

## LA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU\*

Areli Sandoval

### Introducción

Agradezco la invitación y la disposición para que en este seminario las organizaciones civiles puedan presentar experiencias concretas sobre la utilización del Sistema Universal y del Sistema Interamericano. La experiencia que les voy a presentar no es exclusiva de mi organización, DECA Equipo Pueblo, sino una experiencia colectiva sobre el uso de uno de los mecanismos convencionales del Sistema Universal, en este caso, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Como punto de entrada, quiero destacar que en la utilización del Sistema Universal no solamente participan organizaciones o centros de derechos humanos; es decir, no sólo aquellas organizaciones que tienen como misión fundamental la promoción de derechos, la denuncia y la defensa; también nos hemos ido acercando al sistema otro tipo de organizaciones civiles, como las organizaciones de promoción del desarrollo –de la que Equipo Pueblo es un ejemplo–. La presentación de esta experiencia va a dar cuenta, también, de la riqueza que significa complementar esfuerzos y saberes entre organizaciones propiamente de derechos humanos y organizaciones de desarrollo, entre estrategias de documentación de casos y de análisis de políticas públicas, entre otras. Finalmente,

---

\* Intervención de la Coordinadora del Programa de Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo A.C., durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

si comprendemos el concepto de protección ampliamente, somos igualmente defensores y defensoras de derechos humanos.

## **El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante Comité DESC) es el órgano que vigila la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por los Estados Partes, examinando sus informes periódicos.

A partir de ese examen, el Comité DESC formula recomendaciones que si bien no son vinculantes, apuntan hacia el cumplimiento de las obligaciones jurídicas derivadas del Pacto; de aquí deriva la fortaleza de estas recomendaciones, por lo que, en función de su carácter más bien político que jurídico, no debe considerárseles débiles sino verlas precisamente como una herramienta clave para promover y exigir el cumplimiento del Pacto.

El Comité DESC también recibe y considera la contribución de organizaciones no gubernamentales, principalmente a través de la presentación de informes alternativos y de la posibilidad de tener una comparecencia directa ante el Comité.

## **Importancia de la presentación de Informes Periódicos de los Estados Partes del PIDESC**

Los Estados Partes están obligados, en virtud de los Artículos 16 y 17 del Pacto, a rendir informes periódicos ante el Comité DESC, los cuáles son importantes porque:

- Expresan un ejercicio de rendición de cuentas, parte sustantiva de cualquier democracia o países en proceso de consolidación de la democracia. En nuestro país este es un tema fundamental.
- Favorecen, entre otras cuestiones, la supervisión, el escrutinio público sobre las medidas que va adoptando el Estado, la evaluación del propio Estado y los resultados de las medidas adoptadas, y

contribuye a hacer un reconocimiento de los problemas, siempre y cuando los Estados señalen al Comité las limitaciones, obstáculos y problemas surgidos en torno al cumplimiento del Pacto y no solamente los aspectos positivos, como suele ocurrir en los informes periódicos.

-Contribuyen en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados, que es, precisamente, el objetivo final de ese mecanismo de rendición de cuentas ante el Comité de DESC.

-Los informes periódicos de los Estados Partes del Pacto son también un referente importante para las organizaciones civiles para la elaboración de informes alternativos, informes paralelos o contrainformes.

Los informes ante el Comité DESC se deben presentar en un plazo de dos años, a partir de la entrada en vigor del Pacto y, posteriormente, cada cinco años, para señalar qué medidas ha adoptado el Estado Parte en cumplimiento de sus obligaciones, con miras a asegurar el pleno goce de los derechos previstos en el Pacto.

Antes de continuar es importante mencionar cuales son los derechos de los que trata el Pacto, sobretodo en un seminario en el que estamos tratando de alcanzar una perspectiva integral de los derechos humanos y no enfocarnos solamente en los derechos civiles y políticos:

Derechos previstos en el PIDESC:

- Derecho a la libre determinación (Art. 1);
- Derecho al trabajo (Art. 6);
- Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (Art. 7);
- Derecho de sindicación, libertad sindical y huelga (Art. 8);
- Derecho a la seguridad social (Art. 9);
- Derecho de protección y asistencia a la familia (Art. 10);
- Derecho a la vivienda (Art. 11);
- Derecho a la alimentación (Art. 11);
- Derecho a la salud y al medio ambiente sano (Art. 12);
- Derecho a la educación (Arts. 13 y 14);
- Derechos culturales (Art. 15);

Estos temas, que tienen que ver tanto con problemas sociales como económicos, son los que nos han convocado a muchas organizaciones que no somos propiamente de derechos humanos a hacer un aporte en su promoción y defensa.

