

# Guía para la elaboración y presentación de reportes sombra sobre tabaco ante organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

---

Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y Comité de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

**O'Neill Institute for National and Global Health Law at Georgetown University**

Georgetown Law  
E.B. Williams Law Library, 3rd Floor  
600 New Jersey Avenue, NW  
Washington, DC 20001  
Tel: +1 (202) 662-9011  
Fax: +1 (202) 662-4045  
E-Mail: [oneillinstitute@law.georgetown.edu](mailto:oneillinstitute@law.georgetown.edu)  
[www.oneillinstitute.org](http://www.oneillinstitute.org)

---

**Fundación InterAmericana del Corazón - Argentina (FIC Argentina)**

Scalabrini Ortiz 2470, CP C1425DBS. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
Tel/fax: +54 11 4831 2238  
E-mail: [institucional@ficargentina.org](mailto:institucional@ficargentina.org)  
[www.ficargentina.org](http://www.ficargentina.org)

Guía para la elaboración y presentación  
de reportes sombra sobre tabaco ante organismos  
de derechos humanos de las Naciones Unidas

---

Comité de la Convención para la Eliminación  
de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW),  
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)  
y Comité de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

**Coordinador de la publicación:**

Oscar Cabrera

**(Director, O'Neill Institute for National and Global Health Law at Georgetown University)**

**Equipo de trabajo:**

Oscar Cabrera

Juan Carballo

Sam Halabi

Paula Ávila Guillén

Mirona Dragnea

Boriana Benev Ode

**(O'Neill Institute for National and Global Health Law at Georgetown University)**

Verónica Schoj

Mariela Alderete

Belén Ríos

Patricia Gutkowski

Moira O'Shee Birkenfield

**(Fundación InterAmericana del Corazón - Argentina)**

**Diseño gráfico y diagramación:**

Julietta Racket

## CONTENIDOS

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>SECCIÓN I</b>	
Visión general sobre el proceso de reporte de los países	9
<b>A.</b> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)	9
<b>B.</b> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	15
<b>C.</b> Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	19
<b>SECCIÓN II</b>	
Organización del reporte sombra	25
<b>SECCIÓN III</b>	
Conclusiones y análisis sobre cómo los reportes sombra fortalecen los esfuerzos de control de tabaco a nivel nacional	34
<b>ANEXO 1</b>	
Línea de tiempo para actividades de ONG	36
<b>ANEXO 2</b>	
Reportes Sombra	38



# Introducción

El O’Neill Institute for National and Global Health Law at Georgetown University (Instituto O’Neill para el Derecho de la Salud Nacional y Global de la Universidad de Georgetown - O’Neill Institute) y la Fundación InterAmericana del Corazón - Argentina (FIC Argentina) han elaborado esta guía para asistir a los activistas del control de tabaco en la utilización de reportes sombra para su presentación ante los órganos de monitoreo creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos como una estrategia efectiva para el control de tabaco.

Los reportes sombra pueden fortalecer los esfuerzos del control de tabaco tanto a nivel nacional como global mediante (1) la presión internacional sobre los gobiernos estatales para implementar medidas de control de tabaco significativas; y (2) el fortalecimiento de la conexión entre el Convenio Marco para el Control de Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (CMCT)<sup>1</sup> y las obligaciones de derechos humanos.

En primera instancia, los tratados internacionales de derechos humanos requieren que los Estados Partes presenten informes periódicos a sus respectivos comités de seguimiento. Estos reportes deben incluir información relevante sobre los esfuerzos realizados para cumplir con las obligaciones de los tratados. Los **“reportes sombra”**, por su parte, **constituyen herramientas utilizadas por los activistas y las organizaciones de la sociedad civil para complementar, o presentar información alternativa a los informes periódicos que los Estados Partes deben presentar.** Este proceso está diseñado para asegurar que un organismo de derechos humanos no dependa únicamente de la propia declaración del Estado sobre el cumplimiento de las obligaciones de un instrumento internacional de derechos humanos en particular. En lugar de esto, el mecanismo de reportes sombra habilita a los órganos de derechos humanos un mayor acceso a las observaciones, reclamos y preocupaciones de los activistas de la sociedad civil y otros grupos independientes del Estado. Como tal, **un reporte sombra está destinado a destacar y atraer la atención hacia aspectos críticos que un informe oficial puede intentar minimizar o excluir por completo.** De manera igualmente importante, los reportes sombra pueden ser utilizados estratégicamente: a la

vez que pueden usarse para hacer una crítica a los informes estatales oficiales, pueden también aprovecharse para enfatizar esfuerzos positivos hechos por los Estados para el cumplimiento o para destacar las “mejores prácticas” respecto de uno o varios aspectos del control de tabaco.

Esta guía hace foco específicamente sobre la utilización de reportes sombra por parte de activistas del control de tabaco para hacer observaciones acerca del cumplimiento de los Estados de tres tratados de derechos humanos: (1) la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), (2) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o “el Pacto”), y (3) la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Las obligaciones en estos tratados están fuertemente vinculadas con los argumentos basados en derechos del CMCT. La presente guía se organiza de la siguiente manera: la Sección I brinda una visión general sobre el proceso de revisión de los países de CEDAW, PIDESC y CDN, e incluye información sobre aquellas disposiciones aplicables al control de tabaco y las presentaciones orales y escritas ante los Comités; la Sección II provee asesoramiento sobre el contenido y la estructura de reportes sombra efectivos; y la Sección III proporciona una breve línea de tiempo para que las organizaciones no gubernamentales (ONG) utilicen para mantenerse al corriente con las numerosas reuniones pre-sesionales de los comités de los tratados y los períodos de revisión formal.

---

#### NOTAS

-

1 Convenio Marco para el Control del Tabaco, Organización Mundial de la Salud, 2003. Disponible en: <http://www.ops-oms.org/Spanish/DD/PUB/sa56r1.pdf> (Acceso junio de 2012)



## Visión general sobre el proceso de reporte de los países

### A. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)

Adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, CEDAW define la discriminación contra las mujeres y establece una agenda para las acciones nacionales con el fin de terminar con dicha discriminación. Esta Convención entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y a junio del 2012 cuenta con 187 Estados Partes. Frecuentemente descripta como una “ley internacional de los derechos de las mujeres”, la Convención define la discriminación contra las mujeres como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”<sup>1</sup>.

Al ratificar, los Estados se comprometen a tomar una serie de medidas para terminar con todas las formas de discriminación contra las mujeres. Estas medidas requieren de los Estados: la incorporación del principio de igualdad de hombres y mujeres en sus sistemas legales; la abolición de todas las leyes discriminatorias y la adopción de aquellas apropiadas que prohíban la discriminación contra las mujeres; el establecimiento de tribunales y otras instituciones públicas para asegurar la protección efectiva de las mujeres contra la discriminación; y la garantía de eliminación de todos los actos de discriminación contra las mujeres perpetrados por personas, organizaciones y empresas<sup>2</sup>. Los Estados tienen la obligación de reportar periódicamente al Comité CEDAW sobre su progreso en el logro de estos objetivos.

El Comité CEDAW está compuesto por 23 miembros, todos los cuales actúan a título personal (es decir, no como funcionarios del gobierno)<sup>3</sup>. Una de las funciones del Comité de CEDAW es monitorear el cumplimiento del tratado

por parte de los Estados parte. Enmarcada en esta función, durante sus sesiones, el Comité CEDAW toma en cuenta los informes de los Estados junto con los reportes sombra presentados. Siguiendo estas consideraciones, el Comité formula las “Observaciones Finales” que asisten al Estado bajo revisión en la consecuente implementación del Convenio. Estas Observaciones Finales esbozan los aspectos positivos, principales motivos de preocupación y las recomendaciones del Comité sobre cómo abordar los desafíos a los que se enfrenta el Estado. Los informes de los Estados, listas de asuntos e interrogantes, Observaciones Finales (una vez realizadas) y demás documentación para las sesiones son publicados y pueden verse en el sitio web del Secretariado:  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm>

### **A.1) Disposiciones de CEDAW aplicables al Control de Tabaco**

CEDAW comprende 16 Artículos. Los Artículos 1 a 5 enuncian sus principios fundamentales: Igualdad, No Discriminación y Deber del Estado. Los Artículos 6 a 16 son más específicos y, entre otros temas, se abordan dos particularmente relevantes para el control de tabaco: Información Educativa (Artículo 10) y Discriminación en el Campo de la Salud (Artículo 12).

