las considera fundamentales para dar a conocer mejor los principios y las disposiciones de la Convención, y crear una mayor conciencia acerca de las actividades del Comité como órgano supervisor de un tratado y como catalizador para mejorar la situación de los derechos del niño en todo el mundo. Estas reuniones informales llegaron a ser en poco tiempo un excelente método de trabajo del Comité, y han constituido desde entonces una importante y gratificadora experiencia.

Celebrar reuniones a nivel regional y nacional constituye un medio esencial para permitir a los miembros del Comité comprender mejor las realidades específicas de una determinada región o Estado parte, así como las dificultades planteadas o los progresos logrados, y las situaciones en que realmente viven los niños. Gracias a esas reuniones, el Comité está en mejor posición para ayudar al Gobierno informante después del examen de su informe.

Al mismo tiempo, la presencia del Comité en una región o país centra naturalmente la atención en su mandato y sus funciones. La amplia cobertura que dan los medios de comunicación internacionales, nacionales y locales a esas reuniones contribuye a movilizar la opinión pública en favor de los niños y de sus derechos fundamentales, y a entablar un debate nacional sobre las políticas gubernamentales. Esta cobertura tiene una importante función de **promoción**, sea cuando la Convención ya ha sido ratificada, sea para apoyar su ratificación universal como recomienda la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

Las reuniones organizadas durante esas visitas permiten, además, la difusión de información sobre la forma, el contenido y la pertinencia de los informes de aplicación, entre los representantes gubernamentales, las instituciones nacionales de derechos del niño, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. Esos contactos suelen favorecer el proceso de preparación de informes de los Estados Partes que no han podido cumplir con los plazos de presentación, o que deberían presentar su informe en breve. Así pues, permiten estimular el cumplimiento de una **obligación en virtud del tratado** y contribuyen a una aplicación más eficaz de este instrumento internacional.

Además, cabe señalar que la celebración de esas reuniones también **fomenta la cooperación internacional** en el ámbito de los derechos del niño. De hecho, constituye una importante oportunidad para los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas y otros órganos competentes, incluidas las ONG, de aunar sus esfuerzos en el marco de la aplicación de la Convención, a nivel regional y nacional, utilizando su enfoque holístico como una orientación constante para todas sus actividades, garantizando, al mismo tiempo, un flujo continuo y el intercambio de la información sobre las medidas tomadas, los problemas planteados o los éxitos logrados.

Este enfoque también ha demostrado ser de gran importancia en los casos en los que las visitas tienen lugar después que el Comité ha examinado el informe del país de que se trate. En esos casos, la presencia del Comité tiene una importante función de **seguimiento**, por constituir una oportunidad de estimular y apoyar la aplicación de las sugerencias y recomendaciones formuladas por el Comité, aumentando, así, la participación popular y el control de las políticas gubernamentales por parte del público en relación con los niños (véase *infra* "e) Actividades de seguimiento").

Estimulado por el éxito de este método de trabajo, el Comité decidió recientemente examinar la posibilidad de efectuar en el futuro visitas de grupos más pequeños, integrados por algunos de sus miembros, a diferentes países, prestando la debida atención a las obligaciones de presentación de informes de los Estados Partes y a sus necesidades específicas.

c) Diálogo constructivo

La Convención no tiene un enfoque antagónico en relación con los derechos del niño. Así pues, aunque en las disposiciones relativas a la aplicación se destaca la necesidad de que los Gobiernos rindan cuentas de las medidas adoptadas, se propugna una actitud de diálogo en lugar de una actitud de sanción. Esta es también la perspectiva que orienta al Comité de los Derechos del Niño en el desempeño de sus funciones y, en particular, en el marco del examen de los informes de los Estados Partes.

Con este fin, y como se indica en las orientaciones generales del Comité, el objetivo del procedimiento de presentación de informes no es condenar, acusar o iniciar una confrontación, sino servir como vehículo para el establecimiento de un diálogo significativo entre los Estados Partes y el Comité. De hecho, aunque reciba una importante cantidad de información escrita por parte del propio Estado, de órganos de las Naciones Unidas y de otros organismos competentes, en particular las ONG, se ha incluido en el respectivo archivo por país (véase "b) Método de trabajo del Comité"), el Comité cree firmemente en las posibilidades de una discusión franca con los representantes del Estado.

De hecho, un diálogo franco permitirá comprender mejor la situación del país, determinando las dificultades que se hayan encontrado, y ayudando al Estado a encontrar las mejores soluciones para promover y proteger los derechos del niño. Es una oportunidad muy valiosa para orientar al Estado en la interpretación y la comprensión de los principios y las disposiciones de la Convención, y comunicar las experiencias que hayan tenido éxito en otros países. Al mismo tiempo, permite discernir ámbitos en los que el asesoramiento y la asistencia técnica internacionales puedan ser necesarios.

La importancia de un diálogo constructivo con los Estados Partes se manifiesta de diversas formas y en las diversas etapas del proceso de presentación de informes. De hecho,

cuando un informe de un Estado Parte se ha incluido en la lista para examen, el Comité se reúne informalmente con representantes de la misión permanente del país concernido (véase *supra* "b) Método de trabajo del Comité"). Por lo que respecta al examen del informe o de la información complementaria que requiera el Comité, se invita al Estado a enviar una delegación para que participe en las reuniones. Y para que su presencia permita que se entable un diálogo constructivo y provechoso, se insiste en que esos representantes estén en condiciones de responder a las preguntas que pueda hacerles el Comité y de formular declaraciones acerca de los informes ya presentados por su Estado o de presentar información complementaria (artículo 68 del Reglamento). Incluso en situaciones en que el Estado Parte no haya presentado informes o información adicional de conformidad con el artículo 44 de la Convención, el Comité envía un recordatorio al Estado informante respecto a su obligación internacional y lleva a cabo cualquier otro esfuerzo mediante una actitud de diálogo con el Estado interesado (artículo 67 del Reglamento). En ese mismo espíritu, como mencionamos anteriormente, el Comité trata las situaciones urgentes que puedan poner en peligro los derechos del niño (véase *supra* A. "a) la Convención y sus requisitos en materia de informes").

d) Presentación y examen de los informes

Con miras a agilizar el procedimiento de presentación de informes de conformidad con las orientaciones generales para los informes iniciales y a que ese procedimiento sea más transparente, el Comité publicó un documento de información general sobre esos procedimientos. Este documento se ha distribuido entre las entidades que participan en el proceso de aplicación de la Convención y que cooperan con el Comité en el procedimiento de presentación de informes. Ese documento se transmite a los Estados Partes, generalmente en reuniones informales organizadas por el Comité con representantes de la misión permanente del país cuyo informe se haya incluido en la lista para examen (véase *supra* "b) Método de trabajo del Comité"), así como a los órganos de las Naciones Unidas y a otros órganos competentes como las organizaciones no gubernamentales.

El informe de los Estados Partes se examina en público, generalmente durante tres sesiones en las que sólo hacen uso de la palabra los representantes del Estado y los miembros del Comité. También están representados los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas. El Grupo de ONG en favor de la Convención también está presente, generalmente acompañado por representantes de organizaciones no gubernamentales nacionales. Los medios de información internacionales y nacionales suelen seguir los debates que, por lo demás cuentan con la cobertura del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas que se encarga de publicar comunicados de prensa sobre las sesiones que son ampliamente difundidos.

La sesión comienza con una breve introducción al informe por parte del representante del Estado. En su declaración introductoria, el representante puede hacer referencia a los principales aspectos del informe del Estado Parte o a sus respuestas escritas a la lista de cuestiones presentada por el Comité (véase *supra* "b) Método de trabajo del Comité"). También se puede proporcionar información acerca de los avances importantes que se hayan producido desde entonces. Tras esa introducción, se pide a la delegación del Estado que aborde los temas que figuran en la lista de cuestiones, comenzando por la primera sección de las orientaciones generales y, a continuación, abordando una tras otra todas las secciones. Sobre la base del examen de cada grupo de artículos por temas de las orientaciones generales los miembros del Comité plantean preguntas adicionales, hacen comentarios al informe y a las respuestas presentadas tanto por escrito como oralmente, o dan orientación sobre la forma de aplicar la Convención. Durante este período de preguntas y respuestas, el diálogo es animado y, por lo tanto, más fructífero en el marco de la aplicación de los derechos del niño.

Este debate público está destinado a poner de relieve los ámbitos en los que el proceso de aplicación nacional de la Convención puede ser un ejemplo positivo e innovador, y servir como referencia para la acción futura de otros países, así como para determinar los problemas a los que el Estado Parte informante deberá hacer frente con seriedad y urgencia. Por lo tanto, en el diálogo se examinarán, entre otras cosas, la legislación promulgada y la forma en que se reflejan o incorporan los principios y las disposiciones de la Convención en esa legislación, las medidas administrativas, presupuestarias, sociales, educativas y de otra índole adoptadas, los mecanismos establecidos para reunir información, evaluar los progresos o promover la coordinación de los diversos departamentos gubernamentales competentes en la esfera de los derechos del niño, la forma de utilizar la Convención por parte de los tribunales nacionales y ante los mismos o los recursos específicos en caso de violaciones de los derechos reconocidos en la Convención.

