



ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral
(SEDI)

OEA/Ser.L/XXV.2.1
GT/PSS/doc.6/13
9 abril 2013
Original: Español

NORMAS PARA LA CONFECCIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS PREVISTOS
EN EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR ESTABLECIDAS POR LA RESOLUCIÓN AG/RES.
2074 (XXXV-O/05), ACTUALIZADAS SEGÚN LO DISPUESTO POR LA RESOLUCIÓN
AG/Res. 2713 (XLII-O/12)

Washington, D.C., 9 de abril de 2013

I. ANTECEDENTES

La resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General, celebrada el 7 de junio de 2005, estableció un conjunto de normas para guiar la confección y seguimiento de los informes periódicos que los Estados parte del Protocolo de San Salvador deben presentar en virtud de su artículo 19. Por su parte, la resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12), aprobada en la segunda sesión plenaria de la Asamblea General celebrada el 4 de junio de 2012 resolvió en su párrafo resolutivo 5 “Actualizar las Normas para la Confección de los Informes Periódicos Previstos en el Protocolo de San Salvador, aprobadas mediante resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), para ajustarlas a los plazos aprobados en el resolutivo anterior”, es decir ajustar dichos plazos a “dos años contados a partir de la aprobación de esta resolución”.

En virtud de lo anterior, el Departamento de Desarrollo Social y Empleo realizó una consulta al Departamento de Servicios Legales de la OEA, quien opinó que las normas han sido “automáticamente” actualizadas por la resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12), pero aun era necesarios que la secretaría técnica redactara un texto con los nuevos plazos ajustados a lo dispuesto por la resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12).

En consecuencia, a continuación se transcriben las Normas para la Confección de los Informes Periódicos Previstos en el Protocolo de San Salvador, ajustadas a los plazos indicados en la resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12), las cuales constan originalmente como anexo a la resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05).

II. NORMAS PARA LA CONFECCIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR (TRANSCRIPCIÓN DEL ANEXO A LA RESOLUCIÓN AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) ACTUALIZADO POR LA RESOLUCIÓN AG/RES. 2713 (XLII-O/12))

CONTEXTO DE LA PROPUESTA

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha considerado los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos protegidos desde la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que representa, aún hoy, el umbral de protección regional de una serie de derechos de esta naturaleza para varios de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos se limitó a una disposición, caracterizada como de desarrollo progresivo, que vincula las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, con el compromiso de los Estados Parte de adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, de modo de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que de ellas se derivan.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, es el instrumento que se dedica especialmente a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y prevé la supervisión internacional a través de dos modalidades, el sistema de peticiones y el de informes periódicos.

El Protocolo de San Salvador fue redactado a la luz de las ideas de inclusión, de acceso igualitario a los derechos económicos, sociales y culturales así como de crecimiento nacional con esperanzas de futuro.

El objetivo de la iniciativa es la elaboración de pautas y criterios para la confección de los informes previstos en el artículo 19 del “Protocolo de San Salvador” de acuerdo con el sistema de indicadores de progreso. Se ha considerado especialmente el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), entendiéndolo por ello la adopción de una política pública que considere a los DESC como derechos humanos cuya realización completa, en general, no puede darse rápidamente y que por ello requieren de un proceso durante el cual cada país avanza con distintos tiempos hacia el logro de la meta. Este principio invalida las medidas regresivas, salvo casos extremos justificables, y descalifica la inacción.

Por ello, estas normas:

- Buscan ser una herramienta útil para los propios Estados Parte, que les permitan una mejor evaluación de sus propias acciones y estrategias tendientes a asegurar los DESC. En tal sentido, permiten emitir conclusiones que valoren la asignación de prioridades, la gestación de políticas y el diseño de estrategias en el propio Estado informante, sin buscar comparaciones entre diversos Estados.
- No pretenden contabilizar denuncias sino avances o progresos.

- Incorporan indicadores de progreso, que miden el avance progresivo en la adopción de políticas que tiendan al logro del objetivo buscado. Se encomienda a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos proponer dichos indicadores teniendo en cuenta los aportes que le efectúe el Instituto Interamericano de DDHH, que tiene antecedentes en la materia (siguiendo el mandato de la resolución AG/RES. 2030 (XXXIV-O/04).
- Evitan una repetición del sistema previsto en el contexto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Respetan lo estipulado en el artículo 19 del Protocolo en cuanto a la intervención de la CIDH y los distintos órganos de la OEA.
- Adoptan un criterio de periodicidad en la presentación de los informes, acorde con el sistema vigente en todos los tratados de derechos humanos que utilizan el sistema de informes.
- Respetan el principio de progresividad en la implementación de los derechos protegidos y en la determinación paulatina de los ámbitos que deben ser informados.
- Incorporan el principio de devolución, ya que el trabajo que supone el informe debe reeditarle al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de las necesidades y definir con mayor precisión sus carencias.
- No crean nuevas estructuras formales y pretenden no comprometer presupuestariamente a la Organización.

