

**INFORME
DEL COMITE
DE DERECHOS HUMANOS**

ASAMBLEA GENERAL

**DOCUMENTOS OFICIALES: CUADRAGESIMO SEGUNDO PERIODO DE SESIONES
SUPLEMENTO No. 40 (A/42/40)**



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1987

D. Comunicación No. 182/1984, F. H. Zwaan de Vries c. los Países Bajos
(Observaciones aprobadas el 9 de abril de 1987 en el 29º período
de sesiones)

Presentada por: F. H. Zwaan-de Vries (representada por
D. J. van der Vos)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte interesado: Los Países Bajos

Fecha de la comunicación: 28 de septiembre de 1984

Fecha de la decisión
relativa a la admisibilidad: 23 de julio de 1985

El Comité de Derechos Humanos, establecido en cumplimiento del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

Reunido el 9 de abril de 1987;

Habiendo concluido su examen de la comunicación No. 182/1984, presentada al Comité por la Sra. F. H. Zwaan-de Vries con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

Habiendo tomado en consideración toda la información puesta a disposición del Comité por la autora de la comunicación y por el Estado Parte interesado;

aprueba las siguientes:

OBSERVACIONES CON ARREGLO AL PARRAFO 4 DEL ARTICULO 5
DEL PROTOCOLO FACULTATIVO

1. La autora de la comunicación (carta inicial fechada el 28 de septiembre de 1984 y cartas subsiguientes del 2 de julio de 1985 y del 4 y 23 de abril de 1986 es la Sra. F. H. Zwaan-de Vries, ciudadana de los Países Bajos que reside en Amsterdam y está representada ante el Comité por el Sr. D. J. van der Vos, Jefe del Rechtskundige Dienst FNV (Departamento de Asistencia Jurídica) de Amsterdam.

2.1 La autora nació en 1943 y está casada con el Sr. C. Zwaan. Desde principios de 1977 hasta el 9 de febrero de 1979 trabajó como operadora de computadora y desde esa fecha está sin empleo. En virtud de la Ley de desempleo se le abonaron prestaciones de desempleo hasta el 10 de octubre de 1979. Luego solicitó que se le continuara prestando ayuda de conformidad con la Ley de protección contra el desempleo. El Municipio de Amsterdam denegó su solicitud basándose en que la solicitante no reunía los requisitos necesarios por ser casada; la negativa se fundamentó en el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo, que no se aplicaba a los hombres casados.

2.2 Por consiguiente, la autora dice ser víctima de una violación por el Estado Parte del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. La autora afirma que las únicas razones por las que le habían denegado prestaciones de desempleo son su sexo y

su estado civil, y estima que ello constituye discriminación en el sentido del artículo 26 del Pacto.

2.3 La autora sometió el asunto a los órganos internos competentes. En su decisión del 9 de mayo de 1980, el Municipio de Amsterdam confirmó su anterior decisión del 12 de noviembre de 1979. La autora apeló la decisión del 9 de mayo de 1980 ante el Consejo de Apelaciones de Amsterdam, el cual comunicó a la autora, el 27 de noviembre de 1981, su decisión sin fecha por la que declaraba sin fundamento su apelación. La autora recurrió seguidamente al Consejo Central de Apelaciones, el cual confirmó el 1° de noviembre de 1983 la decisión del Consejo de Apelaciones de Amsterdam. Así pues, la autora alega que ha agotado los recursos de la jurisdicción interna.

2.4 El mismo asunto no ha sido sometido a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

3. En su decisión de 16 de octubre de 1984, el Grupo de Trabajo del Comité de Derechos Humanos transmitió la comunicación al Estado Parte interesado, con arreglo al artículo 91 del reglamento provisional, solicitándole informaciones y observaciones relacionadas con la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

4.1 En su exposición de fecha 29 de mayo de 1985, el Estado Parte subrayó, entre otras cosas que:

"a) El principio de que deben eliminarse los elementos de discriminación en la realización del derecho a la seguridad social está contenido en el artículo 9 junto con los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

b) El Gobierno del Reino de los Países Bajos ha aceptado aplicar este principio a tenor de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con arreglo a esas disposiciones, los Estados Partes se han comprometido a adoptar medidas hasta el máximo de lo que permitan sus disponibilidades de recursos a fin de lograr progresivamente la plena realización de los derechos reconocidos en ese Pacto (art. 2, párr. 1);

c) Este proceso de realización gradual hasta el máximo de los recursos disponibles se encuentra bien avanzado en los Países Bajos. Los restantes elementos de discriminación en la realización de los derechos están siendo y serán eliminados gradualmente;

d) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido su propio sistema para el control internacional de la manera en que los Estados Partes cumplen sus obligaciones. A tal fin, los Estados Partes se han comprometido a presentar al Consejo Económico y Social informes sobre las medidas que han adoptado y los progresos que están realizando. El Gobierno del Reino de los Países Bajos ha presentado su primer informe en este sentido en 1983;"

4.2 El Estado Parte planteó a continuación la cuestión de si la manera en que los Países Bajos estaban cumpliendo las obligaciones que le imponía el artículo 9 junto con los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podrá ser examinada por el Comité de Derechos Humanos en virtud del

artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Estado Parte opinó que esa cuestión revestía pertinencia para decidir si la comunicación era admisible.

