

III. MECANISMOS INTERNACIONALES DE SUPERVISIÓN

155. Las autoridades nacionales tienen la obligación primordial de proteger los derechos humanos de las personas que residen en el territorio del Estado, que incluye, naturalmente, la prohibición de la esclavitud y de las prácticas análogas²⁶². Sin embargo, las responsabilidades de las autoridades nacionales se ven incrementadas por las normas internacionales de derechos humanos y los procedimientos para poner en práctica y garantizar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prohíben «la esclavitud y la trata de esclavos...en todas sus formas» (art. 8) y se crea el Comité de Derechos Humanos para controlar su cumplimiento. En ese tratado y en el derecho internacional se reconoce en general que los gobiernos tienen la obligación de «respetar y... garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción» los derechos garantizados y de «adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del [tratado], las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el [tratado]» (art. 2). La responsabilidad primordial de las autoridades nacionales de proteger los derechos humanos es subrayada por la norma general del derecho internacional de que deben agotarse todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna antes de recurrir a los procedimientos internacionales de solución de controversias²⁶³. Por consiguiente, no pueden pasarse por alto los importantes vínculos existentes entre los métodos nacionales e internacionales de supervisión, aunque en la presente sección se trate sólo de los mecanismos internacionales.

156. En la normativa internacional de los derechos humanos se ha creado una serie de mecanismos para garantizar su aplicación y supervisión. Desde que se adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966, en todos los principales tratados de derechos humanos se ha previsto un órgano especializado, como el Comité de Derechos Humanos en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, encargado de supervisar la aplicación de las convenciones multilaterales pertinentes recibiendo y examinando los informes periódicos de los gobiernos que las hayan ratificado. La mayoría de los órganos creados en virtud de tratados emiten sus conclusiones y recomendaciones tras examinar el informe de cada Estado Parte. Ocasionalmente, los órganos creados en virtud de tratados también formulan observaciones o recomendaciones generales en las que se interpretan oficialmente las disposiciones de sus respectivos tratados pertinentes y se resume su experiencia en el examen de los informes de los Estados Partes. Además, cuatro de los órganos creados en virtud de tratados, a saber, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité contra la Tortura, pueden recibir comunicaciones de particulares que denuncien violaciones de esos tratados y emitir dictámenes por los cuales interpretan y aplican sus disposiciones²⁶⁴.

²⁶² Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, nota 27 *supra*, art. 2. Los particulares también tienen la obligación de no practicar la esclavitud; véase, por ejemplo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, nota 23 *supra*, apartado c) del artículo 7.

²⁶³ Véase, por ejemplo, el apartado c) del artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, nota 27 *supra*.

²⁶⁴ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está elaborando un mecanismo de denuncia similar. Cabe señalar que no se tiene conocimiento de ninguna comunicación individual que guarde relación con las formas contemporáneas de la esclavitud.

157. Más en virtud de la Carta de las Naciones Unidas que de un determinado tratado de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha elaborado varios mecanismos adicionales de supervisión de los derechos humanos. Una de las medidas más conocidas que adopta la Comisión con respecto a un Estado que comete una violación consiste en nombrar un relator especial o un representante especial, o establecer un grupo de trabajo encargado de investigar la situación y publicar un informe al respecto. Además, la Comisión nombra relatores especiales temáticos y establece grupos de trabajo para abordar determinados tipos de violaciones, como la venta de niños²⁶⁵.

158. En 1996 la Asamblea General también autorizó la creación del cargo de Representante Especial encargado de la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. Actualmente denominado Representante Especial encargado de la cuestión de los niños en los conflictos armados, el mecanismo funciona en cooperación con el UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). Desde principios del decenio de 1990 el ACNUDH ha realizado un número creciente de operaciones sobre el terreno. En 2000 contaba con 27 oficinas de derechos humanos en todo el mundo²⁶⁶.