De conformidad con la letra de la resolución AG/RES. 2030 (XXXIV-O/04), a continuación se desarrollan las normas para la confección de los informes periódicos de las medidas progresivas que hayan adoptado los Estados Parte del Protocolo, previstos en el artículo 19 del citado instrumento.

NORMAS PARA LA CONFECCIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR

1. Los Estados Parte en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, se comprometen a presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.

Nota: Artículo 19.1 del Protocolo de San Salvador.

2. El primer informe se presentará en el plazo de dos años a partir de la vigencia de la Resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12), aprobada en la en la segunda sesión plenaria del XLII período de sesiones de la Asamblea General, celebrada el 4 de junio de 2012, para los Estados que sean Parte en el Protocolo a esa fecha y en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Protocolo

para los que lo ratifiquen o adhieran a él con posterioridad a la vigencia de la misma Resolución. Los informes subsiguientes se presentarán cada tres años.

Nota: La mayoría de los tratados de derechos humanos celebrados bajo los auspicios de las Naciones Unidas prevén el sistema de informes periódicos y asignan una frecuencia inicial y una periodicidad posterior a los informes. Así, el artículo 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 40.1:a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen un año para la presentación del informe inicial; el artículo 9.1 de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial prevé la presentación del informe inicial al año de la entrada en vigor del tratado y los siguientes cada dos años; el artículo 18.1 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dispone un informe inicial al año de la entrada en vigor del tratado y los subsiguientes cada cuatro años; el artículo 44.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño enuncia la obligación de presentar un primer informe a los dos años de la entrada en vigor del tratado y los subsiguientes cada cinco años.

Considerados los períodos de gobierno en los países de la región (4 a 6 años), la secuencia de tres años permite aprovechar períodos de gestión del ejecutivo y de las legislaturas, mejorando la posibilidad de registrar variaciones de políticas o de legislación.

3. Los informes se presentarán al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), quién los transmitirá al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), a fin de que los examine.

Nota: Artículo 19.2 del Protocolo de San Salvador. Cabe notar que el texto del Protocolo expresa “al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura”. Sin embargo, los Consejos mencionados en el texto original del Protocolo de San Salvador han sido unificados en el “Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral” creado en 1996 a través de una enmienda a la Carta de la OEA.

4. El Secretario General enviará copia de esos informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Asimismo, la CIDH podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el Protocolo de San Salvador en todos o en algunos de los Estados Parte, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.

Nota: Artículos 19.2 y 19.7 del Protocolo de San Salvador.

5. La presentación de los informes se regirá por el principio de progresividad y por un sistema de indicadores de progreso.

5.1. A los fines de este documento, por el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural.

5.2. Un sistema de indicadores de progreso permite establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada. El progreso en derechos económicos, sociales y culturales se puede medir a partir de considerar que el Protocolo de San Salvador expresa un parámetro frente al cual se puede comparar, de una parte, la recepción

constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados; y de otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil.

5.3. Los informes versarán sobre los distintos derechos protegidos en el Protocolo de San Salvador, a saber:

- a. derechos protegidos en los artículos 6 y 7, derecho al trabajo y condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo y en el artículo 9, derecho a la seguridad social.
- b. derechos protegidos en el artículo 8, derechos sindicales.
- c. derechos protegidos en el artículo 10, derecho a la salud.
- d. derechos protegidos en el artículo 11, derecho a un medioambiente sano.
- e. derechos protegidos en el artículo 12, derecho a la alimentación.
- f. derechos protegidos en los artículos 13 y 14, derecho a la educación y derecho a los beneficios de la cultura.

Nota: El criterio de progresividad está consagrado en el artículo 1 del Protocolo de San Salvador y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La noción delineada en el segundo apartado tiende a explicitar el contenido usual del principio en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos y, al mismo tiempo, a soslayar las interpretaciones más comunes que lo identifican con una postergación sine die.

El sistema de indicadores de progreso es el eje central de estas normas ya que en él radica el enfoque a otorgar a la información que los Estados deben brindar. Esta idea se expresa con más amplitud en el tercer apartado.