4.3 El Estado Parte subrayó que sería de suma utilidad recibir una respuesta del Comité de Derechos Humanos a la cuestión mencionada en el párrafo 4.2. "Dado que difícilmente puede darse una respuesta sin considerar un aspecto del fondo del caso - es decir, la cuestión del alcance del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - el Gobierno pide respetuosamente al Comité que examine juntamente con la cuestión de la admisibilidad el fondo del caso".

4.4 En caso de que el Comité no accediera a esa petición y declarara la comunicación admisible, el Estado Parte se reservaba el derecho a presentar, en el curso del procedimiento, observaciones que pudieran surtir efecto sobre la cuestión de la admisibilidad.

4.5 El Estado Parte indicó también que se había modificado recientemente la legislación en los Países Bajos, suprimiéndose el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo, que era el objeto de la reclamación. Se trata de la Ley S 230, de 29 de abril de 1985, que tiene efecto retroactivo desde el 23 de diciembre de 1984.

4.6 El Estado Parte confirmó que la autora había agotado los recursos internos.

5.1 En sus observaciones a la exposición del Estado Parte, formuladas de conformidad con el artículo 91 en una carta de fecha 2 de julio de 1985, la autora sostuvo que la pregunta del Estado Parte al Comité y la respuesta correspondiente carecían por entero de pertinencia en lo que respecta a la admisibilidad de la comunicación ya que la denuncia de la autora, "se refiere al hecho de que los Países Bajos no respetan el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dado que los Países Bajos firmaron y ratificaron el Protocolo Facultativo del Pacto, la querellante está facultada para presentar ante el Comité una queja relativa al incumplimiento del artículo 26, de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo. Por lo tanto, su comunicación es admisible".

5.2 La autora subrayó además que, aunque se hubiese suprimido el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo, su queja se refería a la legislación vigente en 1979*.

6.1 Antes de examinar cualquiera de las reclamaciones contenidas en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento provisional, si esa comunicación es o no admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2 El inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no permite que el Comité examine ninguna comunicación si el mismo asunto ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. A ese respecto, el Comité observa que el examen de los informes de los Estados presentados en virtud del artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no constituye, en el sentido del inciso a) del párrafo 2 del artículo 5,

* El Pacto y el Protocolo Facultativo entraron en vigor el 11 de marzo de 1979 en lo que respecta a los Países Bajos.

un examen del "mismo asunto" que una demanda de una persona particular presentada al Comité de Derechos Humanos en virtud del Protocolo Facultativo.

6.3 El Comité observa además que una demanda presentada en virtud del Protocolo Facultativo en relación con una supuesta violación de una disposición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no es incompatible necesariamente con las disposiciones de ese Pacto (véase el artículo 3 del Protocolo Facultativo) porque los hechos se refieran también a un derecho protegido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o cualquier otro instrumento internacional. Habrá que comprobar si la supuesta violación de un derecho protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estaba confirmada por los hechos.

6.4 El inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no permite que el Comité considere una comunicación mientras no se hayan agotado los recursos internos. Las partes en la presente comunicación están de acuerdo en que se han agotado los recursos internos.

6.5 En cuanto a la pregunta del Estado Parte relativa al alcance del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité no consideró necesario pronunciarse sobre el alcance de esa disposición antes de decidir en cuanto a la admisibilidad de la comunicación. Sin embargo, considerando la declaración del Estado Parte (párr. 4.4 supra) de que se reservaba el derecho de presentar nuevas observaciones que pudieran surtir efecto sobre la cuestión de la admisibilidad del caso, el Comité señaló que tomaría en cuenta cualesquiera nuevas observaciones que se recibieran sobre el particular.

7. Por lo tanto, el 23 de julio de 1984, el Comité decidió que la comunicación era admisible. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, se pidió al Estado Parte que presentase al Comité, en un plazo de seis meses desde la fecha en que se transmitiese la decisión sobre admisibilidad, explicaciones o declaraciones por escrito en las que aclarase el asunto y las medidas que eventualmente hubiera adoptado al respecto.

8.1 En su exposición presentada con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, de fecha 14 de enero de 1986, el Estado Parte objetó una vez más la admisibilidad de la comunicación, reiterando los argumentos presentados en su exposición de fecha 29 de mayo de 1985.