Habida cuenta de la preparación del examen del informe por parte del grupo de trabajo anterior al período de sesiones y de las respuestas escritas a la lista de cuestiones previamente presentadas al Estado Parte, el Comité está en condiciones de dedicar más tiempo a los temas que no hayan recibido la debida atención o que no hayan sido tomados en cuenta por la acción del Gobierno y de centrarse en los ámbitos a los que debe darse prioridad y que requieran una asistencia mayor por parte del Comité para mejorar la situación de los niños en el país de que se trate. Por esta razón, y teniendo en cuenta la situación particular de cada país, el Comité puede decidir abordar las diferentes secciones de sus orientaciones generales siguiendo un orden diferente.

A la luz del párrafo 2 del artículo 44 de la Convención las respuestas de los representantes de los Estados deberán ser lo más precisas posible para que el Comité tenga una cabal comprensión de la aplicación de la Convención a nivel nacional.

Al final del examen del informe, y sobre la base de la información disponible y el diálogo que haya tenido lugar, los miembros del Comité reúnen sus comentarios sobre el informe y los debates, y presentan sus observaciones finales. En esas observaciones se destacan los aspectos positivos, los problemas y las dificultades que impiden la aplicación de la Convención y los principales motivos de preocupación, así como todas las sugerencias o recomendaciones que consideren oportunas, incluidos el asesoramiento y la asistencia técnica. El Comité plantea las cuestiones que será necesario aclarar, e invita el Estado a presentar información complementaria o un informe adicional, incluido un informe sobre el progreso alcanzado en la aplicación de la Convención (véase *supra* A. "a) La Convención y sus requisitos en materia de informes"). Por último se invita a la delegación del Estado a hacer una declaración final.

Las observaciones finales aprobadas por el Comité figuran en un documento escrito que se hace público el último día del correspondiente período de sesiones, y que constituye un capítulo de su informe. Habida cuenta de la importante función y de la autoridad de las observaciones finales del Comité al Estado informante como referencia orientadora para la acción que deban emprender los Estados Partes en general, se publican como documento oficial del Comité y se incluyen en el informe que presenta el Comité cada dos años a la Asamblea General.

Además de reflejar los principales aspectos de la situación de cada país, las observaciones finales indican las cuestiones que requieran una actividad de seguimiento específica, que puede llevarse a cabo también mediante programas de cooperación internacional (véase *infra* "e) Actividades de seguimiento"). Por otra parte, pueden servir como base para los futuros informes que deberán presentarse ulteriormente (véase *infra* "C. Informes periódicos").

e) Actividades de seguimiento

La publicación y la amplia difusión del diálogo entablado entre el Comité y los Estados Partes sobre los informes presentados en virtud del artículo 44 de la Convención, de los informes aprobados en cada período de sesiones del Comité y de los informes presentados cada dos años a la Asamblea General, permiten que el sistema de las Naciones Unidas, los Estados, las ONG y el público en general puedan conocer y tener debidamente en cuenta la experiencia acumulada.

A fin de garantizar la amplia y rápida difusión de esta información con miras a influir y fomentar la aplicación de los derechos del niño, el Comité aprobó una recomendación oficial en la que se solicita al Secretario General que se vele por que los centros de información de las Naciones Unidas o cuando no existan, las oficinas del PNUD en cada país, pongan a disposición, gratuita y regularmente, los informes del Comité, el informe del

Estado en cuyo territorio tenga sus oficinas el centro de información o la oficina del PNUD, las actas resumidas y las observaciones finales a ese respecto.

La influencia directa que pueda tener este procedimiento a nivel nacional tiene una importancia decisiva. De hecho, el éxito del procedimiento de presentación de informes se evalúa por su capacidad de mejorar la situación a nivel del país, estimular los progresos y fortalecer la capacidad nacional para evaluar los problemas y formular las estrategias adecuadas para resolverlos.

En el párrafo 6 del artículo 44 de la Convención se destaca este hecho de manera particularmente significativa. De conformidad con esta disposición los Estados Partes deberán dar a sus informes una amplia difusión entre el público de sus respectivos países. Esta medida permitirá garantizar que el compromiso asumido por el Estado Parte de proteger y respetar los derechos del niño se refleje en una acción a nivel nacional, dando a la sociedad en general la posibilidad de informarse y evaluar los esfuerzos realizados por el Estado a este respecto. Como mecanismo de seguimiento, promoverá una mayor conciencia por lo que respecta a los derechos del niño y estimulará la participación popular y el control de las políticas gubernamentales por parte del público. Como suele destacar el Comité, se trata de un medio importante para estimular un debate abierto a nivel nacional sobre las políticas adoptadas en el ámbito de los derechos del niño.

Habida cuenta de esta disposición de la Convención, el Comité incluye sistemáticamente una sección en sus observaciones finales en la que insta a que se publique y se difunda ampliamente el informe del Estado Parte junto con las respectivas actas resumidas de los debates y las observaciones finales. Muy menudo ha recomendado también que esos documentos se señalen a la atención del Parlamento y que se tengan en cuenta las sugerencias y recomendaciones para la acción que se formulan. En algunos casos se ha propuesto una difusión especial del resultado de los debates entre los funcionarios gubernamentales, los profesionales que trabajan con y para los niños, las ONG, los medios de comunicación y los propios niños. Y en el caso de que en el país se hablen varios idiomas, se ha recomendado además la traducción de esos documentos y su amplia difusión.

Como se mencionó previamente, el sistema de presentación de informes también constituye una excelente oportunidad para sugerir programas de asesoramiento y asistencia técnica internacionales que puedan llevarse a cabo en el país. De hecho, en virtud del apartado *b* del artículo 45 de la Convención, el Comité puede examinar una petición específica presentada a ese respecto en el informe del Estado Parte, o recomendar un determinado programa atendiendo a una necesidad específica que haya sido determinada durante el examen del informe. En este caso, el Comité transmite el informe del Estado con las sugerencias y recomendaciones que el Comité considere pertinentes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones financieras internacionales, los organismos especializados y otros órganos competentes como las ONG. De esta manera,

estos órganos tendrán mayor legitimidad para negociar con el Estado informante el programa de asistencia que se requiera, contribuyendo de manera significativa al mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el país de que se trate.

La sugerencia del Comité por lo que respecta a los programas de asesoramiento y asistencia técnica se ha tenido en cuenta en la acción del sistema de las Naciones Unidas así como de otros órganos competentes. Este enfoque ha permitido examinar los ámbitos de la legislación nacional que no estaban en consonancia con los principios y las disposiciones de la Convención, como es el caso de la administración de la justicia de menores, el trabajo infantil y las leyes relativas a los refugiados; ha estimulado la ratificación de convenciones internacionales pertinentes en el ámbito de los derechos del niño, incluido el mínimo de edad para el empleo y la adopción en otros países; y ha apoyado las campañas de información, formación y promoción por lo que atañe a la Convención para garantizar su respeto y aplicación efectivos. En pocas palabras, este enfoque ha permitido construir una alianza internacional en favor de la aplicación de los derechos del niño a nivel nacional, permitiendo aunar los esfuerzos de los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los países donantes.

Estos programas de cooperación internacional, incluidos los que ofrece el programa de Servicios de Asesoramiento, Asistencia Técnica e Información en materia de Derechos Humanos están destinados a apoyar el proceso nacional de aplicación en el marco del respeto de los derechos humanos, combinando la asistencia con la responsabilidad por parte de los Estados de rendir cuentas acerca de la situación de los derechos humanos. Por lo tanto, esos programas no pretenden sustituir el sistema de supervisión de los derechos del niño ni eximir a los Estados del control internacional inherente a ese sistema.

En algunos casos, el Comité ha organizado visitas a los Estados Partes cuyos informes se estén examinando (véase *supra* "b) Método de trabajo del Comité"). Estas visitas de seguimiento son particularmente importantes y un método de trabajo único en su género adoptado por el Comité y que ha demostrado tener una importancia decisiva para apoyar de manera eficaz la aplicación a nivel nacional de las observaciones finales del Comité.

Las reuniones de trabajo que se organizan durante esas visitas con funcionarios de alto nivel, miembros del parlamento y del poder judicial, representantes de instituciones nacionales y las ONG que actúan en el ámbito de los derechos del niño, así como con las organizaciones donantes, constituyen una ocasión especial para suscitar una toma de conciencia por lo que respecta a la Convención y al proceso de presentación de informes, reafirmar las preocupaciones expresadas por el Comité y proporcionar información y estímulo en relación con las posibles formas de hacer frente a esas preocupaciones expresadas por el Comité, mediante programas de asistencia técnica. La presencia del Comité en un país suscita un interés público muy especial y singular por la Convención y por las posibilidades que conlleva el proceso de presentación de informes, constituyendo así un instrumento de progreso innegable.

C. INFORMES PERIÓDICOS

La presentación de la primera serie de informes periódicos acerca de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en virtud del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 44, sólo deberá hacerse efectiva después de septiembre de 1997. Las orientaciones generales relativas a esos informes fueron aprobadas recientemente, el 11 de octubre de 1996, con ocasión del decimotercer período de sesiones del Comité, y estarán a disposición de los Estados Partes oportunamente en el documento C.C./C/58.

La presentación de informes periódicos refleja un enfoque progresivo y dinámico en relación con la situación de los niños, haciendo posible establecer un nexo entre el pasado y el presente de cara al futuro. De hecho, la aplicación de la Convención es un proceso permanente destinado a fortalecer el ejercicio de los derechos del niño, promoviendo el progreso social y un mejor nivel de vida en condiciones de mayor libertad. Así pues, los informes periódicos deberán dar cuenta de forma precisa de esa evolución de la situación de los niños y, como se indica en los artículos 43 y 44 de la Convención, constituyen una oportunidad para que los Estados garanticen el progreso a ese respecto y son un instrumento que permite medir su alcance.