En anteriores ocasiones, el Comité CEDAW ha expresado su preocupación sobre la relación entre el uso del tabaco y la salud de las mujeres, haciendo de ésta un área apropiada para la intervención de las ONG. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer llevada a cabo en El Cairo, y su corolario, la “Plataforma para la Acción de Beijing”<sup>4</sup>, reconocen que hay “una considerable sinergia entre el contenido sustancial de la Convención [CEDAW] y la Plataforma para la Acción y por lo tanto se refuerzan mutuamente”<sup>5</sup>. El párrafo 100 de la Plataforma para la Acción de Beijing reconoce que “En todo el mundo, las mujeres, especialmente las jóvenes, fuman cada vez más cigarrillos, con los graves efectos que ello acarrea para su salud y la de sus hijos”<sup>6</sup>. Las acciones a ser tomadas por los gobiernos para fortalecer programas preventivos que promuevan la salud de la mujer contenidas en el Párrafo 107 (o) incluyen “Crear conciencia entre las mujeres, los profesionales de la salud, los encargados de determinar políticas y el público en general sobre los riesgos para la salud, graves pero que pueden prevenirse, que plantea el consumo de tabaco y la necesidad de adoptar medidas normativas y de información para reducir el hábito de fumar como actividades importantes de promoción de la salud y prevención de enfermedades”<sup>7</sup>.

En la revisión del informe periódico de Argentina, el Comité CEDAW recientemente ha destacado la relación entre las estrategias promocionales de la industria tabacalera destinadas a mujeres y las obligaciones internacionales existentes bajo este tratado. El Comité incluso puntualiza que con el objeto de cumplir correctamente con estas obligaciones, los Estados deben ratificar el CMCT:

*“39. El Comité observa con preocupación el extendido consumo de tabaco entre las mujeres en la Argentina, y las graves repercusiones del tabaco en la salud de las mujeres. El Comité se muestra especialmente preocupado por el hecho de que las mujeres suelen ser las destinatarias de campañas publicitarias que alientan y aumentan el consumo de tabaco entre las mujeres, y hacen que contraigan y mueran de enfermedades provocadas por el tabaco.”*

***“40. El Comité insta al Estado parte a que ratifique y aplique la Convención Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco y a que promulgue legislación que prohíba fumar en espacios públicos y restrinja la publicidad del tabaco.”***<sup>8</sup>

Fumar plantea riesgos adicionales específicos para las mujeres, incluyendo el aumento de enfermedad cardiovascular, en particular cuando se utilizan anticonceptivos orales, y más altas tasas de infertilidad, parto prematuro, bajo peso al nacer de sus hijos e hijas, cáncer cervical, menopausia prematura y fracturas óseas. En los Estados Unidos, en donde la epidemia de tabaquismo entre mujeres surgió por primera vez, el cáncer de pulmón ha superado al cáncer de mama como la causa principal de mortalidad femenina por cáncer<sup>9</sup>. Además, las mujeres pueden también estar expuestas al tabaco por la producción y manufactura de productos de tabaco. En muchas partes del mundo, el cultivo y manufactura de tabaco es típicamente llevado a cabo por mujeres (por ejemplo, en Indonesia y el sur asiático)<sup>10</sup>, exponiendo de esta manera a las mujeres trabajadoras a la nicotina a través de la piel. Asimismo, en muchos países, otras ocupaciones que son particularmente vulnerables a la exposición del humo de tabaco -como aquellas asociadas al sector gastronómico/hotelero- están conformadas en amplia medida por mujeres.

## **A.2) Presentaciones escritas**

En cada sesión del Comité CEDAW, los miembros escuchan una presentación hecha por un representante gubernamental y formulan preguntas. Para

los reportes periódicos, las preguntas son elaboradas con anticipación por un grupo de trabajo de la pre-sesión. El grupo de trabajo de la pre-sesión es una sesión privada compuesta por miembros del Comité, en donde se lleva a cabo una revisión preliminar del informe del Estado parte y se examina toda la información disponible. Esas preguntas son transmitidas a la misión de Naciones Unidas del país para ser respondidas por escrito antes de la presentación del país ante el Comité. En la sesión de revisión, el representante del país en cuestión presenta el informe periódico y presenta las observaciones y la información pertinente a la lista preliminar de temas planteados por el grupo de trabajo de la pre-sesión. Los miembros del Comité están luego habilitados a realizar preguntas de seguimiento y establecer un diálogo constructivo con el representante del Estado.

Hacia el cierre de la sesión, el Comité emite sus Observaciones Finales para el país, incluyendo tanto el progreso destacable como las recomendaciones para mejorar la protección de los derechos de las mujeres. Estas Observaciones Finales son un producto crucial para la acción de las ONG, en tanto constituyen una declaración pública que especifica acciones futuras que un Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus obligaciones en el marco de CEDAW. Así, es importante que los reportes sombra de las ONG destaquen los temas que puedan plasmarse después en las Observaciones Finales. El objetivo final de un reporte sombra es obtener una observación final vinculada a los temas planteados en el reporte sombra.

De manera de asegurar que está tan bien informado como sea posible, el Comité y el grupo de trabajo de la pre-sesión reciben a representantes de ONG nacionales e internacionales que brindan información específica de los Estados cuyos reportes están examinando. Esto puede realizarse de manera oral, escrita o ambas. Las ONG deben revisar regularmente las sesiones informativas programadas ya que cambian con cierta frecuencia así como las instrucciones específicas de presentación para cada sesión<sup>11</sup>.

En general, las ONG pueden enviar sus reportes directamente al secretariado de CEDAW. La dirección postal es: UNOG-OHCHR, CH-1211 Geneva 10 (Suiza). Tel.: +41 22 917 94 43, fax: +41 22 917 90 08, e-mail: [cedaw@ohchr.org](mailto:cedaw@ohchr.org) (información actualizada a junio de 2012)

Una vez recibidos, la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos (OACDH) publica documentos conteniendo esta información en su sitio web,

bajo la sesión del Comité CEDAW correspondiente. Todas las presentaciones deben llegar antes de las dos semanas previas al comienzo de la sesión del secretariado del Comité.

Aunque el envío de informes a las pre-sesiones puede ser importante, debe recordarse que la forma más importante de participación es el envío de informes sombra durante las sesiones propiamente dichas, durante las cuales el Comité revisa los informes enviados por los Estados Partes.

Todas las presentaciones ante el Comité CEDAW deben:

- 1.** Identificar el nombre completo de la ONG.
- 2.** Indicar el país al que corresponde la información.
- 3.** Enviarse electrónicamente en formato pdf y, posteriormente, por correo convencional (30 ejemplares). Se deberá enviar por vía electrónica una copia idéntica de todo informe entregado en forma impresa<sup>12</sup>.

Las ONG también pueden enviar sus informes por correo electrónico al International Women's Rights Action Watch (IWRAP Asia Pacífico), ONG que llegó a un acuerdo con la secretaria del Comité para enviarle los informes que reciba de otras ONG, ya sea por vía electrónica o en forma impresa. Para mayores detalles, la ONG debe contactar a IWRAP Asia Pacífico: Wisma Dicklin, 80-B, Jalan Bangsar, 59200 Kuala Lumpur, Malaysia. Tel: + (603) 2282 2255, fax: + (603) 2283 2552, email: [iwraw-ap@iwraw-ap.org](mailto:iwraw-ap@iwraw-ap.org); [iwraw\\_ap@yahoo.com](mailto:iwraw_ap@yahoo.com) (información actualizada a junio de 2012).

La OACDH pone a disposición de los miembros del Comité los reportes recibidos de las ONG al comienzo del grupo de trabajo de la sesión o de la pre-sesión.

