

# Folleto N° 4: Los órganos de los tratados de derechos humanos y los pueblos indígenas

## Cómo usar el sistema basado en los tratados

### Conceptos e ideas clave

<b>Comités Informes Reclamaciones Dictámenes Admisibilidad Observaciones finales</b>	<b>Órganos de los tratados  Mecanismos para la presentación de reclamaciones Primer Protocolo Facultativo Agotamiento de los recursos internos</b>
--	--

***Resumen:** El sistema de las Naciones Unidas basado en los tratados de derechos humanos establece procedimientos jurídicos que dan a los pueblos indígenas medios para la protección de sus derechos. El presente folleto versa sobre los seis principales tratados internacionales de derechos humanos relativos a los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, la discriminación racial, la tortura, la discriminación contra la mujer y los derechos del niño. Se describen primero los mecanismos de reclamación al alcance de los pueblos indígenas que crean que sus derechos, enunciados en el correspondiente tratado de derechos humanos, han sido violados. Se explica luego el funcionamiento del sistema, común a todos los tratados de derechos humanos, para la presentación de informes a fin de indicar de qué modo los pueblos indígenas pueden plantear sus problemas de derechos humanos ante un órgano internacional.*

### **ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS**

El sistema de las Naciones Unidas para la defensa de los derechos humanos está formado por seis tratados internacionales (instrumentos jurídicamente obligatorios) que regulan los derechos civiles y políticos, los derechos económicos y sociales, la discriminación racial, la tortura, la discriminación contra la mujer y los derechos del niño. Para usarlos con eficacia, es necesario saber en qué tratados un país es parte. Los países pasan a ser partes en un tratado mediante ratificación o adhesión. Solamente es posible utilizar el sistema de los tratados para obtener reparación cuando el país que no cumpla con sus obligaciones lo haya aceptado oficialmente al pasar a ser parte en el tratado. Esta condición se aplica también a los mecanismos para la presentación de reclamaciones: solamente es posible presentar una reclamación contra un país que haya aceptado las disposiciones sobre la materia contenidas en el tratado. Es posible averiguar la situación en materia de ratificaciones de los principales tratados internacionales de derechos humanos en el sitio del Alto Comisionado en la red: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch) bajo la sección: Programa, Mecanismos convencionales.

En el caso de cada uno de los tratados mencionados un comité está encargado de vigilar la manera en que los Estados Partes (es decir, los países que hayan aceptado el tratado) cumplen con sus obligaciones en la esfera de los derechos humanos según lo dispuesto en el tratado correspondiente. El número de miembros de los **comités** (llamados también **órganos creados en virtud de tratados**) está comprendido entre 10 y 23 expertos internacionales en materia de derechos humanos. El mandato de los miembros dura cuatro años. Aun cuando son elegidos por los Estados Partes, los expertos actúan a título personal y no en calidad de representantes de su gobierno. Por lo general, los miembros de los comités no toman parte en las deliberaciones relativas a su propio país. Los comités se reúnen varias semanas todos los

años y casi todas las reuniones tienen lugar en Ginebra. Sin embargo, el Comité para Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se reúne en Nueva York y el Comité de Derechos Humanos celebra todos los años una reunión en Nueva York y dos en Ginebra.

## LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS Y LOS ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN

TRATADO	NOMBRE DEL ÓRGANO SUPERVISOR
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Comité de Derechos Humanos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	Comité contra la Tortura
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Convención sobre los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño

El texto íntegro de cada tratado se puede consultar en el sitio del Alto Comisionado en la red, [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch), bajo la sección "Tratados" y en relación con las observaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados.

### Funciones de los comités

Los comités de supervisión utilizan dos medios para apreciar el grado en que el Estado Parte cumple las obligaciones estipuladas en los tratados de derechos humanos. En primer lugar, examina las **reclamaciones** de los particulares según las cuales se han violado los derechos enunciados en un tratado determinado. De conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se han creado mecanismos para la presentación de reclamaciones. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención sobre los Derechos del Niño no se han previsto mecanismos de esta clase, aunque es objeto de estudio por la Comisión de Derechos Humanos un proyecto de procedimiento de reclamaciones con arreglo al Pacto.

En segundo lugar, los comités realizan la supervisión mediante el examen de los **informes**, presentados periódicamente por los gobiernos, para dar cuenta de la aplicación de los tratados suscritos por los Estados Partes. Los Estados Partes en cualquiera de los tratados antes enumerados han contraído jurídicamente la obligación de presentar estos informes, pues en todos los tratados se prevé un procedimiento de presentación. En sus informes, los gobiernos han de informar al correspondiente órgano supervisor acerca de las medidas adoptadas para cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos convenidas en el tratado correspondiente. Por lo general, las reclamaciones se refieren a uno o dos asuntos concretos (*véase más adelante*), pero las observaciones de un comité sobre un informe gubernamental pueden versar sobre todos los derechos mencionados en un tratado. Así, las observaciones de un comité pueden representar un examen global de la protección por un país de los derechos enunciados en un tratado y de las modalidades de la protección.