EL PIDESC entró en vigor en México el 23 de junio de 1981. Desde entonces el Estado mexicano ha presentado tres informes periódicos ante el Comité DESC. Su informe inicial estuvo dividido en tres informes parciales (E/1982/3/Add.8; E/1984/6/Add.2 y 10; E/1986/3/Add.13). Su Segundo Informe Periódico (E/1990/6/Add.4) fue examinado por el Comité en 1993. Y su Tercer Informe Periódico (E/1994/104/Add.18) fue examinado por el Comité en 1999; es sobre este en el que me voy a concentrar. Actualmente estamos verificando un retraso por parte del Estado mexicano en la presentación de su Cuarto Informe Periódico. Un primer borrador debió haber sido enviado al Comité DESC desde junio del 2002.

### **Informes Alternativos como herramientas de exigibilidad de las OSC**

Los informes alternativos son herramientas de exigibilidad cada vez más utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Ese tipo de informes son presentados ante el Comité DESC de la ONU, y en general ante los demás órganos de vigilancia de tratados.

Por citar algunos ejemplos, en 1993, de cara al segundo informe periódico de México, tres organizaciones mexicanas presentaron informes alternativos, uno sobre vivienda, otro sobre alimentación y otro sobre infancia. Al ser tres informes temáticos muy importantes, tres distintas fuentes de información de la sociedad civil ante el Comité, tuvieron cierto impacto en las recomendaciones que éste emitió (E/C.12/1993/16). El que tres organizaciones mexicanas hicieran ese acercamiento en 1993, fue una experiencia muy importante, un punto de partida.

Sin embargo, es mucho más difícil para el Comité—dieciocho expertos independientes que tienen que atender en cada periodo de sesiones alrededor de seis informes de distintos países, cuyo cargo es honorario, y tienen otras limitaciones, incluyendo las presupuestarias— conocer a fondo lo que diversas organizaciones civiles aportan. De ahí también

sacamos una lección muy importante, la necesidad de aumentar la capacidad de incidencia de las organizaciones civiles ante el Comité, por medio de la coordinación y articulación de un solo informe en el que se abordaran los diversos derechos.

### **Estrategia de articulación de las OSC para los Informes Alternativos**

Es por eso que en 1998, entre organizaciones de desarrollo y organizaciones de derechos humanos, se formó lo que llamamos Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC). Por medio de esa articulación complementamos saberes y experiencias en el diseño de una estrategia común en materia de exigibilidad, siendo el eje en ese momento la elaboración del informe alternativo, Contrainforme del 3º Informe Periódico de México.

### **Contenidos del Contrainforme (período de reporte 1992-1999)**

Se trata de un documento bastante amplio, de alrededor de 660 párrafos (aun considerando que debemos ser lo más concretos y resumirlo lo más posible), ya que fue muy difícil dar cuenta de la situación de los DESC en nuestro país en pocas palabras. Se trata de un amplio diagnóstico, integrado por análisis, preguntas y recomendaciones sobre la situación de los DESC de acuerdo con los artículos del Pacto. En esa ocasión pudimos abarcar casi todos los artículos, salvo el 15, sobre derechos culturales. De acuerdo con nuestros criterios, es importante que las organizaciones que participan en los informes alternativos sean aquellas que están trabajando día a día en el seguimiento de ciertos derechos, que conozcan los casos, que manejen la temática. Por eso, en materia de derechos culturales no quisimos ofrecer un documento meramente académico, entonces, no quisimos hacer solamente una investigación documental sobre cuestiones culturales si no teníamos en ese momento una contraparte social que lo impulsara y, a su vez, se responsabilizara de los contenidos.