159. En 1970 el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1503 (XLVIII), por la que autorizaba a la Comisión de Derechos Humanos a recibir y examinar las comunicaciones en que se denunciara la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos. En los 30 años transcurridos desde que se estableció ese procedimiento la Comisión se ha ocupado de las situaciones de más de 65 países.

160. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que en 1999 cambió de nombre para llamarse Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, estableció, con la autorización del Consejo Económico y Social y de la Comisión de Derechos Humanos, grupos de trabajo entre períodos de sesiones sobre las formas contemporáneas de la esclavitud (1975), sobre las poblaciones indígenas (1982) y sobre las minorías (1995).

161. La mayor parte de los mecanismos internacionales de aplicación se elaboraron después de aprobarse los tratados que prohíben la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud. Por lo tanto, esos tratados no prevén procedimientos que actualmente se consideran indispensables para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

A. Convenciones sobre la esclavitud

162. El artículo 7 de la Convención sobre la Esclavitud dispone que «las Altas Partes contratantes se comprometen a comunicarse entre sí y a comunicar al Secretario General...las leyes y reglamentos que dicten para la aplicación de las estipulaciones de la presente Convención»²⁶⁷. También existe una obligación similar de notificar al Secretario General cualquier medida prevista en la legislación nacional de conformidad con lo dispuesto en la Convención suplementaria (art. 8, párr. 2). En comparación con los mecanismos de presentación de informes y supervisión de otros instrumentos de derechos humanos más recientes, las cláusulas de la Convención sobre la

²⁶⁵ En general, esos mecanismos temáticos tienen la facultad de recibir información de particulares, hacer exhortaciones directas a los gobiernos, visitar países y, en última instancia, tratar de que se ponga término a violaciones concretas. La rapidez de su acción y la capacidad para actuar en relación con todos los países, prescindiendo de que los países hayan ratificado o no un determinado tratado, convierte a los procedimientos temáticos en uno de los instrumentos más eficaces del sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, gracias a los cuales se salvan vidas, se detiene la tortura, se encuentra a personas desaparecidas y se protege de otras maneras a las personas. Todos los años los relatores presentan amplios informes a la Comisión.

²⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, United Nations Human Rights Field Presences, disponible en www.unhcr.ch/html/menu2/5/field.htm.

²⁶⁷ En 1953, mediante la resolución 794 (VIII), de 23 de octubre de 1953, la Asamblea General adoptó el Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud a fin de incorporarla al sistema de las Naciones Unidas.

Esclavitud y de la Convención suplementaria relativas a la presentación de informes no imponen la periodicidad y especificidad necesarias. Más importante aun es que los tratados sobre la esclavitud no establecen un órgano encargado de recibir los informes y formular observaciones al respecto. Tienen poco efecto en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y no prevén un mecanismo eficaz de aplicación de las disposiciones de esas convenciones sobre la abolición de la esclavitud. La Subcomisión ha señalado que esa laguna es un defecto evidente de las providencias adoptadas para eliminar la esclavitud y el comercio de esclavos, así como las instituciones y prácticas análogas²⁶⁸.

163. En el marco de la Convención sobre la Esclavitud y de la Convención suplementaria los Estados Partes convienen, aunque no están obligados a hacerlo, en enviar al Secretario General información sobre las medidas aplicadas de conformidad con las convenciones sobre la esclavitud. A su vez, el Secretario General comunica esa información al Consejo Económico y Social para su examen «con el propósito de formular nuevas recomendaciones para la abolición de la esclavitud²⁶⁹». El Consejo Económico y Social no ha cumplido activamente esa función, pero estableció el Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud, que posteriormente se convirtió en el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, dependiente de la Subcomisión y encargado de examinar los asuntos relacionados con la esclavitud sobre la base de toda la información disponible.