## PRESENTACIÓN DE RECLAMACIONES RELATIVAS A VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

### Tratados de derechos humanos dotados de mecanismos de reclamación

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer prevén **mecanismos de reclamación** que reconocen a los particulares la posibilidad de formular quejas para denunciar la violación de los derechos enunciados en el tratado. El Comité sólo tomará en consideración las **reclamaciones** que se formulen contra un país que haya aceptado obligarse *tanto* por el tratado *como por el sistema de reclamaciones*. Ocurre así porque aceptar los mecanismos de reclamación es facultativo. Un país puede ser parte en un tratado y adherirse a cumplir sus disposiciones, pero puede decidir que no estará obligado a aplicar el sistema de reclamaciones del tratado. Esto quiere decir que el comité correspondiente no podrá examinar las reclamaciones individuales contra este gobierno. Las disposiciones facultativas figuran en el **primer Protocolo Facultativo** del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura, así como en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Los procedimientos para el trámite de las reclamaciones son análogos en los tres instrumentos. El comité correspondiente examina la reclamación y las violaciones del gobierno interesado y emite un **dictamen** para decidir si ha ocurrido o no una violación. Se trata de un proceso cuasi judicial. En el curso del examen de las reclamaciones no se exige la comparecencia personal de los reclamantes o de otras partes ante el comité y los dictámenes del comité no son jurídicamente obligatorios para los gobiernos. Ahora bien, los dictámenes tienen fuerza moral; hacer caso omiso de ellos situaría al gobierno que no cumpla con sus obligaciones internacionales en una posición desairada frente a las críticas tanto del interior como del extranjero. Si el comité concluye que se han violado los derechos enumerados en el tratado, es de prever que el gobierno interesado adoptará medidas apropiadas para poner remedio.

El mecanismo de reclamación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es el que está más sólidamente establecido en el sistema de las Naciones Unidas para la defensa de los derechos humanos. Desde 1976 el Comité de Derechos Humanos ha emitido dictámenes sobre un millar de reclamaciones presentadas por personas de muchos países para denunciar violaciones del Pacto. En asuntos relacionados con la discriminación racial y la tortura se ha presentado un número más reducido, pero creciente, de reclamaciones. Los pueblos indígenas deben tomar nota de que en el mecanismo de reclamación sobre casos de discriminación racial se permite que *grupos*, y no sólo particulares, presenten reclamaciones al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Varios de los órganos que reciben comunicaciones han diseñado formularios modelo para facilitar el examen de los informes sobre violaciones de los derechos humanos. Estos formularios están a la disposición de las personas que desean denunciar casos de pretendidas violaciones. Los formularios modelo se reproducen en el sitio del Alto Comisionado en la red, [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch), bajo la sección "Programa", "Mecanismos convencionales/ Procedimientos de queja de los mecanismos convencionales". Ahora bien, las comunicaciones se toman en consideración aunque no se presenten de la forma prevista en el formulario. En todas las comunicaciones se debe indicar claramente el nombre del comité al que se destinan y transmitirse a la dirección siguiente:

**(Nombre del comité competente)**  
**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para**  
**los Derechos Humanos, ONUG,**  
**1211 Ginebra 10, Suiza**  
**Fax: 41-22-917-90-11**

***Reclamaciones al amparo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del primer Protocolo Facultativo***

El Comité de Derechos Humanos tiene a su cargo la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el que se enuncian determinados derechos civiles y políticos. En el primer Protocolo Facultativo y en el Reglamento del Comité de Derechos Humanos se describen los trámites para formular una reclamación acerca de una violación de lo dispuesto en el Pacto. En el artículo 1 del primer Protocolo Facultativo se atribuye a los individuos el derecho de presentar reclamaciones. Queda excluida así la posibilidad de que los pueblos indígenas denuncien violaciones de sus derechos *colectivos*.

**Los artículos más importantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Antes de preparar una reclamación, es necesario examinar los derechos enunciados en el Pacto. Los artículos siguientes del Pacto son de particular importancia para los pueblos indígenas:

Artículo 1: el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, lo que comprende el derecho a establecer la condición política propia y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural

Artículo 6: el derecho a la vida

Artículo 7: el derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes

Artículo 9: el derecho a la libertad y a la seguridad personales; nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitraria

Artículo 10: el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente y con respeto

Artículo 14: el derecho a la igualdad ante los tribunales, lo que comprende el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías y el derecho a recibir asistencia jurídica gratuita y la asistencia de un intérprete

Artículo 18: el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

Artículo 24: el derecho de todo niño a las medidas de protección que su condición de menor requiere

Artículo 27: el derecho de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. (El Comité de Derechos Humanos ha decidido que los pueblos indígenas quedan abarcados por lo dispuesto en este artículo, aunque no formen necesariamente una "minoría" efectiva de la población.)