De hecho, los informes periódicos permiten comparar los logros obtenidos en las diferentes etapas de un proceso permanente, en principio cada cinco años, y hacen posible una evaluación acerca de cómo ha reafirmado cada Estado Parte su compromiso mediante una acción eficaz y creativa en favor de los niños. Los informes periódicos son una importante oportunidad para evaluar los cambios positivos y negativos que hayan tenido lugar en la jurisdicción del Estado y en el período que abarque el informe. También constituyen una oportunidad para determinar las dificultades y los problemas que se hayan planteado y la capacidad por parte de los Estados para superarlos, así como para examinar las ocasiones que se hayan presentado y la medida en que han sido utilizadas en beneficio de la aplicación de los derechos del niño.

En este marco, las observaciones finales aprobadas por el Comité al concluir el examen de los informes iniciales de los Estados Partes desempeñan un claro papel catalizador. Por el hecho de establecer un orden de prioridades para la acción por parte de los Estados constituyen una referencia importante para evaluar la atención que se haya prestado a esos sectores de preocupación determinados por el Comité, así como el seguimiento que se haya dado a sus sugerencias y recomendaciones.

Estos informes permiten evaluar la repercusión del diálogo con el Comité sobre la situación de los niños y la acción nacional emprendida para mejorarla.

Habida cuenta de estos objetivos, es esencial que los informes periódicos proporcionen, al igual que los informes iniciales, una información global y detallada de las medidas adoptadas por el Estado y de los progresos efectivos realizados en favor del goce de los derechos del niño. Así pues, el acopio de datos completos, fiables y específicos, tanto de índole cuantitativa como cualitativa, sobre las diversas esferas reguladas por la Convención continúa teniendo una importancia decisiva. Estos datos deberán basarse en estadísticas apropiadas y en la determinación de indicadores válidos en relación con cada uno de los derechos estipulados en la Convención.

Los informes periódicos no necesitan repetir la información previamente presentada al Comité, aunque deben indicar de forma más precisa y exhaustiva la evolución de la situación, las nuevas medidas legislativas, administrativas, económicas, sociales, educativas y de otra índole que haya adoptado el Estado para garantizar la aplicación de la Convención, y la forma en que esas medidas hayan demostrado ser pertinentes para avanzar en el marco de las oportunidades que se presenten. Por supuesto, cuando haya concluido la etapa inicial de aplicación de la Convención, los Estados deberán ser más exigentes en cuanto a esa aplicación y sus informes periódicos deberán dar cuenta de esa búsqueda permanente de progreso.

ANEXO 1:

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN DE MEMORIAS EN LA OIT

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN DE MEMORIAS EN LA OIT

Panorama general e interacción con los procedimientos en materia de preparación de informes en el marco de las Naciones Unidas

Por Alessandro Chiarabini

I. Aspectos generales: el sistema normativo y el mecanismo de control en la Organización Internacional del Trabajo

1. LA OIT Y EL SISTEMA NORMATIVO

Aunque en la Constitución de la OIT no figure la expresión “derechos humanos”, los objetivos de la Organización se orientan en gran medida hacia la promoción y defensa de los derechos humanos fundamentales y, en particular, de los derechos económicos y sociales. El reconocimiento de la necesidad de proteger los **derechos fundamentales de todos los trabajadores**, de crear una sociedad civil y de evitar todas las formas perniciosas de competencia internacional constituyeron los fundamentos para crear la OIT.

Fundada en 1919, la Organización Internacional del Trabajo cuenta con una asamblea general, la Conferencia Internacional del Trabajo, que se reúne cada año, siendo una de sus principales actividades la adopción de normas internacionales del trabajo; un consejo ejecutivo, el Consejo de Administración; y una secretaría permanente, la Oficina Internacional del Trabajo. La Organización desempeña igualmente su labor por intermedio de órganos subsidiarios, tales como las conferencias regionales, las comisiones de industria y las reuniones de expertos.

La OIT es la única organización internacional de estructura tripartita que agrupa a los gobiernos, empleadores y trabajadores con el fin de promover la justicia social. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores participan, en pie de igualdad, con los representantes de los gobiernos en todas las discusiones y en el proceso de toma de deci-

siones¹. Esta participación activa caracteriza igualmente cada una de las fases de la actividad normativa de la Organización, tanto en la elaboración de las normas como en los mecanismos de control de la observancia de las mismas.

Otro de los rasgos distintivos de la Organización es su función normativa. Ello significa que la adopción de las normas internacionales del trabajo constituye una parte esencial de la actividad de la OIT, mencionada en el texto de la Constitución y regida por un procedimiento específico. Esta actividad normativa, que consiste en la adopción de convenios y recomendaciones, puede describirse como una actividad sistemática, regular y veloz. Cuando un Estado ratifica un **convenio**, contrae una obligación jurídica. Las **recomendaciones** no están abiertas a la ratificación pero establecen principios rectores de carácter general y técnico; a menudo sirven de complemento a los convenios. Entre 1919 y 1996, la Conferencia de la OIT adoptó 177 convenios, complementados, en caso necesario, por 184 recomendaciones. Algunos de estos instrumentos fueron revisados para adaptarse a nuevas necesidades y conceptos. Al 1.º de enero de 1996, la OIT había registrado más de 6.200 ratificaciones.

La actividad normativa de la OIT abarca las diferentes áreas del empleo y de la protección social y, en particular: derechos humanos fundamentales, política de empleo y desarrollo de recursos humanos, relaciones laborales, políticas sociales, condiciones generales de trabajo, seguridad, salud y bienestar en el trabajo, empleo de niños y adolescentes, empleo de mujeres y protección de los trabajadores con responsabilidades familiares, trabajadores migrantes, inspección del trabajo, gente de mar y pueblos indígenas y tribales.

2. NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES²

Las normas relativas a los derechos sociales fundamentales ocupan un lugar destacado entre todas las normas adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. Los convenios en materia de derechos sociales fundamentales han recibido el mayor número de ratificaciones y han contribuido en gran medida al fomento de tales derechos.

Las normas pueden agruparse bajo cuatro títulos: libertad sindical, prohibición del trabajo forzoso, protección contra la discriminación en el trabajo y trabajo infantil. Estos temas se abordan igualmente en cinco de los seis instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas, a saber: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención

1. Salvo en la Comisión de Cuestiones Financieras de la Conferencia Internacional del Trabajo.
2. Por lo que se refiere a las recomendaciones correspondientes a los diversos convenios mencionados en esta sección, así como en lo que concierne a las fechas de adopción de los convenios y recomendaciones, véase la publicación "Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo", OIT, Ginebra, 1998.

Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los convenios de la OIT mencionados a continuación están relacionados con estos cuatro temas. No obstante, hay que añadir que muchos otros convenios se ocupan de cuestiones como discriminación, libertad sindical, trabajo forzoso y trabajo infantil. Además, los convenios relacionados con materias tales como seguridad y salud en el trabajo, administración del trabajo y protección de grupos especiales de trabajadores (mujeres, niños y adolescentes, pueblos indígenas y tribales) revisten una importancia fundamental para el pleno cumplimiento de las normas internacionales relativas a los derechos humanos.

a) Libertad sindical y negociación colectiva

El principio fundamental de la libertad sindical se afirmó en el texto de la Constitución de la OIT y se confirmó con fuerza en la Declaración de Filadelfia, documento en el que se estipularon y reafirmaron los objetivos de la Organización. Los dos convenios principales de la OIT relacionados con la libertad sindical son:

- Convenio (núm. 87) sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación (establece el derecho libremente ejercido de los trabajadores y los empleadores, sin distinción alguna, a organizarse para fomentar y defender sus intereses respectivos);
- Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (protección de las trabajadores en ejercicio del derecho de sindicación; protección de las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra actos de injerencia de una respecto de otras; fomento de la negociación colectiva voluntaria).

Estos convenios básicos se complementan con una serie de convenios que se ocupan de algunos aspectos específicos de la libertad sindical, a saber:

- Convenio (núm. 11) sobre el derecho de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas (tiene por objeto asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria);
- Convenio (núm. 84) sobre el derecho de asociación y la solución de los conflictos de trabajo en los territorios no metropolitanos;
- Convenio (núm. 135) sobre los representantes de los trabajadores (protección de los representantes de los trabajadores en la empresa; facilidades que deben otorgarse);
- Convenio (núm. 141) sobre las organizaciones de trabajadores rurales (libertad de asociación de los trabajadores rurales; estímulo a la creación de organizaciones; participación en el desarrollo económico y social);

- Convenio (núm. 151) sobre las relaciones laborales en la administración pública (protección del derecho de sindicación de los empleados públicos; no injerencia por parte de las autoridades; negociación o participación en la determinación de las condiciones de empleo; garantías para la solución de conflictos);
- Convenio (núm. 154) sobre el fomento de la negociación colectiva (fomento de la negociación por decisión libre y voluntaria).

b) Trabajo forzoso

El tema de la protección contra el trabajo forzoso ha sido objeto de dos convenios de la OIT. El Convenio (núm. 29) sobre trabajo forzoso tiene la finalidad de suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso en todas sus formas. Más adelante, la supresión del trabajo forzoso como medio de coerción política o por motivos económicos fue objeto del Convenio (núm. 105).