B. Mecanismos de la OIT

164. Desde sus comienzos la OIT ha tratado de establecer un método de supervisión que sea aceptable para todos los Estados Partes. En general se considera que el de la OIT es uno de los sistemas de supervisión más eficaces y muchos de los procedimientos existentes de presentación de informes previstos en otros tratados de derechos humanos deben mucho a la larga experiencia de presentación de informes en relación con los diversos convenios aprobados por la OIT²⁷⁰. El principal sistema de la OIT para la aplicación de las normas internacionales del trabajo se basa en los informes recibidos de los gobiernos y es administrado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. El artículo 2 de la Constitución de la OIT exige que todos los Estados informen periódicamente sobre los convenios en que sean partes.

165. Este mecanismo se inicia con la presentación de los informes por los gobiernos. Originalmente los informes debían presentarse todos los años y en relación con todos los convenios ratificados. Desde entonces el sistema se ha revisado en varias ocasiones a causa del número cada vez mayor de convenios y de miembros de la OIT. Actualmente en la periodicidad de la presentación de informes se da prioridad a los convenios más importantes, como los que tratan de los derechos humanos fundamentales, sobre los cuales deben presentarse informes detallados cada dos años. Los informes sobre los otros convenios deben presentarse cada cinco años. El Consejo de Administración de la OIT decidió que los informes ya no eran necesarios en el caso de determinados convenios que, según determinó, con el tiempo habían perdido su pertinencia.

166. Los informes son examinados detenidamente por el personal de la OIT, que prepara proyectos de comentarios para la Comisión de Expertos, órgano compuesto por distinguidas personalidades de distintos países que se reúne una vez por año. Los informes y los proyectos de comentarios son examinados luego por la Comisión de Expertos, que realiza evaluaciones jurídicas en sesiones a puerta cerrada. Si bien la Comisión utiliza los informes presentados por los

²⁶⁸ Awad, nota 24 *supra*, párr. 163.

²⁶⁹ Convención suplementaria, art. 8, párr. 3, nota 20 *supra*.

²⁷⁰ Martin Scheinin, «International Mechanisms and Procedures for Implementation», en *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, Raija Hanski y Markku Suksi (eds.), 1997, pág. 56; véase también E. A. Landy, *The Effectiveness of International Supervision: Thirty Years of ILO Experience*, 1966.

gobiernos como punto de partida, también examina otros datos oficiales o fidedignos disponibles, como la información recopilada en el transcurso de las misiones de contacto directo de la OIT, los informes de los órganos de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, y las comunicaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esas fuentes de información adicionales pueden ser importantes para establecer si los convenios se aplican en la práctica.

167. La Comisión de Expertos informa anualmente al Comité de la Conferencia sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que es un comité tripartito de la Conferencia Internacional del Trabajo²⁷¹. El Comité de la Conferencia se reúne en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebra anualmente, para examinar en sesiones públicas algunos de los casos más urgentes remitidos por la Comisión de Expertos. El Comité de la Conferencia publica un informe, aprobado en sesión plenaria por la Conferencia, que se transmite a los gobiernos interesados con indicación específica de las cuestiones que deberían abordarse en el informe siguiente. Si bien las observaciones de la Comisión de Expertos no son de obligada aplicación para los Estados Partes, tienen cierto grado de autoridad y en la mayoría de los casos son aceptadas. Constituyen una fuente útil de información sobre el significado y el cumplimiento de las obligaciones previstas en los convenios de la OIT²⁷².

168. La segunda modalidad de supervisión de la OIT consiste en una investigación de las denuncias de incumplimiento por un Estado de obligaciones dimanantes de un convenio que haya ratificado. En virtud de este mecanismo la OIT puede emprender un examen de las denuncias de incumplimiento de un tratado por un Estado Parte y encontrar una solución general a las situaciones descritas en ellas. Cualquier organización de empleadores o de trabajadores que sostenga que el Estado viola su obligación puede presentar una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. El procedimiento no puede ser invocado por un particular que pretenda ser víctima de una violación de un convenio de la OIT. Si determina que la reclamación es admisible, el Consejo de Administración de la OIT designa un comité tripartito²⁷³. El informe del Comité, que incluye la respuesta del gobierno a las alegaciones, se envía al Consejo de Administración para su aprobación. Si la respuesta del gobierno es inaceptable, el Consejo de Administración puede decidir publicar la comunicación y responder mediante una sanción. Este procedimiento extraordinario sólo se ha aplicado una vez. Todos los demás casos se devolvieron a la Comisión de Expertos conforme al procedimiento ordinario de supervisión.