Las ONG pueden también presentar sus reportes u otro tipo de información específica de un país ante el grupo de trabajo previo al período de sesiones, aunque este nivel adicional de participación no es estrictamente necesario para obtener recomendaciones del Comité basadas en un reporte sombra. Durante la pre-sesión, el grupo de trabajo elabora listas de temas y preguntas que posteriormente son enviadas a cada Estado cuyo examen está programado luego de dos períodos de sesiones. Los representantes de ONG que asistan al grupo de trabajo previo al período de sesiones deben enviar sus presentaciones en formato pdf y llevar consigo 10 copias impresas para distribuirlas al grupo. Las

ONG que no asistan al grupo de trabajo previo al período de sesiones deben enviar 10 copias impresas de sus presentaciones dos semanas antes de que se reúna dicho grupo. También podrán recurrir al apoyo de IWRAW Asia Pacífico para hacer llegar sus informes a la secretaría, ya sea por vía electrónica o en copias impresas<sup>13</sup>.

### **A.3) Presentaciones orales**

El Comité CEDAW destina tiempo de sus sesiones para presentaciones orales de las ONG de los países bajo revisión durante una sesión dada. El Comité enfatiza que durante una presentación oral sólo se debe hacer foco en los aspectos más relevantes de las presentaciones escritas. El foco de las presentaciones orales, para las cuales hay disponible un tiempo limitado, debe estar en los temas que impactan más críticamente sobre el disfrute de las mujeres de los derechos humanos y la implementación de la Convención en el Estado en cuestión. Las intervenciones orales de las ONG deben ser concisas. En promedio, no más de 10 minutos en total están destinados a las ONG que deseen intervenir en nombre de un país en particular. Como resultado de esto, las ONG deben coordinar para compartir el tiempo asignado en tanto se controla estrictamente este aspecto.

Para obtener permiso para asistir a las sesiones, todos los postulantes deben presentar a la Unidad correspondiente de Pases e Identificación de Naciones Unidas pasaporte nacional válido o identificación oficial con fotografía, como licencia de conducir o una identificación estatal con fotografía. Si la sesión se lleva a cabo en Ginebra, los postulantes deben presentarse personalmente en dicha Unidad, Sección de Seguridad y Protección, Portal de Pregny, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, en 8-14 Avenue de la Paix. Los horarios de la oficina son de 8 am a 5 pm, de lunes a viernes. Si la sesión se lleva a cabo en Nueva York, los postulantes deben presentarse en la Unidad de Pases e Identificación de Naciones Unidas, ubicada en Plaza Naciones Unidas 801, en la esquina de Avenida 1 y calle 45 Este. Los horarios de la oficina son de 9 am a 4 pm, de lunes a viernes. Las ONG deben completar y presentar la “Solicitud de Pase de Entrada” disponible en el sitio web de la sesión en cuestión.

Para información detallada sobre sesiones pasadas y próximas del Comité, incluyendo información sobre qué Estados se prevé que reporten al Comité, así como información específica de la sesión destinada a ONG y otros interesados en seguir el trabajo

del Comité, visitar <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cedaw/index.htm>. Es importante destacar que es posible encontrar información más detallada y actualizada en el sitio en inglés del Comité: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm> (acceso junio de 2012)

## B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El PIDESC es un tratado multilateral adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 3 de enero de 1976. Las partes del tratado se han comprometido a trabajar por el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. Estos derechos incluyen los derechos laborales y los derechos a la salud, educación y un nivel de vida adecuado. Al mes de junio de 2012 el Pacto tiene 160 partes, y junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, constituye la Carta Internacional de Derechos Humanos. El PIDESC tiene el potencial de ser un instrumento poderoso para articular, defender y monitorear los aspectos de derechos humanos del control de tabaco.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC o “el Comité”) está compuesto por 18 expertos independientes, elegidos por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a partir de una lista de nominados propuestos por naciones que han ratificado el Pacto. La afiliación al CDESC apunta a reflejar una distribución geográfica diversa, e intenta además incluir expertos de diferentes sistemas políticos y legales. Por ser los miembros del Comité “independientes” en los términos del PIDESC, los mismos ejercen sus funciones a título personal y no toman instrucciones oficiales de sus gobiernos en cuanto a la recepción de reportes. Sin embargo, debido a que los miembros deben ser nominados por sus gobiernos para poder ser elegidos para participar del CDESC, es probable que se trate de figuras públicas prominentes cuyas perspectivas sean aceptables para sus respectivos gobiernos.

En cada una de las dos sesiones anuales del CDESC (abril/mayo y noviembre/diciembre) se revisan informes de aproximadamente cinco Estados Partes. Para

cada país, los miembros del Comité escuchan la presentación de un representante gubernamental y formulan preguntas. Para los informes periódicos, del mismo modo que con el Comité CEDAW, las preguntas son elaboradas con anticipación por un grupo de trabajo de la pre-sesión. El grupo de trabajo de la pre-sesión es una sesión privada compuesta por miembros del Comité, en donde se lleva a cabo una revisión preliminar del informe del Estado parte y se examina toda la información disponible. Esas preguntas son transmitidas a la misión de Naciones Unidas en el país para ser respondidas por escrito previo a su presentación ante el Comité. En la sesión de revisión, el representante del país presenta el informe periódico, incluyendo observaciones e información pertinente a la lista preliminar de temas planteada por el grupo de trabajo de la pre-sesión. Los miembros del Comité pueden entonces realizar preguntas de seguimiento y establecer un diálogo constructivo con el representante del Estado.

Al terminar la sesión, el Comité emite sus Observaciones Finales para el país, incluyendo tanto el progreso destacable como las recomendaciones para mejorar la protección de derechos económicos, sociales y culturales.

### **B.1) Disposiciones del PIDESC aplicables al Control de Tabaco**

Los derechos económicos, sociales y culturales están fuertemente vinculados con las obligaciones de los Estados de proteger a sus poblaciones de los efectos del consumo de tabaco. El derecho a la salud y el derecho a la educación se enmarcan dentro de los derechos económicos, culturales y sociales, los cuales proveen una referencia legal a partir de la cual los activistas podrían argumentar que los Estados deben adoptar leyes de control de tabaco eficaces, especialmente aquellos que han ratificado el CMCT.

El derecho más importante en este contexto es el derecho a la salud establecido en el Artículo 12 del PIDESC. Respecto al Artículo 12.2(b) del PIDESC, la Observación General N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, publicada por el CDESC, “disuade el uso indebido de alcohol y tabaco y el consumo de estupefacientes y otras sustancias nocivas”. Más aun, respecto de las obligaciones legales generales impuestas por el PIDESC, la Observación General N° 14 establece que “al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de *respetar, proteger y cumplir* (...) La obligación



de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12”<sup>14</sup>. Respecto de las violaciones a la obligación de proteger el derecho a la salud, el Comité ha establecido que:

“Las violaciones de las obligaciones de proteger dimanar del hecho de que un Estado no adopte todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros. Figuran en esta categoría omisiones tales como (...) la no protección de los consumidores y los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud (...) el *no disuadir la producción, la comercialización y el consumo de tabaco*, estupefacientes y otras sustancias nocivas (...)”<sup>15</sup> (énfasis añadido).

“La evidencia científica y médica es abrumadora en el hecho de que el tabaquismo activo y pasivo pone en peligro la salud pública, daña la salud de fumadores y no fumadores y desempeña un papel importante y prevenible en el desarrollo de enfermedades cardíacas y pulmonares, así como muchas formas de cáncer. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas encaminadas a prevenir y reducir el consumo de tabaco como parte de la obligación de proteger el derecho de los ciudadanos a la salud, impuesta por el PIDESC. Estas medidas incluyen, pero no se limitan a, la aplicación de la legislación que regula la producción de tabaco, publicidad, distribución y uso, así como la implementación de las políticas públicas -tales como programas de cesación tabáquica- diseñados para proteger a los consumidores del tabaquismo tanto activo como pasivo. El Comité también ha recomendado que los Estados emprendan ‘campañas de información, en particular por lo que se refiere (...) [al] uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas’ ”<sup>16</sup>.