El Contrainforme incluyó también la documentación de casos de violaciones a los DESC, y tres apartados especiales sobre temas de gran interés para los expertos del Comité que sigue el caso de México: Chiapas, impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y presupuesto federal. Este tipo de temas nos dan una idea de la dimensión y el alcance que tienen los derechos económicos, sociales y culturales sobre una gama de cuestiones que aparentemente no están relacionadas con los derechos humanos, por ejemplo, los impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ya llevaba varios años de haber entrado en vigor. En las recomendaciones de 1993 del Comité DESC, formuladas poco antes de la entrada en vigor del Tratado, el Comité ya había recomendado al Estado mexicano —gracias al cabildeo de las organizaciones civiles— que fuera muy cuidadoso en el manejo de la apertura comercial, precisamente para no afectar estos derechos.

Incluimos en el contrainforme el apartado especial sobre presupuesto federal por la importancia que tiene el análisis de los recursos que deben destinarse para hacer frente a las medidas en torno a los DESC; por último, en cuanto al apartado especial sobre Chiapas, lo incluimos para dar cuenta de cómo entre las razones o causas originales del conflicto, se encuentra la violación sistemática de los DESC de la población chiapaneca. Asimismo, evaluamos datos del informe oficial con base en las obligaciones del Estado derivadas del PIDESC y las observaciones generales del Comité; obligaciones como:

- *La adopción de medidas apropiadas* (legislativas, judiciales, administrativas y financieras, entre otras).
- *El logro progresivo de los derechos* (resultados concretos, no adopción de medidas regresivas).
- *Aplicación del máximo de recursos disponibles* (para satisfacción, con carácter prioritario, de las obligaciones mínimas en DESC).
- *No discriminación.*

A partir de los datos y medidas que reportó el Estado mexicano, evaluamos si se trataba de medidas apropiadas, ya fueran legislativas, judiciales, administrativas, financieras; y analizamos si éstas estaban apuntando al logro progresivo de los derechos o, en su defecto, se estaban adoptando medidas regresivas. De hecho, una buena parte del informe

alternativo expone la denuncia de medidas regresivas por parte del Estado mexicano. Estamos hablando del periodo 1992-1999, durante el cual, si lo recuerdan, se llevaron a cabo varias reformas estructurales, reformas constitucionales y distintas medidas regresivas en términos de los DESC. También hicimos una valoración acerca de si se estaba aplicando o no el máximo de recursos disponibles para satisfacer con carácter prioritario las obligaciones mínimas formuladas en DESC.

En esa experiencia participamos como núcleo central alrededor de trece organizaciones civiles y redes, entre ellas, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro; la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; el Centro de Reflexión y Acción Laboral; Equipo Pueblo; el Frente por el Derecho a la Alimentación, FIAN-sección México; la Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos; la Defensoría del Derecho a la Salud; el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez; Casa y Ciudad de la Coalición Internacional de Hábitat; la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; ELIGE, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos; y la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”. Además, a lo largo y ancho del país, el informe tuvo adhesiones de más de 105 organizaciones civiles y sociales, que contribuyeron también con sus análisis, casos concretos y testimonios.

## **Proceso de cabildeo del Espacio DESC en el Comité**

¿Cómo fue el proceso de cabildeo del Espacio DESC ante el Comité? Destacaré algunos de los momentos más importantes, aunque realmente la estrategia de cabildeo es mucho más amplia:

- Elaboración y presentación de propuestas de preguntas para la lista de cuestiones del Comité al Estado mexicano (pre-sesión de diciembre 1998);
- Envío y publicación de la versión ejecutiva del Contrainforme;
- Envío de material documental y audiovisual sobre casos de violaciones a DESC, preparado por organizaciones civiles y sociales;
- Presentación oral del Contrainforme (15 de noviembre 1999);
- Dos semanas intensivas de cabildeo en Ginebra.