169. Este segundo mecanismo también puede utilizarse en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, por el cual un Estado puede presentar una queja contra otro Estado que no haya observado las disposiciones de un tratado que ha ratificado. Ese mecanismo de denuncia entre Estados se ha utilizado muy raras veces. El Consejo de Administración también puede iniciar un procedimiento de ese tipo y remitir una denuncia a una comisión de encuesta²⁷⁴. Ésta prepara un informe sobre las cuestiones de hecho y de derecho y formula recomendaciones sobre la forma de resolver el problema. El gobierno interesado debe indicar, dentro de un plazo de tres meses, si acepta las recomendaciones de la Comisión y, de no hacerlo, si tiene la intención de remitir el asunto a la Corte Internacional de Justicia. Esta posibilidad de apelar nunca se ha utilizado porque en la mayoría de los casos las recomendaciones de la comisión de encuesta han sido acepta-

²⁷¹ La autoridad de ambos órganos dimana de las decisiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y del Consejo de Administración de la OIT. Véase N. Valticos y G. von Potobsky, *International Labour Law*, 1994, págs. 239 a 245.

²⁷² El artículo 37 de la Constitución de la OIT prevé un mecanismo según el cual toda controversia relativa a la interpretación de una disposición de un convenio puede remitirse a la Corte Internacional de Justicia. Si bien éste es el único foro competente para dar una interpretación definitiva, el procedimiento se ha utilizado sólo una vez, en 1932.

²⁷³ Reglamento relativo al procedimiento para el examen de las reclamaciones en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, *Boletín Oficial de la OIT*, vol. 64, Serie A, N.º 1, 1981, página 93 de la versión inglesa.

²⁷⁴ Oficina Internacional del Trabajo, *Impact of International Labour Conventions and Recommendations*, 1976, pág. 68; véase asimismo Klaus Samson, «The Standard-Setting and Supervisory System of the ILO», en *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, nota 270 *supra*, pág. 170.

das²⁷⁵. Si un gobierno no cumple la recomendación que figura en el informe, el Consejo de Administración puede recomendar a la Conferencia Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, que adopte «las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones»²⁷⁶.

170. En 1998 la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso publicó un informe con sus conclusiones y recomendaciones. En ese informe se establece claramente «una norma internacional del trabajo que tiene por objeto uno de los derechos humanos fundamentales, el de no ser sometido de ninguna manera a la condición de esclavo o al trabajo forzoso, cualquiera sea la forma que adopte»²⁷⁷. La Comisión de Encuesta confirma que el derecho internacional prohíbe de manera absoluta todo recurso al trabajo forzoso u obligatorio y que toda persona que contraviene a esa norma imperativa comete una infracción²⁷⁸. Un año después de publicarse su informe, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una resolución en la que condenaba al Gobierno de Myanmar por las persistentes violaciones del Convenio N° 29 y decidía que Myanmar no recibiría de la OIT fondos para el desarrollo ni sería invitada a las reuniones de la Organización, excepto las que tuvieran como único fin conseguir el cumplimiento de las recomendaciones destinadas a poner fin al trabajo forzoso.

1. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

171. En su 86ª reunión, celebrada en 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento²⁷⁹. La finalidad de la Declaración era establecer una lista de normas que se aplicaran globalmente, aunque los Estados Partes no hubieran ratificado aún los convenios pertinentes.