Se establece una metodología que, en general, es común a todos los tratados que prevén el sistema de informes y que consiste en el tratamiento de cada uno de los derechos protegidos. En este caso se presentan los agrupamientos de derechos por afinidad del campo en el que actúan. Así, el primer informe debe dar cuenta de la situación de la protección jurídica de los campos de derechos en el momento de la entrada en vigor del Protocolo de San Salvador para todos los Estados que manifestaron su consentimiento en obligarse con anterioridad a esa fecha. Así, la información al 1 de enero de 2000 proporciona una suerte de "línea de base" para medir progresos. Ese mismo primer informe debe referir también los avances registrados a la fecha de su presentación. Luego, en cada período se van agregando indicadores que permiten un tratamiento con mayor profundidad de cada uno de los derechos protegidos permitiendo visiones de detalle.

6. En todos los casos, la información relacionada con cada uno de los derechos protegidos debe considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas - niños, adultos mayores, personas con discapacidades- , diversidad étnica y cultural - en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.

Nota: Se pretende que toda la información que se brinde tenga en cuenta los criterios de género, grupos especiales de personas, diversidad étnica y cultural y participación política. De este modo, los derechos protegidos en los artículos 15 a 18 actúan transversalmente permitiendo obtener información adecuada respecto de género y trabajo, género y salud, género y educación, niñez y

trabajo, niñez y educación, adultos mayores y seguridad social, personas con discapacidades y educación, entre otras posibles combinaciones. De este modo, la presentación de la información relacionada con los artículos 15 a 18 queda ensamblada con la relativa a los otros artículos. Otras perspectivas igualmente transversales son la diversidad étnica y cultural y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.

7. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos propondrá, teniendo en cuenta los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe.

Nota: AG/RES. 2030 (XXXIV-O/04). Se recuerda que no se trata de la construcción de índices, en el sentido de medidas algebraicas que comparen a los distintos países en sus logros. Por el contrario, el sistema de indicadores de progreso estudia procesos y permite leer los distintos campos de derechos en términos de avances logrados, permitiendo advertir tendencias, condiciones favorables, obstáculos recurrentes – entre otros – y poder así recomendar medidas concretas. Inicialmente se trabaja con una matriz sencilla y común para todos los derechos protegidos que permite establecer una base a partir de la cual se avanza en profundidad y detalle.

8. Cada Estado Parte podrá elaborar su informe de progreso en consulta con las organizaciones de la sociedad civil nacional.

9. Los informes presentados por los Estados Parte del Protocolo serán analizados por un Grupo de Trabajo, que funcionará dentro de la órbita del CIDI. Este Grupo emitirá las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes. El Grupo de Trabajo elaborará su propio reglamento y la Secretaría General le prestará asistencia para el buen desempeño de sus labores.

10. Dentro de los noventa días de la recepción de cada uno de los informes, se iniciará el proceso de análisis de los mismos con la participación de la opinión de todos los órganos u organismos del sistema interamericano a que hace referencia el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Los informes escritos del CIDI, de la CIDH y restantes órganos y organismos serán remitidos al Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes con la suficiente antelación a efectos de que los considere en su tarea. Asimismo, los miembros del Grupo de Trabajo podrán tener en cuenta toda otra información que consideren pertinente respecto de los indicadores empleados.

11. En su evaluación, el Grupo de Trabajo tendrá en cuenta que las medidas regresivas, en principio, son incompatibles con la vigencia plena del Protocolo y que la progresividad como característica de las obligaciones asumidas por el Estado Parte requiere una actitud positiva de avanzar hacia el fin propuesto y no una mera inacción.

Nota: Se recuerda que por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido. Se recuerda también que el carácter acotado en el tiempo de ciertas medidas regresivas como consecuencia o a continuación de situaciones excepcionales permite una evaluación distinta.

12. El Grupo de Trabajo presentará sus conclusiones preliminares a cada Estado Parte, referidas al informe nacional presentado oportunamente. Cada Estado Parte podrá efectuar comentarios adicionales a dichas conclusiones preliminares dentro del término de noventa días corridos desde recibidas, para análisis por parte del Grupo de Trabajo.

13. El Grupo de Trabajo adoptará por consenso las conclusiones finales respecto de los informes objeto de análisis. Ellas se notificarán al Estado Parte a través de una comunicación escrita y en una reunión con el Representante Permanente acreditado ante la Organización de los Estados Americanos.

Anualmente, el Grupo de Trabajo elevará un informe al CIDI, para su presentación a la Asamblea General de la Organización.