c) Protección contra la discriminación en el empleo

Desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo se ha ocupado activamente de la cuestión de la discriminación. Más de 40 convenios y recomendaciones internacionales del trabajo contienen disposiciones generales sobre la igualdad de oportunidades y de trato, o contra la discriminación, o bien disposiciones específicas contra la discriminación por motivos tales como la raza, la nacionalidad, el origen étnico, el estado civil, la afiliación sindical o la discapacidad. El instrumento más completo por lo que se refiere a la protección contra la discriminación es el Convenio (núm. 111) sobre discriminación en el empleo y la ocupación. El otro instrumento básico en esta materia es el Convenio (núm. 100) sobre igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Cabe mencionar asimismo el Convenio (núm. 156) sobre trabajadores con responsabilidades familiares, cuyo objetivo es instaurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato con respecto a trabajadores de uno y otro sexo que tengan responsabilidades familiares.

d) Trabajo infantil

Resulta importante señalar los recientes desarrollos que se están registrando en la OIT con respecto a las normas sobre el trabajo infantil. En 1994, 75.º aniversario de la Organización, se logró un consenso en la Conferencia sobre el hecho de que “los principios y valores fundamentales de la OIT [...] abarcan el trabajo forzoso, el **trabajo infantil**, la libertad sindical y la discriminación”³. Las diversas iniciativas adoptadas recientemente por la Conferencia, el Consejo de Administración y la Oficina en el contexto de la campaña de promoción de los derechos sociales fundamentales se basan en el reconocimiento de los **siete convenios fundamentales de la OIT**⁴, concepto que por primera vez incluye el Conve-

3. Véase el documento GB.264/LILS/5.

nio (núm. 138) sobre la edad mínima para la admisión en el empleo o trabajo. Además, el Consejo de Administración decidió incluir en el orden del día de la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) un examen de los nuevos instrumentos destinados a la eliminación de las formas más intolerables de trabajo infantil.

3. SUPERVISIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS

La OIT ha establecido un amplio sistema de supervisión que se ha ido refinando y diversificando con el pasar de los años. Incluye dos categorías de mecanismo: por un lado, la **supervisión regular** basada en un examen de las memorias periódicas enviadas por los gobiernos y, por el otro, en controles basados en la presentación de reclamaciones o quejas⁵.

Las memorias periódicas sometidas por los gobiernos en el marco del control regular son examinadas en primer lugar por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y, luego, por la Comisión tripartita de Aplicación de Normas de la Conferencia.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones⁶ se compone de veinte miembros designados, a título personal, en base a su competencia técnica e imparcialidad. Los miembros proceden de todo el mundo de modo que la Comisión pueda contar con una experiencia directa de los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. La Comisión se reúne a puerta cerrada y sus deliberaciones tienen carácter confidencial. Cuando la Comisión examina instrumentos o cuestiones que son de la competencia de otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, se puede invitar a representantes de dichos organismos a que participen en las sesiones de la misma. Cada año, la Comisión examina unas 2.000 memorias presentadas por los gobiernos. Sus conclusiones finales adoptan la forma de un informe destinado a la Conferencia Internacional del Trabajo dividido en:

- una *Parte 1*, que contiene un informe general (en el que se pasa revista a su labor y se destacan los puntos de interés general o los problemas especiales que deben

4. Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración, Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y Convenio núm. 138 sobre la edad mínima.

5. Este último mecanismo no comporta la preparación de memorias y, por consiguiente, no será abordado en el presente anexo.

6. Las memorias de los gobiernos no constituyen la única fuente de información de esta Comisión, que además tiene a su disposición la legislación, las sentencias, las estadísticas, los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, etc.

tomar en consideración el Consejo de Administración, la Conferencia o los Estados Miembros;

- una *Parte 2*, que contiene distintas observaciones, publicadas en el informe, principalmente sobre la aplicación de los convenios ratificados en los propios Estados Miembros; además el informe presenta una lista de las preguntas enviadas directamente a ciertos gobiernos;
- una *Parte 3*, que contiene un estudio general de la legislación y la práctica nacionales respecto de los instrumentos sobre los que se presentaron memorias relativas a convenios no ratificados⁷.

Los comentarios presentados por la Comisión de Expertos se comunican a los gobiernos de los Estados Miembros.

A continuación, los informes establecidos por la Comisión de Expertos se someten a la Conferencia Internacional del Trabajo, donde son examinados por la **Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia**, que es un órgano tripartito. Los informes de la Comisión de Expertos se someten a esta Comisión cada año. Después de seleccionar algunos casos considerados importantes, la Comisión tripartita los discute con los gobiernos interesados con el fin de subsanar las diferencias. Los resultados de estas discusiones y las conclusiones alcanzadas por la Comisión son objeto de un informe que se presenta al Conferencia.

Paralelamente al mecanismo de control regular, la Constitución de la OIT prevé igualmente dos procedimientos especiales: el **procedimiento de reclamaciones**, iniciado por una organización de empleadores o de trabajadores; y el **procedimiento de quejas** que puede ser iniciado por otro Estado que ha ratificado el Convenio en cuestión, por cualquier delegado en la Conferencia o también por decisión del Consejo de Administración. Además, de común acuerdo con las Naciones Unidas, se adoptó en 1950 un **procedimiento de quejas relativo a la violación de los derechos sindicales**, que no depende de la ratificación de los convenios correspondientes por los Estados. Las quejas en el marco de este procedimiento pueden ser presentadas por los gobiernos, o bien por las organizaciones de empleadores o de trabajadores.

II. Procedimientos relativos a la redacción y presentación de memorias

La Constitución de la OIT contiene disposiciones por las cuales los gobiernos de los Estados Miembros tienen la obligación de presentar memorias a la OIT: a) sobre las medidas adoptadas para someter las normas recientemente aprobadas a las autoridades competen-

7. Véanse más adelante los procedimientos relativos a los convenios no ratificados.

tes con miras su ratificación; b) sobre el estado de la legislación y la práctica en lo que se refiere a los convenios no ratificados y a las recomendaciones; c) sobre las medidas adoptadas para poner en práctica los convenios ratificados. [En este contexto, nos ocuparemos principalmente de la obligación de presentar memorias con relación a los puntos b) y c).]

1. MEMORIAS RELATIVAS A LA SUMISIÓN

En virtud de las disposiciones del artículo 19 de la Constitución de la OIT, todos los Estados Miembros se obligan a someter los convenios y las recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades que, en cada país, tienen el poder de promulgar leyes o adoptar medidas para dar efecto a esos instrumentos. Los instrumentos deben someterse a las autoridades competentes en el plazo de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia en la que fueron adoptados. La obligación de sumisión a las autoridades competentes no comporta obligación alguna por parte de los gobiernos de proponer la ratificación o aplicación del instrumento en cuestión. Los gobiernos tienen la absoluta libertad en cuanto a las propuestas que deben presentar al someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades competentes. Los Estados deben informar al Director General sobre la sumisión y sobre las decisiones adoptadas ulteriormente. Las memorias son examinadas por la Comisión de Expertos y por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

2. MEMORIAS SOBRE CONVENIOS RATIFICADOS

a) Obligación de enviar memorias

El artículo 22 de la Constitución estipula:

Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.

b) Sistema de presentación de memorias

El siguiente sistema de presentación de memorias fue adoptado por el Consejo de Administración en noviembre de 1993, y entró en vigor en 1996 por un período de prueba de cinco años:

- i) *Primera y segunda memorias.* Se pide una primera memoria *detallada* en el año que sigue al de la entrada en vigor del convenio para cada Estado. Se pide una segunda memoria *detallada* dos años después de la primera (o un año más tarde, si es el año en el cual han de presentar en todo caso una memoria periódica todos los Estados que han ratificado ese convenio).
- ii) *Memorias periódicas.* Se solicitan otras memorias con la periodicidad siguiente, quedando entendido que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones puede pedir memorias detalladas sin ceñirse a esa periodicidad.
- 1) *Memorias bienales.* Se solicitan automáticamente memorias detalladas cada dos años sobre los diez convenios siguientes, calificados *prioritarios*:
 - *libertad sindical*: núms. 87 y 98;
 - *abolición del trabajo forzoso*: núms. 29 y 105;
 - *igualdad de trato y de oportunidades*: núms. 100 y 111;
 - *política del empleo*: núm. 122;
 - *inspección del trabajo*: núms. 81 y 129;
 - *consulta tripartita*: núm. 144.
 - 2) *Memorias quinquenales.* Se piden memorias *simplificadas* cada cinco años en relación con otros convenios (véase el cuadro, más adelante). Se requiere, no obstante, una memoria detallada:
 - cuando la Comisión de Expertos ha formulado una observación o una solicitud directa que piden respuesta, o
 - cuando la Comisión de Expertos considera que debe comunicarse una memoria *detallada* a causa de posibles cambios de la legislación o la práctica de un Estado Miembro, que repercutan acaso en su modo de aplicar el convenio.
- iii) *Memorias no periódicas.* Deben presentarse memorias *detalladas* no periódicas sobre la aplicación de un convenio ratificado cuando:
- 1) la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, por iniciativa suya o de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, lo pide;
 - 2) la Comisión de Expertos ha de examinar el curso dado a los procedimientos iniciados por el Consejo de Administración en relación con los artículos 24 ó 26 de la Constitución⁸ o ante el Comité de Libertad Sindical;

8. Art. 24 "Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio", Art. 26 "Queja respecto a la aplicación de un convenio".