172. Particularmente importante para el control y la eliminación del trabajo forzoso es la disposición de la Declaración que impone a

«todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos... un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad...los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

- a) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.»²⁸⁰

²⁷⁵ *Ibíd.*

²⁷⁶ *Ibíd.*

²⁷⁷ Patrick Bolle, «Control de las normas laborales y de los derechos humanos. El ejemplo del trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, 1998, pág. 391.

²⁷⁸ Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (N.º 29), 1998, pág. 66.

²⁷⁹ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, nota 42 *supra*

²⁸⁰ *Ibíd.*, párr. 2.

173. El seguimiento de la Declaración prevé el establecimiento de dos nuevos mecanismos de control. En virtud del primero el Consejo de Administración recibirá de los gobiernos que no hayan ratificado uno o más de los convenios fundamentales información sobre los cambios que puedan haberse producido en la legislación y la práctica nacionales. El segundo procedimiento consiste en la presentación de informes globales a la Conferencia Internacional del Trabajo. Esos informes facilitarán una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales observada en el período cuatrienal anterior y servirán de base para evaluar la eficacia de la asistencia prestada por la OIT y establecer las prioridades en materia de cooperación técnica para el período siguiente. Se prevé que esos dos nuevos mecanismos de presentación de informes reforzarán la capacidad de la OIT para promover y proteger los derechos humanos fundamentales, en particular mediante la eliminación del trabajo forzoso.

C. Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud

174. El mandato del Grupo de Trabajo consiste en verificar la existencia de la «esclavitud y de la trata de esclavos en todas sus prácticas y manifestaciones»²⁸¹. El Grupo de Trabajo actúa con un alto grado de flexibilidad y recibe información de los Estados Miembros y las ONG sobre la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzoso y otras prácticas análogas a la esclavitud. Si bien las convenciones sobre la esclavitud disponen que los Estados Partes deben presentar informes a las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo ha instaurado la práctica de recibir información de cualquier gobierno que desee presentarla. Normalmente, en cada período de sesiones el Grupo de Trabajo recibe información de las ONG e informa rápidamente a los gobiernos correspondientes de que han sido mencionados invitándoles a presentar más información. Como rara vez el preaviso que se da a los gobiernos es de más de dos días, sus respuestas suelen ser espontáneas y ellos suelen ofrecerse a presentar más información cuando es posible obtenerla.

175. El Convenio para la represión de la trata de personas también impone a los Estados Partes la obligación de presentar informes anuales al Secretario General de las Naciones Unidas en que faciliten información sobre «toda ley o reglamento que promulgaren respecto a las materias a que se refiere el presente Convenio, así como toda medida adoptada por ellos en cuanto a la aplicación del Convenio» (art. 21). Se considera que el requisito de la presentación de informes es un mecanismo importante para fomentar el cumplimiento de las normas internacionales por los Estados, pero la falta de un mecanismo encargado de examinar los informes sobre la esclavitud y la trata es una limitación evidente. Las Naciones Unidas tienen conciencia de esa laguna y se ha propuesto que en los informes presentados por los Estados Partes en virtud de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se incluya información sobre las medidas adoptadas para eliminar la trata²⁸², prohibida por el artículo 6 de ese instrumento. Análogamente, la falta de un órgano especializado de supervisión fue señalada por el Secretario General en su informe de 1996 sobre la trata de mujeres y niñas, en que afirmaba que «tal vez convenga considerar la posibilidad de revisar el tratado con miras a que resulte más eficaz en lo que respecta al incremento del número de Estados Partes y a la creación de un mecanismo regular de presentación de informes y supervisión» (A/51/309, párr. 56).

176. Al final de cada uno de los informes sobre sus períodos de sesiones anuales el Grupo de Trabajo formula una serie de recomendaciones generales al órgano del que depende, a saber, la Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, para que ésta adopte nuevas medidas. La Subcomisión suele apoyar esas recomendaciones y presenta nuevas propuestas a la Comisión de Derechos Humanos para su autorización y aprobación. Este engorroso procedimiento puede durar mucho y en él rara vez se mencionan situaciones con-

²⁸¹ Decisión 16 (LVI) del Consejo Económico y Social, de 17 de mayo de 1974.