## **Presentación de una reclamación al Comité de Derechos Humanos**

La primera medida que adopta el Comité al recibir una reclamación es determinar si ésta es **admisible**. Los criterios de admisibilidad son los siguientes:

- Ø No se examinarán las comunicaciones anónimas y no se examinarán las comunicaciones que hayan sido presentadas por una persona o personas que no estén sujetas a la jurisdicción de un Estado que sea parte en el Protocolo Facultativo
- Ø Normalmente, la comunicación habrá sido enviada por el individuo que afirme que sus derechos han sido violados por el Estado. Cuando la pretendida víctima no pueda presentar la comunicación, el Comité podrá examinar una comunicación de otra persona que habrá de probar que actúa en representación de la pretendida víctima. No puede presentar una comunicación un tercero sin vínculos manifiestos con la persona cuyos derechos hayan sido pretendidamente violados.
- Ø La reclamación no se puede tomar en consideración si el mismo problema está siendo investigado en virtud de otro procedimiento internacional y **se han de haber agotado todos los recursos internos** antes de que pueda ser examinada por el Comité.
- Ø Incluso antes de decidir si una comunicación es o no admisible, el Comité o su grupo de trabajo sobre las comunicaciones podrá pedir a la pretendida víctima o al Estado interesado informaciones u observaciones suplementarias y fijar un plazo para la presentación de estos datos. Si el Estado tiene algo que alegar en esta fase, la persona que haya presentado la reclamación recibirá una copia de la respuesta del Estado para que pueda formular observaciones.
- Ø Si el asunto se devuelve al autor de la comunicación para pedir más informaciones antes de ser considerada inadmisibile, no se informará de ello al Estado.
- Ø El Comité podrá dar por terminado un asunto sin decisión por escrito, por ejemplo, si el autor de la reclamación la retira o manifiesta de algún modo que no desea proseguir los trámites.

## **Evaluación de las reclamaciones**

Una vez que una comunicación se ha declarado admisible, el Comité pide al Estado interesado que explique o aclare el problema e indique si ha hecho algo para resolverlo. El Estado Parte tiene un plazo de seis meses para aportar su respuesta. El autor de la reclamación tiene luego la posibilidad de formular observaciones sobre la respuesta del Estado. Después de ello, el Comité llega a un dictamen definitivo y lo comunica al Estado interesado y al autor de la reclamación.

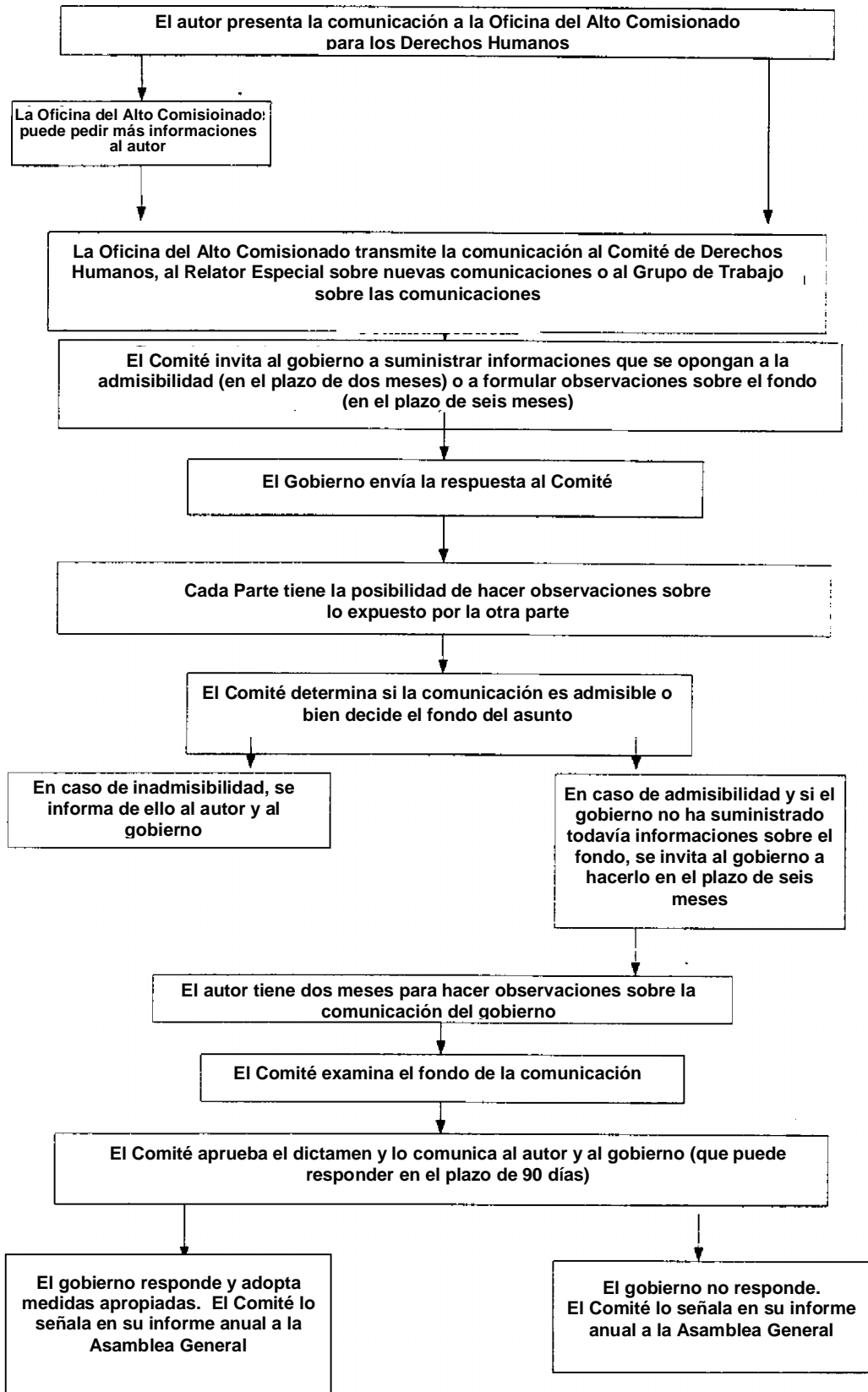
El Comité atribuye igual importancia al individuo que reclama y al Estado al que se atribuye la violación de los derechos. Cada uno tiene la posibilidad de hacer observaciones sobre los argumentos del otro.