- 3) se han recibido comentarios de organizaciones nacionales o internacionales de empleadores o de trabajadores, y la Comisión de Expertos estima que está justificada una memoria detallada, habida cuenta de la respuesta del gobierno o porque no haya contestado;
- 4) no se ha presentado una memoria, o no se ha dado una respuesta, a los comentarios de los órganos de control (si no se contesta una y otra vez, o la respuesta es manifiestamente inadecuada, la Comisión de Expertos puede examinar el asunto tomando como base la información disponible).

c) **Contenido de las memorias**

i) *Memorias detalladas*

Para cada convenio debe haber una memoria detallada **en la forma aprobada por el Consejo de Administración**. En el formulario correspondiente se reproducen las disposiciones sustanciales del convenio y se indican los datos sobre el mismo que han de facilitarse. Los formularios de memoria suelen contener preguntas sobre los siguientes puntos:⁹

- leyes, reglamentos (todos los textos pertinentes, legislativos u otros);
- exclusiones, excepciones y otras limitaciones autorizadas a la aplicación del convenio a las que quiere acogerse el Estado;
- información detallada sobre la aplicación del convenio;
- efectos de la ratificación sobre la legislación nacional;
- información y medidas adoptadas como resultado de los comentarios de los órganos de control;
- autoridades responsables de la ejecución de la legislación y de los reglamentos correspondientes, etc.;
- decisiones judiciales y administrativas;
- apreciación general por el gobierno del modo en que se aplica el convenio, con extractos de informes oficiales;
- observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

ii) *Memorias simplificadas*

Estas memorias contienen únicamente:

9. Para información más detallada sobre la estructura típica de tales formularios, véase la publicación "Manual de procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, OIT, Ginebra, 1998.

- información sobre posibles cambios de la legislación y la práctica que repercutan en la aplicación del convenio;
- aplicación del convenio: información estadística o de otra índole y comunicaciones estipuladas en el mismo (incluida la información pertinente sobre las exclusiones autorizadas);
- observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

3. MEMORIAS SOBRE CONVENIOS NO RATIFICADOS Y SOBRE RECOMENDACIONES

a) Obligación de enviar memorias sobre convenios no ratificados

En virtud del artículo 19, 5, e) de la Constitución, en el caso de un convenio que no ha ratificado un Estado Miembro, éste tiene la obligación de:

Informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasen la ratificación de dicho convenio.

b) Obligación de enviar memorias sobre recomendaciones

En virtud del artículo 19, 6, d) de la Constitución, en el caso de una recomendación todos los Estados Miembros deben:

Informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

Selección de instrumentos para ser objeto de memorias. Cada año, el Consejo de Administración selecciona como sigue los instrumentos con respecto a los cuales habrán de presentarse memorias:

- i) los convenios y las recomendaciones sobre los que piden memorias se agrupan por asuntos;
- ii) se selecciona un número de instrumentos limitado, para no dar trabajo excesivo a las administraciones nacionales responsables de la preparación de memorias o a los órganos de control de la OIT;
- iii) los asuntos elegidos deben ser de interés actual.

c) *Memorias especiales*

En el contexto de la campaña de promoción de los derechos sociales fundamentales, el Consejo de Administración ha decidido que se pedirá una memoria especial cada año sobre las dificultades que impiden la ratificación para cada una de las cuatro categorías de convenios relativos a los derechos humanos: en 1997, para los convenios núms. 29 y 105, en 1998, para los convenios núms. 87 y 98, en 1999, para los convenios núms. 100 y 111 y en el año 2000 para el convenio núm. 138. A partir de dicha fecha, el ciclo volverá a iniciarse.

d) *Formularios de memoria*

El Consejo de Administración ha adoptado un cuestionario uniforme para las memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones. En ciertos casos, opta por un formulario de memoria especial, con preguntas concretas sobre los instrumentos de que se trate.

4. PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES

En virtud del artículo 23, párrafo 2 de la Constitución, los gobiernos deben comunicar copias de todas las memorias sobre convenios ratificados, convenios no ratificados y recomendaciones a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores e indicar, al enviar sus memorias a la OIT, las organizaciones a las que han sido comunicadas las memorias.

Cualquier organización de empleadores o de trabajadores, haya recibido o no copias de las memorias del gobierno, puede transmitir en todo momento los comentarios que considere oportunos sobre los temas en cuestión. Los organismos de control han insistido en la utili-

dad de tales comentarios como modo de ayudarlas, en particular, a calibrar la aplicación real de los convenios ratificados.

III. Breve comparación entre el mecanismo de control regular de la OIT y el mecanismo tradicional de las Naciones Unidas

Resulta difícil proceder a una comparación entre los dos sistemas de control debido a sus diferentes objetivos, a su desarrollo institucional y al contexto histórico en que surgieron; por este motivo, la comparación puede ser sólo parcial. El examen de ambos sistemas desde un único punto de vista puede, a veces, llevar a una mejor interacción y contribuir al aprovechamiento de sus ventajas respectivas.

El sistema de control regular de la OIT se basa en gran medida en las disposiciones incluidas en la Constitución de la Organización, que constituyó el punto de partida para los ulteriores desarrollos realizados por los órganos competentes de la OIT. En tal sentido, la OIT tiene un único sistema de protección. Por su parte, el mecanismo tradicional para la protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas se deriva directamente de las disposiciones de los propios instrumentos y difiere de una convención a otra.

Uno de los rasgos originales y una de las ventajas del sistema de control de la OIT reside en el hecho de que se aplica sistemáticamente el principio del tripartismo¹⁰. En el mecanismo de las Naciones Unidas, las ONG pueden dar su aportación sobre una base *ad hoc*¹¹.

Otro rasgo distintivo del mecanismo de control de la OIT es la obligación para los gobiernos de enviar memorias sobre los instrumentos no ratificados¹². Tal mecanismo no existe para los instrumentos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas.

El mecanismo de control regular de la OIT se compone de dos autoridades sucesivas creadas por una resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1926. La primera, la Comisión de Expertos, cuyos miembros son nombrados por el Consejo de Administración a propuesta del Director General, procede, entre otras cosas, a una investigación sumamente técnica de las memorias de los gobiernos y de otras fuentes de información disponibles. La segunda, la Comisión sobre Aplicación de Normas de la Conferencia, organismo tripartito, se basa en la consulta y el diálogo con los gobiernos interesados con el fin de hallar soluciones y subsanar las diferencias¹³. En el marco del sistema tradicional de las Naciones Unidas, cada convención (salvo el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

10. Véase más arriba.

11. Véanse las secciones que se ocupan de este tema en el Manual.

12. Véase más arriba.

13. Véase más arriba.

Sociales y Culturales¹⁴) prevé la creación de un Comité, compuesto por expertos elegidos por los Estados Partes de la Convención. El enfoque adoptado por dichos organismos al examinar los informes de los gobiernos se deriva de sus propias prácticas y está sujeto a cambios constantes. Hasta la fecha, el enfoque adoptado por todos los comités consiste esencialmente en el diálogo, el estímulo y la persuasión, y no está relacionado con ningún procedimiento jurídico.

A diferencia de la Comisión de Expertos de la OIT, las sesiones de examen de los organismos de las Naciones Unidas por regla general no se celebran a puerta cerrada.

Además, existen otras diferencias entre los dos sistemas por lo que se refiere a los métodos de trabajo, la naturaleza de la función de la Secretaría, etc.

IV. Coordinación entre los mecanismos de control de la OIT y de las Naciones Unidas

Los instrumentos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas cubren una amplia gama de temas abarcados también, total o parcialmente, por ciertos convenios de la OIT. Con el fin de reducir el solapamiento entre los informes requeridos por ambos sistemas de control, y con el fin de sacar el máximo provecho de los informes ya sometidos por los gobiernos sobre un tema particular, existen vínculos entre los dos sistemas. En efecto, los gobiernos pueden utilizar la información contenida en las memorias destinadas a la OIT para preparar los informes que deben someter en virtud de los instrumentos de las Naciones Unidas¹⁵ y viceversa.

Además, cuando examina las memorias de los gobiernos, la Comisión de expertos de la OIT, al igual que los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, pueden utilizar la información suministrada por otras organizaciones intergubernamentales. Así pues, durante la reunión de los presidentes de los órganos de supervisión de las Naciones Unidas en 1988, se recomendó que la Secretaría suministrara a los miembros de cada comité las estadísticas de las organizaciones intergubernamentales que podrían ser de ayuda al examinar los informes de los Estados Partes.

La participación de la OIT en la labor de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados suele consistir en la preparación de un informe para cada uno de ellos, en el

14. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue creado por la Resolución 1985/17 del ECOSOC.