²⁸² Informe del Secretario General sobre la trata de mujeres y niñas, documento de las Naciones Unidas A/51/309 (1996), párr. 42.

cretas²⁸³. En su resolución 1993/79 la Comisión de Derechos Humanos aprobó el proyecto de programa de acción para la eliminación de la explotación del trabajo infantil propuesto de esa manera por el Grupo de Trabajo en 1992. El Grupo de Trabajo había examinado el problema de la trata de personas en su 20º período de sesiones, en debates oficiosos sobre la información recibida de diferentes organizaciones, como la OIT y Action for Children Campaign. Tras examinar los problemas planteados por la amenaza de la trata, el Grupo de Trabajo propuso el programa de acción para la prevención de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena²⁸⁴. El programa contiene propuestas sobre las medidas que deben aplicar las autoridades nacionales en las esferas de la aplicación de las leyes, la rehabilitación, la reintegración y la educación. Esa recomendación del Grupo de Trabajo fue aprobada por la Comisión en su resolución 1996/61, aunque con importantes reservas.

177. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo se ha convertido en un foro oficioso en que los Estados y las ONG pueden debatir las cuestiones relativas a la esclavitud o las prácticas análogas, pero no ha elaborado procedimientos eficaces para asegurar el seguimiento de las conclusiones y las recomendaciones aprobadas. El Grupo de Trabajo ha interpretado su mandato de manera amplia y ha interpretado sin dogmatismo lo que constituye la esclavitud para abarcar una gran variedad de cuestiones, como problemas relativos a los derechos de la mujer, del niño y de los trabajadores migrantes. Para ser un foro eficaz en la lucha contra la esclavitud, el Grupo debe poner cuidado en no enredarse en el examen de cuestiones que son relativamente tangenciales a la esclavitud, ya que es limitada la gama de asuntos que pueden incluirse legítimamente en la definición de esclavitud que existe en el derecho internacional.

178. Cabe señalar asimismo que no se ha reconocido explícitamente la competencia de ningún órgano internacional para recibir y examinar denuncias de un Estado en el sentido de que otro Estado no está cumpliendo sus obligaciones dimanantes de las convenciones sobre la esclavitud. Tal vez esa laguna no sea demasiado importante, ya que los mecanismos de denuncia entre Estados previstos en otros tratados de derechos humanos rara vez se han utilizado. Además, cabe señalar que no se ha reconocido explícitamente la competencia de ningún órgano internacional para recibir y examinar comunicaciones de particulares que aleguen ser víctimas de la esclavitud. Sin embargo, el Grupo de Trabajo recibe información sobre ese tipo de violaciones y solicita oficiosamente respuestas a los gobiernos interesados. Más importante aún es que la falta de un requisito de presentación de informes y un mecanismo de examen ha menoscabado la eficacia del Grupo de Trabajo en la aplicación de las disposiciones de las convenciones sobre la esclavitud.

179. El único mecanismo creado en virtud de un tratado que existe en el actual régimen de tratados es la jurisdicción conferida a la Corte Internacional de Justicia para resolver las controversias que pueda suscitar la interpretación o la aplicación de la Convención sobre la Esclavitud (art. 8) o la Convención suplementaria (art. 10). En cambio, las convenciones más recientes, como la Convención sobre los Derechos del Niño o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, prevén el establecimiento de instituciones específicas para supervisar las condiciones establecidas en esas convenciones. No existen órganos de ese tipo en la esfera de la esclavitud.