Las conclusiones del Comité, que comprenden sus dictámenes sobre las comunicaciones que se han declarado admisibles y que se han examinado a fondo, así como las decisiones que declaran otras comunicaciones inadmisibles, se hacen siempre públicas inmediatamente después del período de sesiones en el que se han aprobado las conclusiones. Las conclusiones se recogen en el informe anual del Comité a la Asamblea General.

### **Cómo dar publicidad a una reclamación**

Hasta hace poco tiempo, el examen de una reclamación era completamente confidencial hasta que el Comité de Derechos Humanos hubiera adoptado una decisión y publicado su dictamen. Por consiguiente, los individuos que habían presentado la reclamación no podían buscar apoyo público en favor de su petición durante todo el tiempo en que el Comité estuviera deliberando. En la actualidad, el Comité ha dejado de insistir en el carácter confidencial del examen de una reclamación. Las deliberaciones del Comité de Derechos Humanos siguen siendo confidenciales, pero el reclamante puede dar a conocer su comunicación o cualquier información relativa a su examen, salvo petición contraria del Comité. El gobierno interesado tiene también libertad para dar publicidad al asunto.

## FASES DEL TRÁMITE DE UNA COMUNICACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



## **Presentación de reclamaciones al amparo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial está encargado de aplicar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Los Estados Partes en la Convención 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" en relación con la totalidad de los derechos enunciados en los pactos y en otros textos. En el artículo 5 de la Convención se enumeran estos derechos, a saber, la igualdad ante la ley, el derecho a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal, el derecho a ser propietario en asociación con otros, el derecho a la libertad de religión, el derecho a la vivienda, el derecho a la salud pública y a la asistencia médica y el derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los hoteles o los parques.

El procedimiento para presentar una reclamación al Comité es parecido al descrito en el caso del Comité de Derechos Humanos. La principal diferencia estriba en el hecho de que en los mecanismos de reclamación previstos en la Convención que nos ocupa se autoriza a grupos de personas, y no sólo a individuos, a presentar reclamaciones. Como en el caso del Comité de Derechos Humanos, se ha de demostrar que se han agotado todos los recursos internos disponibles, por ejemplo, las quejas o recursos por conducto del sistema judicial o de las comisiones o tribunales nacionales de derechos humanos. La reclamación se ha de presentar por escrito y se puede utilizar el formulario que ya describimos después de introducir los cambios correspondientes en el nombre del instrumento. Las consideraciones en materia de admisibilidad que se aplican son básicamente las mismas que rigen según el primer Protocolo Facultativo. Sólo se puede reclamar con respecto a las violaciones de derechos humanos que hayan ocurrido después de la fecha en que un país haya aceptado el mecanismo de reclamaciones.

### ***Presentación de reclamaciones al amparo de la Convención contra la Tortura***

El Comité contra la Tortura está encargado de aplicar la Convención contra la Tortura. Esta Convención prohíbe todo acto de tortura, definido en los términos siguientes "cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público o a instigación suya... con el fin de obtener información o una confesión..." El procedimiento para presentar una reclamación es igual al procedimiento para reclamar al amparo del Pacto o de la Convención sobre la Discriminación Racial. La reclamación se ha de presentar por escrito y se puede utilizar el mismo formulario. Los criterios de admisibilidad son parecidos a los de las reclamaciones expuestos anteriormente.

### ***POSIBLE PRESENTACIÓN DE RECLAMACIONES ANTE EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS***

Antes de presentar una reclamación al amparo de los tres tratados internacionales que establecen mecanismos para ello (derechos civiles y políticos, discriminación racial y tortura) es necesario examinar de qué manera los derechos enunciados en dichos tratados guardan relación con la situación concreta a que responde la reclamación. Los pueblos indígenas pueden tener interés en presentar reclamaciones con relación a diversos asuntos, entre ellos los siguientes:

**Pena determinada legalmente:** Ocurre a veces que un indígena es detenido por una infracción relativamente leve y que la imposición de la pena legalmente determinada tenga como consecuencia un castigo desproporcionado con relación al delito. Pueden ser de aplicación las disposiciones siguientes del Pacto de Derechos Civiles y Políticos: el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 9, el párrafo 3 del artículo 10, el párrafo 4 del artículo 14, el párrafo 1 del artículo 24 y el artículo 26, así como el apartado a) del artículo 5 y el apartado c) del párrafo 1



del artículo 2 de la Convención sobre la Discriminación Racial. Conviene recordar que no se tomará en consideración una reclamación en la que se invoque más de un tratado. En los países en los que la pena se determina según lo dispuesto en la legislación interna, no habrá un recurso interno a la disposición de la persona a la que se aplique esta legislación, salvo la posibilidad de recurrir contra las penas excesivamente severas.