15. Cabe recordar aquí que esta práctica se prevé explícitamente en el artículo 17, párrafo 3 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estipula que "cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma".

cual la Oficina indica los convenios internacionales del trabajo pertinentes que han sido ratificados por el Estado en cuestión, y presenta las observaciones que hayan sido formuladas por los órganos de control de la OIT en cuanto a su aplicación. El informe también incluye información sobre la asistencia técnica especial que la OIT proporciona a dichos países. La Oficina puede participar también en las discusiones generales celebradas en ciertos comités. A menudo, los puntos planteados por la OIT se reflejan en las conclusiones de los comités que, en numerosas oportunidades, recomendaron que los países ratificaran o aplicaran los convenios pertinentes de la OIT.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño son los dos organismos respecto de los cuales ha sido sumamente valiosa la contribución de la OIT.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De entre los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el que está vinculado más estrechamente con las normas internacionales del trabajo. En particular, los artículos 6 y 10 presentan la mayor afinidad con muchos convenios de la OIT. Cuando el Comité, establecido para asegurar la supervisión de la aplicación del Pacto, se prepara para examinar el informe de un Estado Parte, recibe los comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a los convenios vinculados con cada artículo del Pacto. A continuación se procede a un intercambio entre el Comité y la OIT, antes de examinar el informe del gobierno, con el fin de ayudar al Comité en el establecimiento de su lista de preguntas y para garantizar que ambas organizaciones han recibido la misma información. En caso necesario, la OIT participa en las reuniones para examinar los informes de los Comités.

Comité de los Derechos del Niño. La OIT ha desempeñado un papel muy activo en la preparación del proyecto de la Convención sobre los Derechos del Niño. En particular, esta participación se tradujo en la adopción de una definición amplia del término "niño" y la inclusión de disposiciones establecidas en los convenios internacionales del trabajo. A este respecto, el artículo 32 de la Convención en virtud de la cual los Estados deben proteger a los niños contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, se refiere a las medidas que deben adoptarse a tal efecto "teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales".

En virtud del artículo 45 a) de la Convención, la OIT:

- tendrá derecho a estar representada en las reuniones del Comité: la OIT ha estado representada en todos los períodos de sesiones del Comité y participa activamente en las reuniones del grupo de trabajo anterior al período de sesiones, que es responsable de la preparación de las reuniones del Comité;

- puede invitarse a proporcionar asesoramiento o a presentar informes sobre los sectores que son de incumbencia de su respectivo mandato. La información relativa a la aplicación de los convenios internacionales del trabajo vinculados con los Derechos del Niño, así como sobre los programas de cooperación técnica desarrollados por la OIT, se comunican regularmente al Comité antes de cada período de sesiones. Además, se han transmitido al Comité¹⁶, a solicitud del mismo o espontáneamente, las opiniones relativas a la interpretación de las disposiciones de la Convención.

El Comité recomienda que los Estados que todavía no lo han hecho ratifiquen las normas pertinentes de la OIT, especialmente el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, y que recurran igualmente a la competencia técnica de la OIT para resolver sus problemas. Las recomendaciones del Comité se difunden mediante los servicios externos de la OIT para su examen y, si procede, la adopción de medidas apropiadas. Desde 1995 se ha procedido al seguimiento de la aplicación de estas recomendaciones como resultado de una reunión especial del Comité sobre este tema.

Comité de Derechos Humanos. A comienzos de los años ochenta, se logró un consenso en el Comité de Derechos Humanos por el cual se deberá entregar regularmente a los miembros del Comité toda información útil de los organismos especializados. Desde entonces, la OIT envía a cada período de sesiones del Comité notas de información relativas a la situación en cuanto a la ratificación de los convenios pertinentes en los países cuyos informes deben examinarse y los comentarios de los órganos de control de la OIT. En la práctica, estas notas de información son utilizadas por los miembros del Comité como base para sus comentarios y preguntas a los gobiernos. Desde 1995, y contrariamente a la práctica seguida en años anteriores, la OIT ha estado representada en el grupo de trabajo anterior al período de sesiones, con el fin de discutir las notas de información que ha sometido y asistir al Comité en la preparación de las preguntas que este último desea formular al Estado Parte cuyo informe se está examinando. El Comité de Derechos Humanos ha expresado su satisfacción por esta colaboración y está examinando nuevos modos de aprovechar ulteriormente la información suministrada por la OIT.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. En una decisión adoptada con motivo de su sexto período de sesiones, en 1987, en virtud del artículo 22 de la Convención, el Comité decidió invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre los programas que podrían fomentar la aplicación de la Convención. Además, en 1991, el Comité decidió que el análisis preliminar de cada informe gubernamental por la Secretaría debería hacer uso de toda la información disponible de los organismos de

16. Por ejemplo: "Protección de los Niños contra la explotación económica", IV.º período de sesiones del Comité de los Derechos del Niño (Septiembre/Octubre de 1993).

las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, el Comité estimuló la plena participación en su labor de expertos de organismos especializados con respecto, entre otras cosas, a la interpretación de las disposiciones de la Convención, así como en las actividades de sus grupos de trabajo.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. De conformidad con la decisión 2 VI) del 21 de abril de 1972 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la OIT ha colaborado por muchos años en su labor. Al igual que con los demás órganos creados en virtud de las convenciones de las Naciones Unidas, la colaboración de la OIT suele consistir en la preparación de notas de información en las que se indican los convenios internacionales de trabajo pertinentes que han sido ratificados por los Estados en cuestión, y en la presentación de comentarios que hayan podido formular los órganos de control de la OIT en cuanto a su aplicación. Por consiguiente, el Comité se mantiene informado regularmente sobre los comentarios más recientes presentados a la Comisión de Expertos con relación al Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), el Convenio núm. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales y el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Cabe señalar igualmente que la Comisión de Expertos de la OIT se refiere a menudo en sus propios comentarios a información proporcionada por los gobiernos al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. En caso necesario, la OIT está representada en los períodos de sesiones del Comité.

ARTICULOS CONEXOS DE SEIS IMPORTANTES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Convención sobre los Derechos del Niño
	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º
Derecho a la libre determinación	1	1				
Situaciones excepcionales, limitación de derechos; suspensión de derechos	4; 5	4; 5	1(2); 1(3)		2(2); 2(3)	13(2); 14(3); 15(2); 37
No discriminación, igualdad ante la ley, política general	2(2); 3	2(1); 3; 26	2(1); 5(a)	2; 15(1); 9-16		2(1); 2(2)
Aplicación del instrumento, medidas preventivas			7	5; 5a	10; 11	19(2); 33; 35
Aplicación del instrumento, adopción de legislación	2(1); 2(3)	2(2)	2(2); 4; 5, primera oración	3; 2(a)	2(1)	4
Aplicación del instrumento, punibilidad legal del delito			4(a); 4(b)	(2b); 11(2a)	4; 5; 6; 7; 8; 9	
Derecho a un recurso efectivo		2(3)	6	2(c)	14	37(d); 39
Derecho a las garantías procesales		14; 15; 16	5(a)	15(1); 15(2); 15(3)	12; 13; 14; 15	12(2); 37(d); 40
Derecho a una nacionalidad		24(3)	5(d-iii)	9		7; 8

	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Convención sobre los Derechos del Niño
	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º
Derecho a la vida, derecho a la integridad física y moral, esclavitud, trabajo forzoso y trata de personas		6; 7; 8		6	1; 16	6; 11; 19; 34; 32; 35 33, 36; 37(a)
Derecho a la libertad y a la seguridad de la persona		9; 10; 11	5(b)			37
Derecho a la libertad de circulación, derecho de acceso a todo lugar público, expulsión y extradición		12; 13	5(d-i); 5(d-ii); 5(f)	15(4)	3	10
Derecho a la vida privada, derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión		17; 18	5(d-vii)			14; 16
Libertad de opinión y de expresión		19; 20	5(d-viii); 4(a); 4(c)			12; 13
Derecho a la reunión y asociación pacíficas		21; 22	5(d-ix); 4(b)			15
Derecho al matrimonio y a fundar una familia, protección de la familia, la madre y los hijos	10	23; 24	5(d-iv)	16; 12; 4(2); 5(b); 11(2)		5; 16; 18; 19; 20; 22; 23; 33; 34; 36; 38

	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Convención sobre los Derechos del Niño
	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º	Artículo N.º
Derechos políticos y acceso a la función pública		25	5(c)	7; 8		
Derecho a ser propietario, a heredar y a obtener créditos financieros			5(d-v); 5(d-vi)	13(b); 15(2)		
Derechos de los grupos vulnerables [medidas especiales de carácter temporal]	2(3)	27	1(4); 2(2)	4; 14; 14(1)(2)		22; 23; 30
Derecho al trabajo	6(1)		5(e-i)	11(1-a,b,c)		
Derecho a condiciones de trabajo justas y favorables	7		5(e-i)	11(1-d,f); 11(2); 11(3)		
Derechos sindicales	8	22	5(e-ii)			
Derecho a la seguridad social	9		5(e-iv)	11(1-e); 13(a); 14(2-c)		26
Derecho a una alimentación y vestido adecuados	11		5(e-iii)	14(2-h)		27(1)(2)(3)
Derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental	12	6(1)	5(e-iv)	12; 14(2-b)		24
Derecho a la educación, otros derechos culturales	13; 14; 15	27	5(e-v); 5(e-vi)	10; 13(c); 14(2-d)		28; 29; 30; 31

**BIBLIOGRAFÍA
Y
BREVES SEMBLANZAS DE LOS
COLABORADORES**

BIBLIOGRAFÍA

A) Selección de obras referentes a la preparación de informes sobre los derechos humanos

Libros

- Alston, P.: *The Convention on the Rights of the Child: A Commentary* (Oxford, Clarendon Press, 1997), 950 pp.
- , (ed.), *The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal* (Oxford, Clarendon Press, 1992), 765 pp.
- Banton, M.: *International Action Against Racial Discrimination* (Oxford, Clarendon Press, 1996), 362 pp.
- Bossuyt, M.J.: *Guide to the "Travaux préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Dordrecht, Boston, Lancaster, Nijhoff Publishers, 1987), 851 pp.
- Burgers, J.H.: and Danelius, H., *The United Nations Convention against Torture: a Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht, Boston, Nijhoff Publishers, 1988), 271 pp.
- Detrick, S., (ed.): *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the 'Travaux Préparatoires'* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992), 712 pp.
- Dormenval, A.: *Procédures onusienne de mise en oeuvre des droits de l'homme: limites ou défauts* (Paris, Presses universitaires de France, 1991), 277 pp.
- Hannum, H., (ed.): *Guide to International Human Rights Practice*. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2d ed., 1992). 308 pp.
- Henkin, L., (ed.): *The International Bill of Human Rights: The Covenant on Civil and Political Rights* (New York, Columbia University Press, 1981), 523 pp.
- Henkin, L. and Hargrove, J.L. (eds.): *Human Rights: An Agenda for the Next Century* (Washington DC, American Society of International Law, 1994), 524 pp.
- Himes, J., (ed.): *Implementing the Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization in Low-Income Countries* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1995), 262 pp.