La comparecencia del Estado mexicano ante el Comité estaba programada para noviembre de 1999, pero, como parte del procedimiento, habría primero una “pre-sesión”. Una sesión que se lleva a cabo un año antes, y que tiene lugar siempre que va a haber examen a los informes periódicos, precisamente para que el Comité pueda elaborar la lista de cuestiones que van a ser la base para examinar el informe periódico de un Estado. Durante esa pre-sesión de diciembre de 1998 participaron dos de las organizaciones pertenecientes a este espacio a partir de un documento que habíamos elaborado conjuntamente, con propuestas de preguntas. ¿Qué es lo que el Comité DESC debía preguntarle estratégicamente al Estado mexicano? Al Comité le interesa que las organizaciones civiles le indicaran cuáles eran los temas más sensibles, más difíciles, más delicados, con la intención de generar un diálogo constructivo con el gobierno sobre esos temas de importancia particular. Entonces, enviamos una lista de cuestiones, con propuestas, y algunas de ellas fueron retomadas por el Comité.

En los meses siguientes, a lo largo de 1999, estuvimos trabajando en el informe y en cuanto estuvo listo enviamos al Comité una versión ejecutiva, que puede ser consultada en la página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)) como documento publicado por la ONU bajo la siguiente clasificación: (E/C.12/1999/NGO/3). Asimismo, enviamos a la Secretaría del Comité material documental y audiovisual sobre casos de violaciones a DESC en México. Varias organizaciones del interior de la República nos enviaron videos, materiales, fotografías, testimonios, y todo eso fue enviado a Ginebra, para que fuera conocido por el Comité, y estuvo a disposición del mismo durante todo el período de sesiones. El 15 de noviembre de 1999 tuvo lugar la presentación oral del contrainforme, durante la sesión abierta para las organizaciones no gubernamentales, que se lleva a cabo por lo general durante la tarde del primer día de sesiones. Pudimos estar presentes cinco organizaciones de este espacio colectivo, lo que también nos permitió estar preparados y preparadas para dar cuenta de los distintos temas del contrainforme. Tuvimos, aproximadamente, dos semanas intensivas de cabildeo.

### **Comparecencia de México ante el Comité DESC (nov. 1999)**

La delegación oficial mexicana, a diferencia de las delegaciones de otros países, fue bastante amplia y de entrada causó muy buena impresión al

Comité de DESC, el cual casi siempre se queja de que hay un cierto menosprecio hacia esas instancias y, por lo general, los Estados Partes no envían a un alto funcionario y mucho menos a una delegación intersecretarial. En casos como ese, la mayor dificultad que existe es que un solo funcionario tiene que dar cuenta de todo lo que pasa en un país en materia de todos los derechos consagrados en el PIDESC.

La delegación mexicana estuvo encabezada por la Cancillería e integrada por las Secretarías de Gobernación, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, y hasta del Instituto Nacional Indigenista. Sin embargo, las organizaciones civiles miramos con preocupación el hecho de que para abordar un tema tan importante y complejo como los DESC, no asistiera ni la Secretaría de Desarrollo Social, ni la Secretaría de Hacienda, lo cual resultó “estratégico” para el gobierno, ya que en las preguntas relativas a programas especiales de combate a la pobreza, por ejemplo, y las relativas a recortes presupuestales, no “pudieron” informar al Comité. El argumento que dieron fue que los funcionarios que sabían o podían hablar sobre el tema de los recursos, la política social y el combate a la pobreza no estaban presentes.

Es importante subrayar que las organizaciones civiles que presenciamos la comparecencia de México, advertimos cómo la delegación oficial en repetidas ocasiones proporcionaba información parcial, y hasta falsa, al Comité DESC. Obviamente, durante una comparecencia del gobierno, las organizaciones no tenemos voz ni voto, pero por eso es importante el cabildeo en Ginebra, además de que permite hacer un trabajo previo, serio y riguroso para documentar la situación del país. El Comité DESC, a lo largo del examen al Informe del Estado, aludió constantemente a los contenidos de nuestro contrainforme como base para formular sus preguntas a la delegación gubernamental.

## **Las observaciones finales del Comité DESC a México en 1999**

¿En qué concluyó todo este proceso? En observaciones finales hechas por el Comité a cada Estado Parte examinado; esos documentos siempre están estructurados en cinco partes: introducción, aspectos positivos, factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto,

motivos de preocupación y, al final, sugerencias y recomendaciones. Las recomendaciones en 1999 fueron mucho más numerosas y concretas que las que había emitido el Comité en 1993. En 1993, el documento final del Comité para México tuvo sólo 16 párrafos entre lo positivo, lo negativo, y las sugerencias. En 1999 el documento fue más amplio, tuvo más de 45 párrafos.