Mortalidad infantil: Los derechos relacionados con el problema de los índices desproporcionados de mortalidad indígena son primordialmente objeto de disposiciones del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ninguno de estos instrumentos establece un mecanismo de reclamaciones. Ahora bien, cabe argüir que algunas disposiciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos son también aplicables, en particular el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 6, el párrafo 1 del artículo 24 y el artículo 27. Pueden ser también de aplicación el apartado c) del párrafo 1 del artículo 2 y el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención sobre la Discriminación Racial.

Derechos de propiedad: Toda medida gubernamental que tenga por efecto discriminar en perjuicio de un pueblo indígena en relación con sus derechos de propiedad viola probablemente la Convención sobre la Discriminación Racial, concretamente los párrafos a) y c) del párrafo 1 del artículo 2 y los incisos v) y vi) del apartado d) y el inciso vi) del apartado e) del artículo 5. La medida gubernamental tal vez no brinde ningún medio de reparación en el plano interno y en este caso no se aplica la disposición relativa al agotamiento de los recursos internos.

Muerte de detenidos: Según sea el caso, diversos artículos del Pacto de Derechos Civiles y Políticos pueden ser de aplicación en relación con la muerte de indígenas detenidos. Se trata del párrafo 1 del artículo 2, del párrafo 1 del artículo 6, del artículo 7, del párrafo 1 del artículo 10, del apartado b) del párrafo 2 del artículo 10, del párrafo 3 del artículo 10, del párrafo 4 del artículo 14, del párrafo 1 del artículo 24, y de los artículos 26 y 27. En estos casos los reclamantes han de cerciorarse de haber agotado los recursos internos antes de presentar una reclamación al Comité.

Intérpretes: En el apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos se dispone que toda persona acusada de delito tendrá derecho a ser asistida gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal. Tal vez exista un recurso interno contra esta violación: quizá sea posible alegar ante un tribunal superior que se han vulnerado las normas procesales o que la pena carece de una base sólida. Si el acusado en estas circunstancias está detenido, convendrá utilizar con carácter prioritario los recursos internos que puedan tener como consecuencia su pronta liberación. Ahora bien, estas circunstancias pueden constituir también la base de una reclamación con arreglo al Pacto.

### **Cómo aumentar las perspectivas de éxito**

Acompañarán a la comunicación declaraciones del autor de la reclamación o de testigos, parientes u otras personas que puedan esclarecer los asuntos planteados. Hay que estudiar también la posibilidad de agregar informes médicos o psiquiátricos, los textos de las leyes, reglamentos, órdenes y directrices aplicables y las sentencias judiciales dictadas en el país que apoyen la reclamación. La argumentación será todavía más sólida si se hace referencia a la actividad internacional, por ejemplo, a las decisiones de órganos de las Naciones Unidas o de otros sistemas internacionales, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Si los precedentes son favorables a la argumentación, será posible persuadir al comité ante el cual se recurre para que llegue a una decisión favorable al reclamante. Además, queda la posibilidad de obtener el asesoramiento de los nacionales que tienen conocimientos jurídicos y saben cómo funciona el sistema de las Naciones Unidas. En algunos países es posible obtener asistencia especializada del mundo judicial.

## LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS Y LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Los seis grandes tratados internacionales objeto del presente Folleto contienen disposiciones relativas a la presentación de informes sobre la manera en que un gobierno cumple con sus obligaciones en virtud del tratado. Los Estados Partes en estos tratados han de presentar un informe al correspondiente comité supervisor cada cuatro o cinco años (el plazo entre informe e informe en el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación es de dos años). El informe del Estado debe contener informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas por el gobierno para la observancia de los derechos humanos enunciados en el tratado, sobre los progresos realizados y sobre los obstáculos y problemas con que se ha tropezado. Después de examinar el informe del Estado Parte, el Comité aprueba las llamadas **observaciones finales**, documento público que contiene comentarios sobre la actuación del Estado, señala los hechos positivos, pone de relieve los elementos de preocupación y da sugerencias y recomendaciones sobre cuestiones concretas.

En teoría, el sistema de presentación de informes favorece la apertura y los diálogos constructivos. Debe dar a toda persona interesada la posibilidad de supervisar el grado en que los Estados Partes cumplen con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica muchos son los problemas planteados:

- Muchos países presentan sus informes con retraso; en algunos casos, con varios años de retraso.
- Por lo general, los comités no tienen recursos suficientes para examinar todos los informes durante el tiempo necesario.
- Los gobiernos no siempre tienen en cuenta las observaciones, sugerencias y recomendaciones de los comités.
- No se da publicidad suficiente al funcionamiento del sistema.