## **B.2) Presentaciones escritas**

Los Estados Partes deben presentar un informe inicial al Comité dentro de los dos años posteriores a la ratificación. A partir de entonces, deben presentar informes periódicos cada cinco años sobre las medidas tomadas para la consecución de los derechos consagrados en el Pacto. El Comité luego sostiene una conversación, o “diálogo constructivo”, sobre los esfuerzos del gobierno para la implementación del pacto. El Comité se reúne dos veces por año en sesiones de tres semanas (abril/mayo y noviembre/diciembre), en el Palais Wilson en Ginebra, Suiza. Ocasionalmente se lleva a cabo una tercera sesión de carácter

extraordinario. Los países son invitados para su revisión de acuerdo a una lista elaborada en cada sesión por el Comité para las sesiones futuras.

Luego de cada sesión, un grupo de trabajo de aproximadamente cinco miembros del Comité permanece en Ginebra durante una semana para prepararse para la siguiente sesión del Comité (que normalmente acontece un año después). Este “grupo de trabajo de la pre-sesión” discute los informes periódicos de los cinco Estados Partes programados para su revisión en la sesión siguiente, y cada miembro del grupo actúa como “relator para el país” para uno de los reportes. El relator para el país de un informe en particular es responsable de la preparación de una lista de asuntos relativos a ese informe. La lista de asuntos es luego enviada al Estado Parte, a quien se le pide que provea respuestas por escrito con anterioridad a la sesión para la cual se ha programado la revisión de su informe.

La participación de las ONG en esta etapa del proceso es una oportunidad clave para asegurar que los asuntos que preocupan a la sociedad civil encuentren un lugar dentro de la lista de asuntos, y sean luego un punto de foco en el diálogo entre el Comité y el Estado parte. Para participar en esta etapa, las ONG deben presentar información por escrito (idealmente, el reporte sombra completo) directamente al relator para el país y/o al secretariado del CDESC con anterioridad a las reuniones del grupo de trabajo de la pre-sesión. Los representantes de las ONG pueden también realizar declaraciones orales en persona durante la primera mañana de la reunión del grupo de trabajo de la pre-sesión. Al tratarse de una reunión de grupo de trabajo, pueden no estar presentes todos los miembros del Comité.

Aunque el envío de informes a las pre-sesiones puede ser importante, debe recordarse que la forma más importante de participación es el envío de informes sombra durante las sesiones propiamente dichas, durante las cuales el Comité revisa los informes enviados por los Estados Partes.

Todas las presentaciones al CDESC deben:

- 1.** Identificar con su nombre completo a la ONG;
- 2.** Indicar el país al cual alude la información; y
- 3.** Ser enviadas electrónicamente en formato pdf y además en 25 copias por correo postal o servicio internacional como FedEx. Todos los informes que sean presentados en papel deben también ser enviados electrónicamente y deben ser idénticos<sup>17</sup>.

Las presentaciones deben ser enviadas a: Oficina del CDESC, Oficina 1-025, Palais Wilson – 52; rue des Pâquis, 1211 Geneva 10, Switzerland. Información adicional puede ser encontrada en el sitio web del CDESC, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm> (información actualizada a junio de 2012)

### **B.3) Presentaciones orales**

Si los representantes de las ONG están presentes en Ginebra en el momento de la reunión previa a la sesión, pueden realizar una presentación oral ante los miembros del Comité al comienzo de la reunión. Las presentaciones orales pueden realizarse también durante el primer día de la sesión en que un país en particular está siendo revisado.

## **c. Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**

La CDN es un instrumento comprehensivo que establece los derechos que definen los principios y normas universales para los niños y las niñas. La Convención entró en vigor el 2 de Septiembre de 1990 y a junio del 2012 cuenta con 193 Estados Partes. Refleja que los niños y niñas tienen libertades y derechos humanos fundamentales, y aborda también su necesidad de asistencia y protección especiales en tanto grupo vulnerable. La CDN es monitoreada mediante un sistema de notificaciones de los Estados Partes al Comité de los Derechos del Niño. El Comité es el responsable de examinar el progreso llevado a cabo por los Estados en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones bajo la CDN, y sólo puede recibir o considerar información sobre países que han ratificado o adherido a la Convención. El Comité está compuesto por 18 expertos independientes elegidos a título personal por los Estados Partes para períodos de cuatro años y se reúne en Ginebra tres veces al año durante un período de cuatro semanas por cada sesión.

Para poder obtener un panorama más completo de los derechos de los niños y niñas en un país bajo revisión, el Comité busca información escrita de otras fuentes, como organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Cualquier información complementaria recibida por el Comité es luego revisada ante la presencia de estas organizaciones durante el grupo de trabajo previo a la sesión. El grupo de trabajo de la pre-sesión es una sesión privada compuesta por miembros del Comité, en donde se lleva a cabo una revisión preliminar del informe del Estado parte y se examina toda la información disponible.

### **C.1) Recomendaciones de la CDN aplicables al Control de Tabaco**

El Artículo 24 de la CDN establece que:

**“1.** Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

**2.** Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

**a)** Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

**b)** Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

**c)** Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

**d)** Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

**e)** Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

**f)** Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.”<sup>18</sup>

El Artículo 32 además exige a los Estados partes la protección de los niños y las niñas de ocupaciones peligrosas o condiciones laborales insalubres. En 2003, la CDN observó que los Estados deben promover medidas costo-efectivas, in-

cluidas medidas legislativas, políticas y programas, en relación al abuso del alcohol, tabaco y otras sustancias nocivas<sup>19</sup>. Bajo las Orientaciones Generales para los Informes Periódicos establecidas por el Comité de la CDN, los Estados deben “proporcionar información sobre las medidas legislativas y de otra índole adoptadas para impedir que los niños consuman alcohol, tabaco y otras sustancias que pueden ser nocivas para su salud”<sup>20</sup>. El Comité de los Derechos del Niño en las Observaciones Finales para Sudáfrica del año 2000 expresó su “preocupación en cuanto a la limitada disponibilidad de programas y servicios y la falta de datos adecuados en lo que respecta a la salud de los adolescentes, en particular los embarazos de las adolescentes; el aborto; el uso indebido de drogas y otras sustancias adictivas, incluido el alcohol y el tabaco”<sup>21</sup>. La CDN reconoce la necesidad de campañas de información sobre el tabaco más efectivas y la importancia de restricciones a la publicidad del tabaco.

## **C.2) Presentaciones escritas**

En sus directrices para la presentación de informes, el Comité recomienda utilizar los reportes como una oportunidad para rever leyes y políticas, y en algunos casos este proceso de revisión puede estimular avances en las prácticas legales a nivel doméstico. Además, el escrutinio de los informes por parte de expertos independientes brinda una oportunidad para exponer el incumplimiento de un Estado de las obligaciones del tratado, y dicha exposición y notoriedad pública puede promover cambios. Los Estados partes deben presentar un informe inicial al Comité dos años después de la ratificación del CDN. De allí en adelante, deben presentarse informes de progreso cada cinco años. Los Estados deben también presentar, junto con sus informes, decisiones legislativas y judiciales relevantes así como información estadística.

Al presentar reportes, las ONG deben efectuar recomendaciones concretas sobre cómo mejorar la situación de los niños en su país y, si fuera necesario, proveer indicaciones específicas sobre cómo se debería modificar la legislación vigente en pos de ajustarla a las disposiciones de la Convención. Los reportes de las ONG pueden ser presentados ya sea a la Unidad de Enlace del Grupo de las ONG, el cual asegurará que la información llegue al Comité, o directamente al OACDH. El Comité se reúne para sus sesiones formales (plenarias) tres veces al año durante un período de tres semanas, en enero-febrero, mayo-junio y septiembre-octubre. El escrutinio de los informes periódicos de los Estados presentados se lleva a cabo durante el curso de una jornada (consistiendo de

dos reuniones de tres horas cada una). También es posible reunirse informalmente con los miembros del Comité tanto antes como durante su reunión con el gobierno para presentar información adicional o proveer actualizaciones.