180. Muchas veces se ha examinado esa manifiesta deficiencia del régimen vigente en relación con las convenciones sobre la esclavitud, pero no se han introducido cambios, a pesar de haberse formulado muchas propuestas sobre la forma de mejorar el régimen. En sus respectivas esferas los seis mecanismos de supervisión de tratados suelen considerarse mucho más eficaces que el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud; por lo tanto, una posibilidad sería que el Grupo solicitara autorización a la Comisión de Derechos Humanos para ser reconocido

²⁸³ Kathryn Zoglin, «United Nations Action Against Slavery: A Critical Evaluation», *Human Rights Quarterly*, vol. 8, 1996, pág. 329.

²⁸⁴ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1.

como órgano de supervisión de la aplicación de las convenciones sobre la esclavitud. Esa posibilidad tendría la ventaja de alentar al Grupo de Trabajo a estructurar su labor y basarse en los precedentes procesales de los órganos de supervisión de tratados.

181. Es difícil determinar si el Grupo de Trabajo, dada su condición actual, estaría en condiciones de recibir y examinar los informes periódicos de los Estados. El Grupo recibe una asistencia sustantiva muy limitada de la Secretaría en su labor²⁸⁵ de manera que, aun si deseara llevar a cabo un examen sistemático de los informes presentados en virtud de la Convención sobre la Esclavitud, la Convención suplementaria y la Convención sobre la represión de la trata de personas, no dispondría de recursos suficientes para ser eficaz.

182. Ya se exige a los Estados Partes que informen sobre la aplicación por ellos de la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso en virtud del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como sobre el derecho de toda persona a ganarse la vida mediante un trabajo libremente aceptado para el que los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevén una remuneración equitativa. Aunque ni el Comité de Derechos Humanos ni el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han hecho hincapié en las formas contemporáneas de la esclavitud en su examen de los informes de los Estados Partes, no es seguro que los gobiernos —sobrecargados por sus obligaciones de presentar informes a los seis órganos existentes creados en virtud de tratados— estén llanos a elaborar todo un mecanismo de presentación de informes para que el Grupo supervise el cumplimiento de las convenciones sobre la esclavitud.

183. Otra posibilidad sería que el Grupo de Trabajo se basara en su metodología de los últimos años y siguiera ocupándose de problemas específicos como los de los trabajadores domésticos, la trata de personas o la servidumbre por deudas. En su período de sesiones de 1998 el Grupo decidió que el tema principal de su período de sesiones de 1999 sería la trata con fines de prostitución y el del año 2000 la servidumbre por deudas. En su período de sesiones de 1999 se pidió al Grupo de Trabajo que seleccionara una muestra de tres a cinco Estados que se esperaba poseyeran información útil sobre el tema que debía examinarse, para que los gobiernos pudieran ser invitados oficiosamente a participar en el período de sesiones del año siguiente. Se podría invitar a esos gobiernos a presentar informes por escrito. En consecuencia, cada período de sesiones del Grupo de Trabajo se dividiría en dos partes: una de carácter oficial en que el Grupo recibiría información de los gobiernos y las ONG sobre el tema de ese año, por ejemplo la trata de personas, y otra de carácter oficioso en la que no participarían observadores, al menos en parte. En la segunda parte, la oficiosa, el Grupo podría: a) considerar la posibilidad de extraer conclusiones de la información que se le acabara de proporcionar oralmente sobre el tema de ese año; b) considerar los temas que se seleccionarían para el año siguiente y los sucesivos; y c) celebrar consultas que le permitan seleccionar a un pequeño número de países que podrían ser invitados a participar en el período de sesiones del año siguiente del Grupo.

184. De aplicarse esa metodología, los gobiernos en general tendrían una carga mucho menos pesada que en el caso de un mecanismo completo de presentación de informes que afectara a todos los Estados Partes. En vez de la obligación de presentar informes que impondría una carga a todos los Estados, sólo se pediría a unos pocos gobiernos que participaran activamente en el período de sesiones del Grupo de Trabajo en un año dado. El Grupo debería variar los países invitados a participar cada año, ya que el tema del período de sesiones cambiaría todos los años o cada dos años. Además, en general los gobiernos obtendrían una información mucho mejor sobre las cuestiones que podrían surgir en determinado período de sesiones que la que obtienen actualmente. Sin embargo, en su período de sesiones de 1999 el Grupo de Trabajo se negó a aceptar la posibilidad de concentrarse en determinados países, lo que habría profesionalizado considerablemente sus actividades, pero estableció un tema para su período de sesiones de 2001.