### **Cómo usar el sistema de presentación de informes para proteger los derechos humanos**

En la primera parte del presente Folleto relativo a los mecanismos de reclamación se mencionan los artículos de particular interés para los pueblos indígenas contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención contra Todas las Formas de Discriminación Racial, en la Convención contra la Tortura y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Estos artículos se refieren también a factores de preocupación que pueden ser objeto de los informes presentados. En la presente sección se tratan los artículos de interés para los pueblos indígenas contenidos en los tratados que no establecen mecanismos de reclamación: la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### ***Presentación de informes al amparo de la Convención sobre los Derechos del Niño***

Esta Convención es el más reciente de los grandes instrumentos, jurídicamente obligatorios, para la protección de los derechos humanos. Tiene específicamente por objeto la promoción y protección de los derechos del niño (se entiende por niño todo ser humano que tenga menos de 18 años). El órgano supervisor de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño, se beneficia del intenso apoyo prestado por gobiernos, organizaciones no gubernamentales y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Son de particular interés para los pueblos indígenas los artículos siguientes:

Párrafo 1 del artículo 3: en todas las medidas concernientes a los niños la consideración primordial será el interés superior del niño

Artículo 6: los Estados Partes reconocen que todo niño tiene derecho a la vida y garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño

Párrafos 1 y 2 a) del artículo 24: todo niño tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y los Estados Partes tienen la obligación de reducir la mortalidad infantil y en la niñez

Artículo 30: todo niño que pertenezca a una minoría étnica, religiosa o lingüística tiene derecho a su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. (Disposición análoga a la del artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; véase la página **XX**.)

Artículo 33: los Estados adoptarán medidas para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes

Artículo 34: se protegerá al niño contra la explotación y los abusos sexuales

Párrafo b) del artículo 37: los Estados velarán por que 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 tiempo más breve que proceda

Inciso vi) del apartado b) del párrafo 2 del artículo 40: el niño acusado de haber infringido la ley "contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado". (Disposición análoga a la del apartado f) del artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; véase la página **XX**.)

### ***Presentación de informes al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales***

Este instrumento fue aprobado al mismo tiempo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) para poner de relieve la igual importancia de las diversas clases de derechos. En la práctica, muchos gobiernos no consideran que los derechos económicos, sociales y culturales sean derechos humanos. Algunos gobiernos tienden a considerar que estas cuestiones han de ser resueltas mediante programas de carácter político y no se pueden invocar como derechos. En consecuencia, los gobiernos deciden cuándo quieren actuar y cuál es el volumen de los recursos que están dispuestos a asignar a estas cuestiones. Ahora bien, esta actitud perpetúa la práctica consistente en conceder subvenciones a grupos necesitados en lugar de hacer efectivos derechos basados en normas internacionales reconocidas. Los gobiernos se han comprometido a reconocer como derechos humanos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en este Pacto y, por este motivo, es importante que los pueblos indígenas y las personas que se interesan por la defensa de sus derechos en esta esfera exijan de los gobiernos el cumplimiento de sus obligaciones.

Si bien en el Pacto Internacional se enuncian claramente los derechos económicos, sociales y culturales, el sistema internacional para la protección de los derechos humanos da a los Estados mayor flexibilidad para procurar la observancia de estos derechos como hacen con los derechos civiles y políticos. Se reconoce en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto que los recursos disponibles pueden ser limitados y que países distintos tienen capacidades distintas para la prestación de servicios tales como los cuidados médicos y la educación. Al mismo tiempo, se dispone en este mismo párrafo que cada uno de los Estados Partes se compromete "a adoptar medidas... 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".

Hasta cierto punto, el artículo citado puede ser utilizado por los gobiernos como excusa de su inacción para conseguir la aplicación de las normas apropiadas. Ahora bien, los gobiernos que han fracasado gravemente en sectores tales como la salud indígena y la reducción de la mortalidad infantil no pueden escudarse fácilmente detrás de este artículo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dicho que un Estado no puede adoptar medidas represivas, es decir, las medidas adoptadas por el Estado que tienen como consecuencia un menoscabo del goce de los derechos, salvo si pueden justificarlas íntegramente (esta medida figura en la Observación General N° 3 del Comité, sobre el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, y sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes según el Pacto).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene también una disposición prohibitoria de la discriminación (en el párrafo 2 del artículo 2); que garantiza el ejercicio de los derechos enunciados sin discriminación alguna. Esta disposición es de aplicación inmediata y no puede aplicarse de manera escalonada.

Son de particular interés para los pueblos indígenas los artículos siguientes:

Artículos 6 y 7: 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, así como el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Artículo 11: el derecho a un nivel de vida adecuado, lo que comprende alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia

Artículo 12: el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y la obligación de los Estados de reducir la mortalidad infantil y promover el sano desarrollo de los niños

Artículo 13: el derecho de toda persona a la educación

Artículo 14: el derecho a la enseñanza primaria que debe ser obligatoria y gratuita para todos

Artículo 15: el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones y a 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.