A diferencia del Comité CEDAW y el CDESC, el Comité CDN no suele favorecer un enfoque “artículo por artículo” y prefiere, en lugar de esto, que los informes presentados hagan foco en temas específicos:

- Medidas generales de implementación (artículos 4, 42, 44.6)
- La definición de “niño” (artículo 1)
- Principios generales (artículos 2, 3, 6, 12)
- Derechos y libertades civiles (artículos 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 37(a))
- Entorno familiar y otro tipo de tutela (artículos 5, 9, 10, 11, 18, 20, 21, 25, 27.4)
- Salud y bienestar básicos (artículos 18, 23, 24, 26, 27)
- Educación, esparcimiento y actividades culturales (artículos 28, 29, 31)
- Medidas de protección especial (artículos 22, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40)

Todas las presentaciones al Comité CDN deben:

- 1.** Identificar el nombre completo de la ONG;
- 2.** Indicar el país al que se refiere la información; y
- 3.** Enviarse electrónicamente en formato pdf y luego por correo postal en 25 copias. Todos los reportes que se envíen en papel deben también ser enviados electrónicamente y ser idénticos entre sí.

Las ONG pueden también enviar sus reportes por email al Grupo de ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño c/o Defense for Children International P.O. Box 88 1211 Ginebra 20, Suiza, Tel. (+41-22) 734-0558, Fax: (+41-22) 740-1145, Email: dci-ngo.group@pingnet.ch. (información actualizada a junio de 2012)

### **C.3) Presentaciones orales**

Los procedimientos para la realización de presentaciones orales por parte de las ONG ante el Comité CDN están más desarrollados que para el Comité CEDAW y el CDESC, en gran parte debido a que el Comité CDN, desde su inicio, previó la participación de ONG. La ONG debe extender una carta de

presentación con toda la información que sea relevante para el Comité CDN, incluyendo la solicitud para asistir al grupo de trabajo. Sólo las ONG que presenten dicha información serán invitadas. Durante la reunión del grupo de trabajo, el presidente solicitará a la ONG realizar una declaración introductoria. La interpretación estará disponible en inglés y francés, y, previa petición, en español, árabe, ruso y chino. Información adicional sobre presentaciones orales ante el Comité puede ser encontrada en el siguiente documento (sólo disponible en inglés): **A guide for non-governmental organizations reporting to the Committee on the Rights of the Child** Disponible en:  
<http://www.crin.org/docs/Reporting%20Guide%202006%20English.pdf>

---

#### NOTAS

-

1 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer art. 1, 3 de septiembre de 1981, 1249 U.N.T.S. 13.  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> (Acceso junio de 2012)

-

2 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer art 2, 3 de septiembre de 1981, 1249 U.N.T.S. 13.  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> (Acceso junio de 2012)

-

3 Para detalles sobre los miembros del Comité, visitar:  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/membership.htm> (en inglés) (Acceso junio de 2012)

-

4 “La Plataforma de Acción es un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad. Tiene por objeto acelerar la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer y eliminar todos los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada mediante una participación plena y en pie de igualdad en el proceso de adopción de decisiones en las esferas económica, social, cultural y política”. Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer, Beijing, China, Sep., 4-15, 1995, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Disponible en:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (Acceso junio de 2012)

-

5 Comm. on the Status of Women, on its 52nd Sess., Feb 25 – Mar., 2008, UN Doc E/CN.6/2008/CRP. Disponible en:  
[http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/crps/crp1\\_e.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/crps/crp1_e.pdf) (en inglés). Traducción propia para el presente informe. (Acceso junio de 2012)

-

6 Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer, Beijing, China, 4 a 15 de septiembre de 1995, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Disponible en:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (Acceso junio de 2012)

-

7 Id.

-

8 Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la

Mujer, Argentina, U.N. Doc. CEDAW/C/ARG/CO/6 (2010) p. 39-40. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/485/36/PDF/N1048536.pdf?OpenElement> (en inglés) (Acceso junio de 2012)

-

**9** World Health Organization (WHO) Tobacco Free Initiative, "Gender, Health and Tobacco", 2003. Disponible en: [http://www.who.int/gender/documents/Gender\\_Tobacco\\_2.pdf](http://www.who.int/gender/documents/Gender_Tobacco_2.pdf) (en inglés) (Acceso junio de 2012)

-

**10** Id.

-

**11** La agenda se encuentra disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw> en la sección: Forthcoming Events (en inglés) (Acceso junio de 2012)

-

**12** Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Nota informativa preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la participación de ONGs. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO\\_Participation.\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation._sp.pdf) (Acceso junio de 2012)

-

**13** Id.

-

**14** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/37/PDF/G0043937.pdf?OpenElement>. (en inglés). (Acceso junio de 2012)

-

**15** Id.

-

**16** Id

-

**17** Committee on Economic, Social and Cultural Rights (8 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs48.htm> (en inglés) (Acceso junio de 2012)

-

**18** Convención sobre los Derechos del Niño [CDN] Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> (Acceso junio de 2012)

-

**19** Convención sobre los Derechos del Niño [CDN], Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 4: La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, 10, U.N. Doc. CRC/GC/2003/4 (1° de julio de 2003), p. 10. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.GC.2003.4.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.GC.2003.4.Sp?Opendocument) (Acceso junio de 2012)

-

**20** Ver CDN, Comité de los Derechos del Niño, Orientaciones Generales para los Informes Periódicos, U.N. Doc. CRC/C/58, 157 (20 de noviembre de 1996). Disponible en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.58.sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.58.sp?Opendocument) (Acceso junio de 2012)

-

**21** Ver CDN, Comité sobre los Derechos del Niño, Observaciones Finales del Comité sobre los Derechos del Niño: Sudáfrica, 31, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.122 (22 de febrero de 2000). Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/past02.htm#23> (Acceso junio de 2012)



## Organización del reporte sombra

El paso preliminar en la organización de un reporte sombra para un país en particular es obtener el informe del gobierno de ese país. El informe del gobierno será la base para la revisión del Comité. La cantidad de ministerios y agencias gubernamentales que contribuyen con el informe gubernamental varía de Estado a Estado. Algunas veces los Estados designarán a un comité especial para obtener la información necesaria de los ministerios pertinentes. Generalmente, al finalizar el informe, el Ministerio de Asuntos Externos lo presentará ante las Naciones Unidas (ONU). Es importante destacar que, si el informe del gobierno actual está disponible, el reporte de la ONG puede estar organizado como un comentario sobre aquel. Por lo tanto, las ONG deben intentar, cuando sea posible, obtener el informe del gobierno directamente del Ministerio de Asuntos Externos de ese país, así como del sitio web del Comité en cuestión, una vez publicado. No obstante, algunos gobiernos fallan en poner a disposición el informe en su país, a pesar de las recomendaciones del Comité para hacerlo.

La ONU pone a disposición los informes para su distribución pública una vez que han sido traducidos. Sin embargo, frecuentemente la ONU no publicará informes hasta fechas muy cercanas al inicio de las sesiones de los Comités, por lo cual resulta importante solicitar el informe primero al gobierno. Si este no puede ser obtenido del propio país, la mayoría de los reportes será publicada en el sitio web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) previo a la sesión.

Al preparar un reporte sombra, los activistas deben hacer foco en dos factores muy importantes para promover una agenda de control de tabaco: (A) construir una coalición lo más grande posible para dar respaldo al reporte sombra; y (B) utilizar el CMCT como la base tanto para la crítica como para el elogio de las políticas gubernamentales de control de tabaco.

## **A. Forjar una coalición amplia**

Aunque es perfectamente posible que una sola organización elabore un reporte sombra efectivo, la estrategia preferencial, por muchas razones, es la colaboración. En primer lugar, la colaboración puede realzar el impacto del reporte sobre el gobierno en tanto demuestra de manera más efectiva el consenso entre una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil acerca de las posiciones tomadas en el informe. En segundo lugar, la coordinación ayuda al Comité a usar la información de las ONG de manera más efectiva al incorporar sucintamente todas las posturas relevantes en un solo reporte; no puede esperarse que los miembros del Comité brinden atención suficiente a múltiples reportes, en especial si estos llegan cerca del inicio de la sesión. En tercer lugar, y en particular para alianzas internacionales, la colaboración toma en cuenta las economías de escala: mientras que las ONG internacionales suelen disponer de recursos sustanciales para redacción y logística, las ONG locales frecuentemente cuentan con información superior y mejor acceso a leyes y políticas del Estado parte.