²⁸⁵ Zoglin, nota 283 *supra*, pág. 339.

185. El Grupo de Trabajo también podría solicitar un mandato para poder recibir, examinar y reunir oficialmente información sobre las comunicaciones de los particulares que alegaran ser víctimas de la esclavitud o de otras personas que actuaran en su nombre, así como establecer un mecanismo para considerar esas comunicaciones entre períodos de sesiones y adoptar medidas al respecto. El mandato de abordar los casos urgentes permitiría al Grupo de Trabajo ser más eficaz en la prevención y el tratamiento de las violaciones de los derechos humanos en la esfera de la esclavitud. El Grupo también podría tratar de obtener el mandato de visitar países para reunir información sobre el cumplimiento de las normas internacionales relativas a la esclavitud o sobre casos individuales que se le hubieran comunicado. Después de plantearse por primera vez la cuestión en el Grupo de Trabajo, un miembro de éste, en su calidad de experto de la Subcomisión, realizó una de esas visitas a Mauritania a comienzos del decenio de 1980. Sin embargo, a fines del decenio de 1990 el Grupo declinó una invitación del Gobierno del Sudán a enviar una delegación para investigar la esclavitud en el Sudán aduciendo de que no tenía mandato para hacerlo.

186. En su informe presentado de conformidad con la decisión 1998/112 de la Comisión, la Mesa del 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos propuso una tercera posibilidad, a saber, «poner término al mandato del Grupo de Trabajo de la Subcomisión sobre Formas Contemporáneas de la Esclavitud y transferir las funciones de las que no se ocupen los mecanismos existentes a un nuevo Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud» (E/CN.4/1999/104, párr. 20). Esa propuesta tal vez reflejara la opinión de la Mesa del 54º período de sesiones de la Comisión, y por lo menos de algunos miembros de la Comisión, de que el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud no ha sido eficaz al perseguir sus objetivos. En opinión de la Mesa un relator especial constituiría un medio mucho menos engorroso, menos oneroso y más flexible de centrar la atención mundial en la cuestión de la esclavitud. Sin embargo, un relator especial sería menos eficaz que el Grupo de Trabajo en la supervisión de la aplicación de las convenciones sobre la esclavitud, particularmente si se alienta al Grupo a mejorar sus procedimientos, como se ha propuesto, por ejemplo, en el presente documento

187. Las propuestas de la Mesa del 54º período de sesiones de la Comisión fueron remitidas por la Comisión, en su 55º período de sesiones, al Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, sobre el fomento de la eficacia de los mecanismos de la Comisión para que continuara el examen general del informe de la Mesa e informara al respecto a la Comisión en su 56º período de sesiones, en 2000. En su declaración, formulada en nombre de la Comisión al concluir su 55º período de sesiones, la Presidenta observó, con respecto a la Subcomisión, que «si bien aprecia cabalmente el papel distintivo y las aportaciones de la Subcomisión durante más de medio siglo de existencia, la Comisión cree que también hay que analizar profundamente a la Subcomisión» (E/1999/23-E/CN.4/1999/167, párr. 552). El Grupo de Trabajo de composición abierta de la Comisión examinó pero no aprobó la propuesta de crear el cargo de relator especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, sino que decidió recomendar que los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud se redujeran de ocho a cinco días. Esa recomendación, junto con las demás que figuran en el informe del Grupo de Trabajo (E/CN.4/2000/112), fue aprobada por la Comisión en su 56º período de sesiones (decisión 2000/109, de 26 de abril de 2000)