Para aclarar el significado de algunos de estos derechos, el Comité ha aprobado las denominadas Observaciones generales, cuyos textos se reproducen en la base de datos sobre los órganos creados en virtud de tratados en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado en la red ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)). Estas Observaciones pueden ayudar a los pueblos indígenas a plantear sus problemas en el contexto del Pacto. El Comité ha adoptado observaciones generales, entre otros asuntos, sobre el derecho a una vivienda adecuada y los desalojos forzados (Observaciones generales Nos. 4 y 7), el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular el derecho a la alimentación (Observación general N° 12), el derecho a la educación, en particular a la educación primaria (Observaciones generales Nos. 11 y 13), y el derecho a la salud (Observación general N° 14).

### ***Presentación de informes al amparo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer***

El Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer supervisa la aplicación de esta Convención, que versa específicamente sobre los derechos de la mujer.

Entre estos derechos figuran el derecho a la igualdad de trato con arreglo a la ley en la educación, la participación política, el empleo, la salud y la economía y los derechos a no ser objeto de explotación sexual y beneficiarse de medidas especiales temporales para superar la desigualdad. Esta Convención es útil para todas las mujeres objeto de discriminación por su condición de mujer, se planteen o no también cuestiones de raza.

Pueden ser de particular interés para las mujeres indígenas los artículos siguientes:

Artículo 12: la obligación de los Estados Partes de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar el acceso a servicios de atención médica y asegurar una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia

Artículo 14: la obligación para los Estados Partes de tener en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y promover su participación en el desarrollo, el acceso a servicios de atención médica y a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios y el abastecimiento de agua

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer ha declarado que considera el artículo 12 (sobre la salud), el artículo 16 (sobre la eliminación de la discriminación en el matrimonio y las relaciones familiares) y el artículo 15 (sobre la igualdad ante la ley) como disposiciones relacionadas con la cuestión de la violencia contra la mujer que, como señala el Comité, "viola gravemente los derechos y las libertades de la mujer".

### ***CÓMO USAR EL SISTEMA PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMES***

La presentación de informes es una parte importante del sistema basado en los tratados y toda persona que desee conseguir que los Estados Partes y sus gobiernos cumplan con sus compromisos debe servirse de esta posibilidad. Varios son los medios que permiten utilizar este sistema con eficacia:

Incitar al gobierno a presentar un informe detallado y exacto: En muchos países un departamento u organismo gubernamental tiene a su cargo la preparación de los informes que se presentan a los correspondientes comités supervisores. Es importante averiguar quién tiene la misión de preparar estos informes y cuándo se preparan éstos (el ministerio de asuntos exteriores suele ser el departamento encargado de coordinar la preparación del informe del país). Es posible así saber si el gobierno acepta una aportación de las organizaciones de los pueblos indígenas o de otras organizaciones no gubernamentales que se interesan por los derechos protegidos por el tratado. Es posible escribir cartas a los ministros competentes y a los dirigentes de todos los partidos políticos para mantenerlos informados sobre la presentación del informe y para dar a conocer las preocupaciones propias. Cabe también la posibilidad de alentar a magistrados y jueces, abogados y juristas universitarios a que escriban a los políticos y publiquen artículos en la prensa. Si, como resultado de estos contactos y actividades, los funcionarios públicos tienen conciencia de que la presentación del informe es objeto de atención pública, es más probable que presenten un informe detallado y exacto sin excesiva demora.

Conseguir que los puntos débiles de los informes se conozcan públicamente: Es importante que los defectos conocidos de los informes se conozcan tanto en el país como en los comités que los estudian. Muchas organizaciones no gubernamentales de alcance general se interesan mucho por esta actividad y vale la pena dar a conocer las preocupaciones propias tanto a las organizaciones nacionales como internacionales defensoras de los derechos humanos.

Preparar un informe alternativo (llamado también "informe paralelo"): Es posible colaborar en la preparación de un informe alternativo. En algunos países, los informes alternativos son

coordinados por organizaciones defensoras de derechos individuales o colectivos que tienen un interés especial por el sector regido por el respectivo tratado. De este modo, las preocupaciones de diversas agrupaciones pueden exponerse en el informe, lo que brindará otra visión, más precisa, de la actuación gubernamental. Si se considera que los intereses y los problemas de los pueblos indígenas difieren apreciablemente de los de otros grupos, es posible estudiar la posibilidad de preparar un informe alternativo de tema *indígena*, independiente de cualquier informe alternativo coordinado por una organización no gubernamental de carácter general. Ello permitirá centrar más específicamente la atención en los problemas indígenas, pero representará más trabajo y será difícil obtener los fondos necesarios. El informe alternativo debe referirse directamente a los artículos del instrumento correspondiente y debe ser conciso, llano y preciso, y sin observaciones políticas superfluas. La publicación del informe alternativo puede ser un acto público que llame la atención sobre los problemas de derechos humanos citados en el informe. Por ejemplo, la presentación del informe alternativo ante la prensa puede marcar el comienzo de una campaña permanente para poner de relieve las insuficiencias del informe estatal en relación con las violaciones de los derechos humanos que se estén cometiendo.