Al presentar un reporte en colaboración con otras ONG, es importante presupuestar el tiempo para la coordinación, identificación de fortalezas de cada ONG participante, tareas, participación en gastos y recursos, decisiones finales de edición, etc. Los reportes de las ONG elaborados por coaliciones más que por ONG individuales son mucho más difíciles de desatender o poner en duda, y otorgan de este modo mayor legitimidad a la información presentada en relación a incumplimientos de los derechos. En consecuencia, dichos reportes tienen más probabilidades de generar recomendaciones de los Comités.

## **B. Usar el CMCT**

El objetivo de los reportes sombra en el contexto del control de tabaco es promover la implementación completa y efectiva del CMCT y las directrices actuales para los Artículos 5.3 (la protección de políticas de salud pública de control de tabaco de los intereses comerciales y particulares de la industria tabacalera); Artículo 8 (protección contra la exposición al humo de tabaco); Artículos 9 y 10 (reglamentación de los contenidos de los productos de tabaco y de la divulgación de información sobre los productos de tabaco); Artículo 11 (empaquetado y etiquetado de productos de tabaco); Artículo 12 (educación, comunicación, formación y concientización del público); Artículo 13 (publici-

dad, promoción y patrocinio del tabaco); y Artículo 14 (medidas de reducción de la demanda relativas a la dependencia y al abandono del tabaco)<sup>1</sup>. Incluso en el caso de que el país bajo revisión no sea firmante del CMCT, enmarcar el reporte en términos del cumplimiento con el CMCT es también una estrategia efectiva. Esto puede llevar al Comité a instar en sus Observaciones Finales, como lo hizo en el reporte de CEDAW para Argentina comentado previamente, a que el país “ratifique y aplique la Convención Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco” así como a que “promulgue legislación que prohíba fumar en espacios públicos y restrinja la publicidad del tabaco”<sup>2</sup>.

Los reportes deben identificar los artículos específicos de CEDAW, PIDESC o CDN que son aplicables al control de tabaco y efectuar recomendaciones concretas en cuanto a su cumplimiento utilizando el CMCT. Por ejemplo, el O’Neill Institute presentó un reporte sombra que acompañó al informe periódico de Egipto ante el CEDAW. Vinculando sus argumentos con los Artículos 10 (acceso a la información) y 12 (acceso a servicios de salud) de CEDAW, el O’Neill Institute sostuvo que el fracaso de Egipto en la regulación del uso de pipas de agua -una modalidad de consumo de tabaco particularmente prevalente entre las mujeres egipcias- en la misma medida que la de cigarrillos, por la ausencia de advertencias sanitarias (Artículo 11 del CMCT) y la prohibición del uso de pipas de agua en lugares cerrados de acceso público (Artículo 8 del CMCT) significaba una violación a las obligaciones estatales ante el CEDAW<sup>3</sup>.

De manera similar, el O’Neill Institute, en colaboración con Campaign for Tobacco-Free Kids y la ONG brasileña ACT Brasil, presentó un reporte sombra para acompañar el reporte periódico de Brasil ante el CDESC. Este reporte argumentó que la política de Brasil de permitir el establecimiento de áreas para fumar en lugares cerrados de acceso público (Artículo 8 del CMCT), y de permitir la publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco que indefectiblemente es dirigida a jóvenes (Artículo 13 del CMCT) violaba sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir con el derecho a la salud bajo el Artículo 12 del PIDESC<sup>4</sup>. En sus Observaciones Finales, el Comité indicó lo siguiente:

“30. El Comité toma nota con preocupación de que en el Estado parte sigue estando permitido incitar al consumo de tabaco en la publicidad y de que, aunque el consumo de productos de tabaco está prohibido en los espacios públicos, está permitido fumar en áreas específicamente designadas al efecto. Dicho esto,

el Comité toma nota de que el Brasil ha adoptado importantes medidas para reducir la amenaza que el tabaco representa para la vida, la salud, el medio ambiente y la población en general, ratificando el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud y elaborando políticas públicas para reducir su consumo (art. 12, párr. 1).”

**El Comité recomienda que el Estado parte adopte medidas para prohibir la promoción de los productos de tabaco y apruebe legislación para garantizar que todos los espacios públicos cerrados estén completamente libres de tabaco<sup>5</sup>.**

Recientemente, el O’Neill Institute, junto con la Fundación InterAmericana del Corazón – Argentina (FIC Argentina) y la ONG argentina Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), presentaron un reporte sombra para acompañar el reporte periódico de Argentina ante el CDESC. El reporte sombra sostenía que Argentina debía ratificar el CMCT y tomar medidas legislativas para garantizar la incorporación de este tratado en las leyes nacionales. El reporte también argüía que Argentina debía prohibir el “patrocinio de marca” y aplicar una política de impuestos que genere el aumento en el precio de los cigarrillos, con el objetivo de reducir el consumo de tabaco, para asegurar la implementación efectiva del Artículo 12 del PIDESC respecto al control de tabaco en Argentina<sup>6</sup>. En sus Observaciones Finales, el Comité indicó lo siguiente:

“23. Preocupa al Comité el alto nivel de consumo de tabaco en el Estado parte, especialmente entre las mujeres y los jóvenes (art. 12, párr. 1).”

**“El Comité recomienda al Estado parte que ratifique y aplique el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco y que elabore políticas fiscales, de fijación de precios y de sensibilización de la población que sean eficaces para reducir el consumo de tabaco, en particular entre las mujeres y los jóvenes.”<sup>7</sup>**

Para cada presentación de reportes sombra, representantes del O’Neill Institute y socios como la FIC Argentina se reunieron con miembros del Comité durante las pausas de las sesiones con el objeto de propugnar la inclusión de los temas expuestos en el reporte sombra dentro de las Observaciones Finales.

### C. Organización del contenido

El contenido y estructura del reporte sombra juegan un rol crucial en la obtención de la atención del Comité. Los reportes sombra deben ser concisos, sustanciosos y abordar sólo uno o dos artículos. Los miembros del Comité están extremadamente atareados y se encuentran generalmente con grandes cantidades de información. La precisión y la brevedad (y el contacto en persona) son claves para el uso exitoso de los reportes sombra. Las siguientes sugerencias ayudarán a los activistas en la organización de los reportes sombra.

**a.** Incluir información de contexto sobre el perfil epidemiológico del tabaco del Estado o región bajo análisis.

**b.** Organizar la información de acuerdo a los artículos pertinentes del Pacto o Convención, no por tema. Si un tema concierne a más de un artículo, escoger el artículo que mejor actúe como punto de partida para una discusión completa y comentar brevemente los otros artículos. La organización por artículo evidencia conocimiento sobre el tratado y respeto por el tiempo de los Comités.

Ejemplo: En su reporte sombra sobre “Desafíos Relativos a la Prevención y la Reducción del Consumo de Tabaco entre las mujeres de Argentina”, que acompañó el reporte periódico de Argentina ante el CEDAW, el O’Neill Institute y FIC Argentina organizaron el reporte primero mediante la distinción de los artículos de CEDAW respectivos al control de tabaco y salud de las mujeres:

“En particular, las obligaciones establecidas en CEDAW en sus artículos 3 (obliga a los Estados a adoptar medidas apropiadas para garantizarle a la mujer sus derechos fundamentales), 10 h (establece el acceso al material informativo que contribuya a asegurar la salud y bienestar de su familia) y 12 l (obliga a los Estados a tomar las medidas para erradicar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica) son pertinentes al presente documento en vistas a la revisión periódica de Argentina, en tanto y en cuanto están relacionadas con el control del tabaco y la salud de la mujer”<sup>8</sup>.