Además de hacer un extrañamiento por la falta de atención del Estado mexicano a las recomendaciones anteriores (las de 1993), el Comité hizo sugerencias y recomendaciones —algunas un tanto generales, pero otras bastante específicas— entre otros sobre problemas como:

- las causas estructurales de la pobreza;
- la pérdida del poder adquisitivo del salario;
- la discriminación laboral hacia las mujeres;
- la falta de democracia sindical;
- los desajustes forzados;
- las consecuencias de los programas de ajuste estructural (un tema muy importante que ha manejado el Comité DESC en términos de las políticas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y su pacto en los DESC);
- el alto índice de mortalidad femenina por causa del aborto ilegal;
- la corrupción;
- la militarización y paramilitarización en Chiapas y otros estados;
- los niños en situación de calle;
- los impactos negativos del TLCAN, entre otras cuestiones.

## **Conclusiones de esta experiencia**

En primer lugar, para las organizaciones participantes, se trató de una experiencia exitosa de exigibilidad política de los DESC a nivel internacional, con importantes repercusiones para el ámbito nacional. Lo importante no es solamente lograr incidir en las recomendaciones del Comité DESC, sino la tarea que nos queda después, el trabajo de impulsar esas recomendaciones.

El documento de observaciones finales del Comité constata que diversos motivos de preocupación y recomendaciones que señalamos

en el Contrainforme fueron tomadas en cuenta. Valoramos que el trabajo coordinado de diversas organizaciones enriquezca y fortalezca las estrategias de exigibilidad.

Es por eso que actualmente el espacio DESC, junto con otras organizaciones sociales y civiles y de varios estados del país, estamos integrando lo que llamamos el Grupo Promotor del Informe Alternativo de cara al 4º Informe Periódico. En este esfuerzo colectivo, una parte fundamental va a consistir en dar cuenta de cómo, en realidad, las recomendaciones emitidas por el Comité en 1999, no han sido debidamente atendidas, ya que no hay la intención de generar medidas ex-profeso para el cumplimiento de las recomendaciones. Estamos llevando a cabo un trabajo intenso desde el año pasado, varias organizaciones aquí presentes forman parte de ese grupo promotor.

### **Desafíos en materia de exigibilidad**

A pesar de que aún falta mucho por hacer, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, sobre todo la dificultad para comprender y trabajar de manera integral en materia de los derechos humanos, creemos que experiencias como esta han sentado un importante precedente en la lucha por la realización de los DESC.

En el Sistema Universal de protección de los derechos humanos hace falta aún desarrollar otras cuestiones. Por ejemplo, generara recursos apropiados para la defensa de estos derechos; en este sentido caminan varios esfuerzos que buscan la adopción de un Protocolo Facultativo del Pacto.

Antes de despedirme y agradecerles su atención, deseo subrayar lo siguiente, precisamente en este espacio promovido por el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, que intenta fortalecer el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil mexicana: las recomendaciones del Comité DESC de 1999 fueron el punto central del cabildeo con la Secretaría de Relaciones Exteriores por parte de las organizaciones civiles que trabajamos DESC, precisamente para que en el marco del mecanismo de interlocución gobierno-sociedad civil de la Comisión Intersecretarial anterior, se abriera una mesa de diálogo sobre DESC, ya que en su primera etapa sólo se abordaron

derechos civiles y políticos. Creemos que hicimos un aporte, muchas otras organizaciones cabildearon por lo mismo; así, se logró que se abriera, desde el 2001, una mesa sobre esta gama de derechos. Actualmente, el trabajo continúa en la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, aunque ciertamente con pocos logros y con muchas preocupaciones y reservas de nuestra parte, pues hemos podido constatar que hace mucha falta que el gobierno federal, a nivel de sus distintas instancias, se sensibilice y capacite sobre el tema y, sobre todo, que asuma su responsabilidad sobre estos derechos humanos. Apostamos a que en el marco de esta serie de seminarios, el que esté dedicado a los DESC nos ayude a fortalecer la comprensión sobre estos derechos y las obligaciones derivadas del Pacto.