### **Relaciones con los comités y participación en sus reuniones**

Las informaciones que ponen de relieve las insuficiencias del informe estatal, tales como los informes alternativos, se pueden enviar directamente al correspondiente comité supervisor en Ginebra. El método más eficaz es coordinar esta operación con otras organizaciones que están también preparando informaciones sobre el documento estatal con referencia a un tratado concreto. De este modo el comité recibirá una visión alternativa detallada respecto del informe estatal. Las informaciones que se comuniquen deben referirse a artículos concretos del correspondiente tratado de derechos humanos. Es necesario también presentar las informaciones según el orden de los derechos enunciados en el Pacto. Las informaciones que se suministren deben ser concisas y debe hacerse un resumen de los principales puntos. Es también necesario hacer referencia a las correspondientes autoridades y a otros materiales que corroboren lo afirmado, por ejemplo, datos estadísticos, informes oficiales y sentencias judiciales. Es necesario enviar al comité 20 ejemplares, junto con la solicitud, formulada por escrito de distribución a todos los miembros del comité.

Es muy importante que las informaciones sean recibidas por el comité correspondiente mucho tiempo antes de que el comité se reúna para examinar el informe del Estado. Conviene ponerse en contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra para asegurarse de la oportuna distribución de las informaciones. He aquí la dirección:

(Nombre del comité competente) Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONUG, 1211 Ginebra 10 Suiza Fax: 41-22-917-90 11
---

Cabe también la posibilidad de trasladarse a Ginebra en la época en que los comités estén examinando los informes para subrayar ante los miembros de los comités las deficiencias de los informes y la disparidad entre lo que se dice y la realidad. Las normas que regulan la participación de los representantes no gubernamentales varían de un comité a otro. Los comités que se ocupan de los derechos del niño y de los derechos económicos, sociales y culturales autorizarán probablemente una intervención en el debate oficial. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reserva la tarde del primer día de cada período de sesiones para dar audiencia a las organizaciones no gubernamentales que deseen presentar informaciones. Si existe la posibilidad de trasladarse a Ginebra, es necesario ponerse en

contacto con mucha anticipación con la Oficina del Alto Comisionado. Otros comités no prevén una participación oficial, pero es posible entrevistarse individualmente con los miembros de los comités antes o después de las sesiones o durante las pausas para exponer los problemas. Los puntos que se planteen han de ser hechos de fácil demostración, y no opiniones. Si se ha preparado un informe alternativo de cierto volumen, es mejor intervenir en apoyo del informe y completar con un comentario de carácter personal los hechos mencionados en el informe.

Estar presente en un período de sesiones de un comité permite también saber con rapidez cuáles son las conclusiones y recomendaciones del comité y estar así en condiciones de conseguir que sean objeto de publicidad en el país de origen.

En julio de 2000 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó un documento sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales en su labor (documento E/C.12/2000/6). Se reproduce el documento en la sección "Otros documentos relacionados con los tratados" en la base de datos sobre los órganos de los tratados en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado en la red ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)). Este documento da información útil sobre la manera en que las organizaciones no gubernamentales pueden colaborar con eficacia en la labor de los comités, pues se basa en la vasta experiencia acumulada por los comités en sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales.

Es posible también ponerse en contacto con las secretarías de los comités correspondientes para obtener más información.

### **Crear interés público y ejercer presión sobre el gobierno**

Para crear interés en el público y en la prensa por el examen de un informe gubernamental por un comité, hacerse representar por alguien en Ginebra durante la reunión del comité permite conseguir un acceso directo a las conclusiones del comité supervisor. Es posible relacionarse con organizaciones no gubernamentales simpatizantes en Ginebra, entre ellas el Servicio de Información contra el Racismo, el Servicio Internacional Pro Derechos Humanos o el Centro de los Pueblos Indígenas en materia de documentación, investigación e información, que podrán seguir la reunión del comité y transmitir rápidamente las conclusiones y recomendaciones del Comité. Las señas correspondientes figuran en la lista de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones internacionales con sede en Ginebra que figura como anexo de la presente guía. Es posible también tratar de obtener las conclusiones del comité pidiéndolas al organismo gubernamental encargado de la preparación del informe o consultando el sitio de las Naciones Unidas en la red dedicado a los derechos humanos. Ahora bien, la preparación de estos informes puede llevar algún tiempo.

La conclusión adversa de un comité acerca de la actuación de un país en materia de derechos humanos se puede utilizar para dar a conocer el problema entre el público y la prensa. Vale la pena suministrar información a la prensa y a otras organizaciones defensoras de los derechos humanos para crear un ambiente favorable antes del examen del informe. Luego, cuando el comité llegue a conclusiones, habrá ya algún conocimiento de las insuficiencias del informe gubernamental. Es posible también publicar un comunicado de prensa de suerte que el comité haya anunciado sus conclusiones y recomendaciones a fin de despertar el interés de la prensa por los problemas planteados.

El paso siguiente es conseguir que las conclusiones y recomendaciones del comité se utilicen como elemento de una campaña permanente para ejercer presión sobre el gobierno y conseguir que se ocupe de los problemas de derechos humanos. Los hechos de la situación se señalarán a la atención de los políticos de todos los partidos, en todos los niveles: funcionarios públicos, miembros de la profesión jurídica y de otras profesiones, organizaciones defensoras de los derechos humanos y medios de comunicación. El hecho de que el gobierno no responda a las conclusiones del comité se retransmitirá también al correspondiente comité en Ginebra.