**c.** Describir los problemas, la evidencia y las recomendaciones específicas de modificación. Indicar qué ministerios u oficinas del gobierno están en posición de enmendar con eficacia las fallas en las políticas, o bien merecen reconocimiento por una buena política. Incorporar diversas fuentes de conocimiento, incluyendo legislación vigente e informes gubernamentales sobre implementa-

ción, estadísticas del gobierno, versiones taquigráficas de procedimientos legislativos o parlamentarios, informes publicados por organizaciones y organismos profesionales, investigaciones publicadas (gubernamentales, académicas, de ONG), libros y periódicos.

**d.** Priorizar asuntos. El Comité no podrá hacer foco más que sobre unos pocos temas. En cierto punto del proceso, es importante decidir qué temas son más importantes para las ONG participantes del reporte.

**e.** Incluir información comprehensiva acerca de qué artículos del CMCT deben ser cumplidos en función de remediar cualquier violación remarcada.

**Ejemplo:** En su reporte sombra sobre “Prevención y Reducción del Uso de Tabaco en Brasil”, presentado junto con el reporte periódico de Brasil ante el CDESC, el O’Neill Institute, en la revisión de la legislación brasileña de control de tabaco, realizó recomendaciones concretas acerca de los artículos del CMCT en los cuales Brasil debía reforzar su cumplimiento:

“El tráfico ilícito del tabaco priva al Estado de las rentas impositivas que puedan ser utilizadas para programas de salud y reduce el precio de los productos de tabaco facilitando su adquisición por parte de los menores. El Estado debe tomar medidas que se adecúen con aquellas establecidas en el Artículo 15 del CMCT para combatir de manera eficaz dicho tráfico y reducir el impacto sobre este grupo vulnerable (...).”

“El artículo 6 del CMCT exige que los Estados consideren políticas de precios e impositivas que mejoren la salud pública y reduzcan el consumo de tabaco.”<sup>9</sup>

**f.** Para cada tema, es importante brindar ejemplos o evidencia sobre cómo éste afecta a los habitantes del país, y efectuar recomendaciones específicas para abordar el problema. Resulta particularmente útil incluir lenguaje específico de los Comentarios Generales u Observaciones Finales de los Comités CEDAW, CDESC o CDN. También deberían incorporarse planteos relativos a preguntas que queden abiertas luego de la consideración de otros reportes, y que estén planteadas en las Observaciones Finales anteriores. Se sugiere concluir el reporte con una lista de pasos concretos a seguir por parte del gobierno y especificar tanto como sea posible a qué oficina o ministerio implican estos asuntos.

**Ejemplo:** En las observaciones finales del reporte sombra para el CDESC sobre “Control de Tabaco en Argentina”, el O’Neill Institute, FIC - Argentina y FUNDEPS proveyeron una lista de pasos concretos a seguir por el gobierno, incluyendo:

“2) El Estado Argentino deberá aplicar una política tributaria que genere el aumento del precio de los cigarrillos con el objeto de lograr la baja en el consumo de tabaco, especialmente en los sectores más pobres de la población, y la prevención del inicio en jóvenes.”

“3) El Estado Argentino deberá ratificar el CMCT y tomar las medidas legislativas que garanticen la incorporación del tratado al derecho nacional.”<sup>10</sup>

**Ejemplo:** En las observaciones finales del reporte sombra sobre “Mujeres y tabaco en Egipto”, el O’Neill Institute proveyó una lista de pasos concretos a seguir por el gobierno para cumplir con sus obligaciones bajo el CMCT, incluyendo:

“1. Este Reporte insta al Gobierno de Egipto a regular de igual manera los “productos de tabaco” y las pipas de agua mediante la inclusión de advertencias sanitarias en las pipas de agua para tabaco, la prohibición de fumar pipas de agua en lugares cerrados de acceso público y la prohibición de publicidad de pipas de agua debido a los factores que incentivan el uso de pipas de agua especialmente por mujeres.”<sup>11</sup>

**g.** Incluir un conjunto de preguntas que los miembros del Comité pueden realizar al gobierno.

**h.** Limitar el reporte a no más de 15 páginas.

**i.** Escribir el reporte sombra en inglés, español o francés. Al ser el inglés el idioma laboral de nueve de cada diez expertos de cualquier Comité, los documentos presentados en francés y español deben ser traducidos al inglés.

Para consultar ejemplos de reportes sombra presentados ver el Anexo 2 de esta guía.

---

NOTAS

-

**1** OMS Convenio Marco para el Control del Tabaco: directrices para la aplicación: Artículo 5.3; Artículo 8; Artículos 9 y 10; Artículo 11; Artículo 12; Artículo 13; Artículo 14 – edición 2011. Disponible en: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789243501314\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789243501314_spa.pdf) (Acceso junio de 2012)

-

**2** Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Argentina, U.N. Doc. CEDAW/C/ARG/CO/6 (2010) , p. 39-40.

-

**3** O'Neill Institute for National and Global Health Law. 2010. United Nations Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, Shadow Report to the Periodic Report by the Arab Republic of Egypt: Women and Tobacco in Egypt: Preventing and Reducing the Effects of Tobacco Consumption through Information, Implementation, and Non-Discrimination. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ONEillInstitute\\_Egypt45.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ONEillInstitute_Egypt45.pdf) (en inglés).

-

**4** O'Neill Institute for National and Global Health Law. 2009. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Shadow Report to the Periodic Report by the Government of Brazil: Preventing and Reducing Tobacco Use in Brazil: Pending Tasks. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ONEillInstitute\\_CTFK\\_ACT\\_Brazil42.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ONEillInstitute_CTFK_ACT_Brazil42.pdf) (en inglés). (Acceso junio de 2012)

-

**5** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Finales, 42do Período de Sesiones, 4 a 22 de mayo 2009, UN Doc E/C.12/BRA/CO/2 (12 de junio de 2009).

-

**6** O'Neill Institute for National and Global Health Law. 2011. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe Paralelo al Informe Periódico del Gobierno de Argentina: Control de Tabaco en Argentina: Avances y Tareas Pendientes. Disponible en: [http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/Reporte\\_Sombra\\_CDESC\\_-\\_Final\\_-\\_Espaol.pdf](http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/Reporte_Sombra_CDESC_-_Final_-_Espaol.pdf) (Acceso junio de 2012)

-

**7** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Finales, 47º período de sesiones, 14 de noviembre a 2 de diciembre de 2011, UN Doc. E/C.12/ARG/CO/3 (Dic. 2, 2011).

-

**8** O'Neill Institute for National and Global Health Law. 2010. Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Informe Paralelo al Sexto Informe Periódico realizado por el Gobierno de Argentina: Desafíos Relativos a la Prevención y la Reducción del Consumo de Tabaco entre las Mujeres de Argentina. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ONEillInstitute\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ONEillInstitute_sp.pdf) (Acceso junio de 2012)

-

**9** O'Neill Institute for National and Global Health Law. 2009. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Shadow Report to the Periodic Report by the Government of Brazil: Preventing and Reducing Tobacco Use in Brazil: Pending Tasks. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ONEillInstitute\\_CTFK\\_ACT\\_Brazil42.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ONEillInstitute_CTFK_ACT_Brazil42.pdf), p. 8 (en inglés). (Acceso junio de 2012)

-

**10** O'Neill Institute for National and Global Health Law. 2011. Comité de Derechos



Económicos, Sociales y Culturales. Informe Paralelo al Informe Periódico del Gobierno de Argentina: Control de Tabaco en Argentina: Avances y Tareas Pendientes. Disponible en: [http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/Reporte\\_Sombra\\_CDESC\\_-\\_Final\\_-\\_Espaol.pdf](http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/Reporte_Sombra_CDESC_-_Final_-_Espaol.pdf), p. 22. (Acceso junio de 2012)

-

**11** O'Neill Institute for National and Global Health Law. 2010. United Nations Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, Shadow Report to the Periodic Report by the Arab Republic of Egypt: Women and Tobacco in Egypt: Preventing and Reducing the Effects of Tobacco Consumption through Information, Implementation, and Non-Discrimination. Available at: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ONeillInstitute\\_Egypt45.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ONeillInstitute_Egypt45.pdf), p. 10 (en inglés). (Acceso junio de 2012)

## Conclusiones y análisis sobre cómo los reportes sombra fortalecen los esfuerzos de control de tabaco a nivel nacional

Los reportes sombra constituyen una herramienta muy útil para promover efectivamente cambios en el área de control de tabaco, tanto en los niveles nacional como internacional. La presentación de reportes a varios organismos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como el Comité CEDAW, el CDESC y el Comité CDN, puede frecuentemente dirigir la mirada internacional al país en cuestión, creando un incentivo de peso para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de los Comités por parte de ese país. Además de la construcción del cuerpo de derecho consuetudinario internacional que apoya a las normas consagradas en el CMCT de la Organización Mundial de la Salud, los reportes sombra colocan la presión internacional sobre los gobiernos estatales para implementar leyes de control del tabaco significativas.