- Human Rights – Status of International Instruments*, (New York, 1987), United Nations Publication, Sales No. E.87.XIV.2., 336 pp.
- Human Rights: A Compilation of International Instruments*. (New York, 1994), United Nations Publication, Sales No. E.94.XIV.1., 950 pp.
- Jabine, T. and R. Claude, (eds.): *Human Rights and Statistics, Getting the Record Straight* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992). 458 pp.
- LeBlanc, L.: *The Convention on the Rights of the Child: United Nations Lawmaking on Human Rights* (Lincoln, University of Nebraska Press, 1995), 337 pp.
- Lerner, N.: *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (Alphen aan der Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 2nd edition, 1980), 259 pp.
- Lijnzaad, L.: *Reservations to UN-Human Rights Treaties* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), 448 pp.
- McGoldrick, D.: *The Human Rights Committee*, Oxford, Clarendon Press; (New York, Oxford University Press, 1991), 576 pp.
- Meron, T.: *Human Rights Law-Making in the United Nations* (New York, Oxford University Press, 1986), 351 pp.
- Nowak, M.: *Commentary on the U.N. Covenant on Civil and Political Rights* (Kehl am Rhein, N.P. Engel, 1993) 948 pp.
- O’Flaherty, M.: *Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies*, London, Sweet and Maxwell, 1996), 286 pp.
- Robertson, A., and Merrills, J.: *Human Rights in the World*. (Manchester, Manchester University Press, 3rd ed., 1989), 314 pp.
- Symposium: The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Human Rights Quarterly 9(2), (1987), pp. 121-287.
- Symposium: Limitation and Derogation Provision in the International Covenant on Civil and Political Rights*. Siracusa 1984, Human Rights Quarterly, 7(1), (1985), 157 pp. Craven, M. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Oxford, Clarendon Press), 413 pp.
- Tyagi, Y.K.: *The Law and Practice of the Human Rights Committee* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993).
- United Nations Action in the Field of Human Rights*. (New York, 4th ed.), United Nations Publication, Sales No. E.94.XIV.11, 417 pp.

Vasak, K. and P. Alston, (eds.): *The International Dimensions of Human Rights*. 2 vols. (Westport, CT, Greenwood Press); Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1982.

Verhellen, E., (ed.): *Monitoring Children's Rights* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1996), 940 pp.

Williams, P.: *Treatment of Detainees: Examination of Issues Relevant to Detention by the United Nations Human Rights Committee* (Geneva, Henry Dunant Institute, 1990), 267 pp.

Artículos

Alston, P.: "Out of the Abyss: the Challenges Confronting the New United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights". *Human Rights Quarterly*, 9(3), 1987, pp. 332-382.

Bossuyt, M.J.: "Le règlement intérieur du Comité des droits de l'homme". *Revue Belge de droit international*, 14, 1978/79, pp.104-56.

Brudner, A.: "The Domestic Enforcement of the International Covenants on Human Rights: a Theoretical Framework". *University of Toronto Law Journal*, 35(3), 1985, pp. 219-254.

Burgenthal, T.: "Implementing the UN Racial Convention", *Texas International Law Journal*, 12(1), 1977, pp.187-221.

Byrnes, A.C.: "The 'Other' Human Rights Treaty Body: the Work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women". *Yale Journal of International Law*, 14(1), 1989, pp.1-67.

Cancado Trindade, A.A.: "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (at Global and Regional Levels)." *Hague Academy of International Law, Recueil des cours*, 202(2), 1987, pp. 9-453.

Chanet, C.: "La convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants". *Annuaire français de droit international*, 30, 1984, pp. 625-636.

Gomez del Prado, J.L.: "United Nations Conventions on Human Rights: the Practice of the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in Dealing with Reporting Obligations of States Parties." *Human Rights Quarterly*, 7(4), 1985, pp. 492-513.

- , “Organos y mecanismos internacionales de supervisión establecidos por las convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos.” *Revista IIDH*, 6(Jul./Dec.), 1987, pp. 21-46.
- Harvey, P.: “Monitoring Mechanisms for International Agreements Respecting Economic and Social Human Rights.” *Yale Journal of International Law*, 12(2), 1987, pp. 396-420.
- Henckaerts, J-M.: “The Coming of Age of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Normative Clarification of Covenant Rights Through the Work of the International Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, in Nikken, P. and Cançado Trindade, A. (eds.), *The Modern World of Human Rights: Essays in Honour of Thomas Buergenthal*, (San José, Inter-American Institute of Human Rights), 1996, pp.267-83.
- Jhabvala, F.: “Domestic Implementation of the Covenant on Civil and Political Rights.” *Netherlands International Law Review*, 32(3), 1985, pp. 461-486.
- Schmidt, M.: “The Complementarity of the Covenant and the European Convention on Human Rights: Recent Developments”, in Harris, D. and Joseph, S. (eds.), *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law*, (Oxford, Clarendon Press, 1995), p. 629-659.
- Tomuschat, C.: “National Implementation of International Standards on Human Rights.” *Canadian Human Rights Year Book 1984/1985*, 1985, pp. 31-61.

Resoluciones y documentos importantes de las Naciones Unidas en materia de presentación de informes sobre derechos humanos

General Assembly resolutions relating to reporting obligations: 40/116 of 13 December 1985; 41/121 of 4 December 1986; 42/105 of 7 December 1987; 43/115 of 8 December 1988; 44/135 of 15 December 1989; 45/85 of 14 December 1990; 46/111 of 17 December 1991; 47/111 of 16 December 1992; 48/120 of 20 December 1993; 49/178 of 23 December 1994; 50/170 of 22 December 1995; 51/87 of 12 December 1996.

Reports of the Meeting of the Chairpersons of Human Rights Treaty Bodies: (1) A/39/484 (1984); (2) A/44/98 (1988); (3) A/45/636 (1990); (4) A/47/628 (1992); (5) A/49/537 (1994); (6) A/50/505 (1995); (7) A/51/482 (1996).

A/51/18 Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

A/51/38 Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

A/51/40 Report of the Human Rights Committee.

A/51/41 Report of the Committee on the Rights of the Child.

A/51/44 Report of the Committee against Torture.

E/1996/22 Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

A/44/668: Effective Implementation of International Instruments on Human Rights. Note by the Secretary-General. (Expert study on possible long-term approaches to enhancing the effective operation of existing and prospective bodies established under United Nations human rights instruments. 8 November 1989, 82 pp.)

A/44/539: effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights. Report of the Secretary-General (contains draft consolidated guidelines).

E/C.12/1989/3: Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. List of articles showing the nature and extent of overlapping under six international human rights instruments. Report of the Secretary-General.

A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, World Conference on Human Rights: Interim report on updated study by Mr. Philip Alston, 22 April 1993, 98 pp.

Selección de revistas y publicaciones periódicas centradas en los derechos humanos

Australian Journal of Human Rights. Sydney, University of New South Wales Human Rights Centre.

Canadian Human Rights Yearbook. Toronto, Carswell.

Columbia Human Rights Law Review. New York, Columbia University School of Law.

Harvard Human Rights Journal. Cambridge, MA, Harvard Law School.

Human Rights Law Journal. Kehl am Rhein, N.P. Engel.

Human Rights Quarterly. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.

International Journal of Children's Rights. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.

International Journal of Refugee Law. Oxford. Oxford University Press.

Israel Yearbook on Human Rights. Tel Aviv, Tel Aviv University Faculty of Law.

Netherlands Quarterly of Human Rights. Utrecht, Netherlands Institute of Human Rights (SIM).

New York Law School Journal of Human Rights. New York, New York Law School.

The Review. Geneva, International Commission of Jurists.

Revista IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

South African Journal on Human Rights. Johannesburg, Centre for Applied Legal Studies, University of Witwatersrand.

B) Selección de obras de doctrina jurídica internacional de derechos humanos

Libros

Alston, P., (ed.): *Promoting Human Rights Through Bills of Rights, Comparative Perspectives*. Oxford, Clarendon Press, 1997, 512 pp.

Boyle, A. and Anderson, M.: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 313 pp.

Brownlie, I.: *Treaties and Indigenous Peoples*. Oxford, Clarendon Press; New York, Oxford University Press, 1992. 105 pp.

Buergenthal, T.: *International Human Rights in a Nutshell*. St. Paul, MN, West Pub. Co., 2nd. Ed., 1995, 358 pp.

Cassese, A.: *Human Rights in a Changing World*. Philadelphia, Temple University Press, 1990. 245 pp.

Clapham, A.: *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Clarendon Press, 1993, 385 pp.

Clark, R.: *The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, 331 pp.

Claude, R.P.: and Burns, H.W., (eds.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1989, 376 pp.

Cook, R. (ed.): *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, 634 pp.

Crawford, J.: *The Rights of Peoples*. Oxford, Clarendon Press; New York, Oxford University Press, 1992. 236 pp.

- Degener, T. and Koster-Dreese, Y., (eds.): *Human Rights and Disabled Persons: Essays and Relevant Human Rights Instruments*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995, 757 pp.
- Diemer, A. et al.: *Philosophical Foundations of Human Rights*. Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1986. 340 pp.
- Donnelly, J.: *International Human Rights*. Boulder, CO, Westview Press, 1993. 206 pp.
- Eide, A. et al., (eds.): *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Oslo, Scandinavian University Press, 1992, 474 pp.
- Forsythe, D.P.: *Human Rights and World Politics*, 2nd ed., Lincoln, University of Nebraska Press, 1989, 316 pp.
- Gros Espiell, H.: *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano*. San José, Costa Rica, Asociación Libro Libre, 1986, 248 pp.
- Hannum, H., (ed.): *Guide to International Human Rights Practice*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2nd ed. 1992, 310 pp.
- Laviña, F.: *Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1987, 249 pp.
- Lawson, E., (ed.): *Encyclopedia of Human Rights*. New York, Taylor & Francis, 2nd ed. 1996.
- Lillich, R. and Hannum, H.: *International Human Rights, Problems of Law, Policy, and Practice*. 3rd ed. Boston, Little, Brown Company, 1995, 1160 pp.
- Mahoney, K. and Mahoney, P.: *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 1028 pp.
- Marie, J.B.: *La Commission des Droits de l'Homme de l'ONU*. Paris, Pedone, 1975, 352 pp.
- McDougall, M., H. Lasswell and L. Chen: *Human Rights and World Public Order*. New Haven, CT, Yale University Press, 1980. 1016 pp.
- Newman, F., and Weissbrodt, D.: *International Human Rights, Law, Policy and Process*. Cincinnati, Anderson Pub. Co., 2nd ed. 1996, 812 pp.
- Nikken, P.: *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*. Madrid, Editorial civitas S.A., 1987, 321 pp.

Ramcharan, B.G., (ed.): *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration*. The Hague, Nijhoff, 1979, 274 pp.

Rodley, N.: *The Treatment of Prisoners Under International Law*. Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; Oxford, Clarendon Press; New York, Oxford University Press, 1987. 374 pp.

Rubellin-Devichi, J. and Frank, R.: *L'Enfant et les conventions internationales*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1996, 492 pp.

Sieghart, P.: *The International Law of Human Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1983. 569 pp.

Simma, B. et al. (eds.). *The Charter of the United Nations, A Commentary*. Oxford. Oxford University Press, 1994. 1258 pp.

Steiner, H. and Alston, P.: *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 1245 pp.

Thornberry, P.: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press; New York, Oxford University Press, 1991. 451 pp.

Tolley, H.: *The U.N. Commission on Human Rights*. Boulder, Westview Press, 1987. 300 pp.

Van Bueren, G., *The International Law of the Rights of the Child*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, 434pp.

Yearbook of the Human Rights Committee:

1977-1978, Vols. I and II, (CCPR/1 and Add.1)

1979-1980, Vols. I and II, (CCPR/2 and Add.1)

1981-1982, Vols. I and II, (CCPR/3 and Add.1)

1983-1984, Vols. I and II, (CCPR/4 and Add.1)

1985-1986, Vols. I and II, (CCPR/5 and Add.1)

1987, Vols. I and II, (CCPR/6 and Add.1)

Official Records of the Human Rights Committee:

1987/1988, Vols. I and II, (CCPR/7 and Add.1)

1988/1989, Vols. I and II, (CCPR/8 and Add.1)

1989/1990, Vols. I and II, (CCPR/9 and Add.1)

1990/1991, Vols. I and II, (CCPR/10 and Add.1)

1991/1992, Vols. I and II, (CCPR/11 and Add.1)

1992/1993, Vols. I and II, (CCPR/12 and Add.1)

BREVES SEMBLANZAS DE LOS COLABORADORES

THEO VAN BOVEN es profesor de derecho internacional de la Universidad de Limburg (Países Bajos). Anteriormente fue Director de la División de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra de 1977 a 1982. Fue representante de los Países Bajos en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1970 a 1975. El profesor Van Boven fue miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas de 1975 a 1977, y de nuevo a partir de 1986.

PHILIP ALSTON es profesor de derecho internacional en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Anteriormente impartió enseñanza en la Universidad Nacional Australiana, en la Escuela de Derecho de Harvard y en la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia. Desde 1992 a 1994 fue asimismo Comisionado para la Discriminación, para el Territorio de la Capital Australiana (Canberra). Entre 1987 y 1990 fue Relator del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y desde 1991 es Presidente de dicho Comité.

CECIL BERNARD es jefe de la Secretaría de la Compañía BWIA International Airways Corporation, la línea aérea nacional de Trinidad y Tabago. De 1985 a 1989 desempeñó el cargo de abogado superior del Estado en la Cámara del Procurador General de Trinidad y Tabago, donde tenía a su cargo principalmente las cuestiones de derechos humanos, incluida la preparación y redacción de los informes de su país sobre derechos humanos con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PETTER WILLE es Asesor de la Misión Permanente de Noruega en Ginebra. Desde 1989 hasta 1995 fue Jefe de División en el Departamento Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores noruego y anteriormente fue juez adjunto en un tribunal municipal.

FAUSTO POCAR es profesor de derecho internacional y Director de la Escuela de Posgraduados en Derecho Internacional de la Universidad de Milán (Italia), de la que actualmente ostenta además el cargo de Vicerrector. Ha actuado como experto en cuestiones de derechos humanos y de derecho internacional en múltiples conferencias y seminarios internacionales. El profesor Pocar es miembro del Comité de Derechos Humanos desde 1985. Desempeñó los cargos de Vicepresidente, Relator y Presidente del Comité entre 1991 y 1992.

LAURIE WISEBERG es la fundadora de Human Rights Internet, una red internacional no gubernamental de comunicaciones e intercambio de información sobre derechos humanos de ámbito mundial. Internet está reconocida por las Naciones Unidas como entidad consultiva. La Dra. Wiseberg ha sido la Directora Ejecutiva de dicha Organización desde que se fundó en 1976. También es profesora adjunta en la Escuela de Graduados de la Facultad de Derecho Común, de la Universidad de Ottawa (Canadá).

LUÍS VALENCIA RODRÍGUEZ es Embajador del Ecuador en la Argentina. También ha representado a su país como Embajador en Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela. De 1965 a 1966, y de 1981 a 1984, fue Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador. Enseñó derecho internacional en la Universidad Central de Quito. El Embajador Sr. Valencia Rodríguez fue miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de 1970 a 1986 y ostentó por dos veces (1972-1974 y 1984-1986) la presidencia del mismo.

MARTA SANTOS PAIS es Directora del Departamento de Evaluación, Política y Planificación del UNICEF y anteriormente fue asesora jurídica principal en la Oficina de Derecho Comparado de la Fiscalía General de Portugal. Ha sido miembro de la delegación portuguesa en foros internacionales, incluidas las Naciones Unidas y el Consejo de Europa. Participó en la redacción de la Convención sobre los Derechos del Niño y desde su creación en febrero de 1997 es miembro y relatora del Comité de Derechos del Niño.

ZAGORKA ILIC fue asesora del Secretario Federal de Relaciones Exteriores del Gobierno de Yugoslavia. Diplomática de carrera, se ha dedicado sobre todo a los asuntos sociales y humanitarios. Ha participado en múltiples conferencias y seminarios internacionales y regionales, en particular en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas sobre la mujer. La Sra. Ilic fue miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer desde su constitución en 1980 hasta 1994, y ostentó el cargo de Vicepresidenta del mismo de 1980 a 1982.

IVANKA CORTI es miembro de la Comisión Gubernamental Italiana para los Derechos Humanos y de diversas organizaciones no gubernamentales italianas sobre los derechos humanos de la mujer. Desde 1985 hasta 1992 fue miembro de la Comisión para la Igualdad, del Gobierno italiano. En 1986 fue elegida por primera vez como experta de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cargo para el que fue reelegida en 1990 y en 1994. En 1993 fue elegida Presidenta de la 7ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos. La Sra. Corti ha participado en diversos seminarios y conferencias internacionales y en las Conferencias Mundiales de Viena, El Cairo y Beijing. Es autora de diferentes publicaciones sobre los derechos humanos de la mujer.

JOSEPH VOYAME se jubiló en 1988 siendo Director de la Oficina Federal de Justicia de Berna (Suiza). Enseñó durante largos años en varias universidades suizas y es actualmente profesor adjunto del Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausana. Fue miembro del Comité contra la Tortura y Presidente del mismo desde su creación, en 1988, hasta 1993.

PETER BURNS es profesor de derecho en la Universidad de British Columbia, en Vancouver (Canadá), donde fue decano de derecho desde 1982 hasta 1991. Ha sido miembro del Comité contra la Tortura desde 1987 y es Presidente del Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política Penal, en Vancouver. Es asimismo Presidente de la Sociedad para la Reforma Penal. Ha publicado o escrito seis libros y más de setenta artículos.