En particular, los reportes sombra presentados por el O'Neill Institute, FIC Argentina y otros socios han influenciado de manera exitosa la implementación y defensa legal de leyes de control de tabaco más integrales en varios países latinoamericanos. Brasil, por ejemplo, aprobó recientemente las leyes N° 4306 y 4351 en los Estados de Río de Janeiro y Paraná, respectivamente, prohibiendo el consumo de tabaco en espacios colectivos públicos y privados, sin separación de áreas para no fumadores. Ambas leyes fueron rápidamente objeto de demandas de inconstitucionalidad por parte de la industria tabacalera, que argumentó que las leyes violaban los principios de libertad individual, libre empresa y proporcionalidad, entre otras. En estos casos la Fiscalía Federal<sup>1</sup> presentó documentos al Tribunal Superior de Brasil haciendo referencia específica al CDESC en sus opiniones, manifestando:

“En Mayo de 2009, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, analizando el segundo reporte periódico del gobierno de Brasil sobre la implementación del PIDESC, involucrando la ratificación del Convenio Marco para el Control de Tabaco, escribió: ‘30. *El Comité nota con preocupación que (. . .) aunque el consumo de productos de tabaco está prohibido en los*

*espacios públicos, está permitido fumar en áreas específicamente designadas al efecto'. Luego recomienda que el Estado Parte 'adopte medidas para prohibir la promoción de los productos de tabaco y apruebe legislación para garantizar que todos los espacios públicos cerrados estén completamente libres de tabaco' (énfasis agregado)."*<sup>2</sup>

Como fuera mencionado previamente, las Observaciones Finales presentadas por el CDESC acerca del control de tabaco en Brasil fueron resultado directo de los reportes sombra presentados al Comité sobre este tema. La confianza de la Fiscalía Federal en las Observaciones Finales ilustra cómo estas estrategias pueden ser asimismo relevantes para el nivel local.

En un caso similar relativo a la posible inconstitucionalidad de una ley de control de tabaco peruana prohibitiva del fumar dentro de espacios cerrados de acceso público, el Tribunal Constitucional del Perú se basó en los Comentarios Generales presentados por el CDESC para la defensa de la constitucionalidad de la Ley N° 29517<sup>3</sup>. La confianza del tribunal peruano en el CDESC para la toma de la decisión también demuestra la importancia de la incidencia ante organismos internacionales de monitoreo de derechos humanos.

Aun más, en Argentina, luego de las Observaciones Finales del Comité CEDAW acerca de la salud de las mujeres y el control de tabaco en Argentina, que generaron preocupación acerca del impacto de esta epidemia sobre las mujeres argentinas, el tema fue tomado en cuenta durante los debates legislativos relativos a la aprobación de la ley nacional de control de tabaco<sup>4</sup>. En consecuencia, el reporte sombra presentado por el O'Neill Institute y FIC Argentina ante el Comité CEDAW acerca de los Desafíos Relativos a la Prevención y la Reducción del Consumo de Tabaco entre las Mujeres de Argentina, al generar una observación final en el reporte periódico de CEDAW, jugó un rol importante en la defensa de la ley nacional de control de tabaco propuesta durante los debates legislativos.

Como demostraron los ejemplos mencionados anteriormente, los reportes sombra presentados por ONG ante organismos de Derechos Humanos de la ONU constituyen un instrumento efectivo para la promoción e implementación de derechos humanos, y pueden generar efectos a largo plazo al fortalecer de manera efectiva los esfuerzos de control de tabaco tanto a nivel nacional como internacional.

## ANEXO 1: Línea de tiempo para actividades de ONG

EVENTO DE NACIONES UNIDAS	ACCIÓN DE LA ONG	CUÁNDO
<p>Armado de la Agenda de Revisiones del Comité CEDAW, CDESC o el Comité CDN (generalmente con un año de anticipación). Las agendas pueden ser encontradas en los sitios web de los Comités.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Organizar una coalición de ONG y establecer plazos para la finalización de un reporte sombra</li> <li><b>2.</b> Preparar una lista de temas y elaborar el reporte sombra</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Inmediatamente</li> <li><b>2.</b> Al menos seis meses antes del comienzo de la sesión</li> </ol>
<p>Presentación del informe del Estado Parte ante el Comité CEDAW, CDESC o el Comité CDN</p>	<p>Conseguir una copia del informe gubernamental</p>	<p>Inmediatamente</p>
<p>Reunión del Grupo de Trabajo de la Pre-Sesión (Generalmente no para reportes iniciales sino para los segundos y subsiguientes)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Enviar un reporte sombra o materiales compilados al Grupo de Trabajo de la Pre-Sesión</li> <li><b>2.</b> Realizar una presentación oral ante el Grupo de Trabajo de la Pre-Sesión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Al menos dos semanas antes de la Reunión de la Pre-Sesión</li> <li><b>2.</b> Primera mañana de la reunión del Grupo de Trabajo de la Pre-Sesión</li> </ol>



<p>Previo a la Sesión en la que el Estado Parte es revisado</p>	<p>Enviar un reporte sombra a los miembros del Comité y al Secretariado del Comité</p>	<p>El Comité prefiere que sea tres meses antes de la sesión, pero los expertos considerarán los reportes recibidos más cerca de la sesión (normalmente dos a cuatro semanas)</p>
<p>Sesión del Comité en la que el Estado Parte es revisado</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Realizar una presentación oral en la reunión</li> <li><b>2.</b> Acercarse a los miembros del Comité durante la sesión para clarificar asuntos</li> <li><b>3.</b> Asistir a las presentaciones de los oficiales del gobierno y los “diálogos constructivos” del Comité con el gobierno</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> En el primer día de la sesión (lunes) durante la sesión</li> <li><b>2.</b> Durante el día agendado para la revisión</li> <li><b>3.</b> Sesión agendada; revisar sitio web del Comité</li> </ol>
<p>Seguimiento de la revisión y publicación de las Observaciones Finales por el Comité</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Informar a otras ONG, los medios, etc., del país sobre la revisión del gobierno</li> <li><b>2.</b> Diseminar las Observaciones Finales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Inmediatamente</li> <li><b>2.</b> Tan pronto como sean publicadas</li> </ol>

## **ANEXO II: Reportes Sombra**

**1.** Reporte Sombra sobre el Informe Periódico por el Gobierno de Brasil (PIDESC, Mayo 2009). Disponible en:

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ONeillInstitute\\_CTFK\\_ACT\\_Brazil42.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ONeillInstitute_CTFK_ACT_Brazil42.pdf) (Acceso junio de 2012)

**2.** Desafíos Relativos a la Prevención y la Reducción del Consumo de Tabaco entre las Mujeres de Argentina (CEDAW, Julio 2010). Disponible en:

[http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/ONeill\\_Institute\\_-\\_Informe\\_Sombra\\_-\\_Mujeres\\_y\\_Tabaco\\_-\\_Argentina\\_Espanol.pdf](http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/ONeill_Institute_-_Informe_Sombra_-_Mujeres_y_Tabaco_-_Argentina_Espanol.pdf) (Acceso junio de 2012)

**3.** Control de Tabaco en Argentina: Avances y Tareas Pendientes (PIDESC, Noviembre 2011). Disponible en:

[http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/Reporte\\_Sombra\\_CDESC\\_-\\_Final\\_-\\_Espaol.pdf](http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/Reporte_Sombra_CDESC_-_Final_-_Espaol.pdf) (Acceso junio de 2012)