8.2 Al examinar el fondo del caso, el Estado Parte aclara, en primer lugar, los antecedentes de los hechos de la manera siguiente:

"En octubre de 1979, cuando la Sra. Zwaan solicitó acogerse a las prestaciones con arreglo a la Ley de protección contra el desempleo, el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 aún era aplicable. En ese inciso se estipulaba que las mujeres casadas que no fueran el "sostén de la familia" o no estuvieran separadas permanentemente de sus esposos no tenían derecho a percibir prestaciones de desempleo. El concepto de "sostén de la familia", tal como se entiende en el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo, se trataba en forma cuidadosa y amplia en otros instrumentos basados en esa Ley (el último de ellos un decreto ministerial de 5 de abril de 1976, consignado en la Gaceta Oficial de los Países Bajos de 1976, No. 72). El que una mujer casada fuera considerada sostén de la familia dependía, entre otras cosas, del monto absoluto del ingreso familiar total y de la proporción de esa suma aportada por la esposa.

El hecho de que las condiciones para la concesión de prestaciones estipuladas en el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo se aplicaran únicamente a las mujeres casadas y no a los hombres casados se debía a que esa disposición reflejaba las actitudes sociales prevalecientes en esa época sobre las funciones de hombres y mujeres en el contexto del matrimonio y de la sociedad. Prácticamente todos los hombres casados que tenían empleo eran los contribuyentes únicos al sustento de la familia y, en consecuencia, para concederles prestaciones de desempleo no era necesario verificar si cumplían esa condición. Posteriormente, tales actitudes han ido cambiando poco a poco. Esta cuestión se examinará en más detalle más adelante (véase el párrafo 8.4).

Los Países Bajos son un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea (CEE). El 19 de diciembre de 1978, el Consejo de las Comunidades Europeas publicó una directriz relativa a la aplicación progresiva del principio de trato equitativo de hombres y mujeres en cuestiones de seguridad social (79/7/EEC), en virtud de la cual los Estados miembros tenían un plazo de seis años, hasta el 23 de diciembre de 1984, para enmendar su legislación según procediera a fin de ajustarla a lo dispuesto en la directriz del Consejo. En cumplimiento de ello, el Gobierno de los Países Bajos examinó el criterio que se utilizaba para la concesión de las prestaciones estipuladas en el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo a la luz del principio de trato equitativo de hombres y mujeres, así como de la evolución de las funciones tradicionalmente asignadas a ambos sexos desde alrededor de 1960.

Dado que a principios del decenio de 1980 ya no podía darse por sentado que los hombres casados que tenían empleo fuesen necesariamente el sostén de la familia, el Gobierno de los Países Bajos enmendó el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo a fin de cumplir con lo dispuesto en la directriz de la CEE. La enmienda consistió en suprimir el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13, con lo que se otorgó a las mujeres casadas que no contribuyeran al sustento de la familia el derecho a solicitar prestaciones de desempleo; por otra parte, el período de concesión de las prestaciones, que anteriormente era de dos años, se redujo para las personas menores de 35 años.

Habida cuenta de la evolución de la condición de la mujer en los últimos decenios y especialmente de la mujer casada, la negativa a conceder a la Sra. Zwaan prestaciones de desempleo en 1979 se explica desde un punto de vista histórico. Si la Sra. Zwaan solicitara actualmente dichas prestaciones, el resultado sería diferente."

8.3 Con respecto al alcance del artículo 26 del Pacto, el Estado Parte sostiene, entre otras cosas, lo siguiente:

"El Gobierno de los Países Bajos estima que el artículo 26 del Pacto entraña la obligación de evitar la discriminación, pero dicho artículo sólo puede invocarse en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto en la esfera de los derechos civiles y políticos. Los derechos civiles y políticos deben distinguirse de los derechos económicos, sociales y culturales, que son objeto de otro Pacto de las Naciones Unidas, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La reclamación presentada en este caso se refiere a obligaciones en la esfera de la seguridad social, que se inscriben en el marco de ese Pacto, cuyos artículos 2, 3 y 9 son especialmente pertinentes al respecto. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido su propio sistema y su propio órgano especial para la vigilancia internacional de la manera en que los Estados Partes cumplen sus obligaciones y expresamente no prevé ningún procedimiento para la presentación de reclamaciones individuales.

El Gobierno estima que es incompatible con los objetivos de ambos Pactos y de su Protocolo Facultativo que el Comité de Derechos Humanos examine una reclamación individual relativa al derecho a la seguridad social, tal como se establece en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con arreglo al Protocolo Facultativo sobre la base del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Gobierno de los Países Bajos presenta informes al Consejo Económico y Social sobre la manera en que cumple sus obligaciones relativas al derecho a la seguridad social, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ...

Si el Comité de Derechos Humanos considera que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debería interpretarse en forma más amplia, en el sentido de que dicho artículo ha de aplicarse a reclamaciones relativas a la discriminación en la esfera de la seguridad social, el Gobierno podría alegar que, en ese caso, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también debería interpretarse a la luz de otras convenciones comparables de las Naciones Unidas, en las que se impone la obligación de combatir y eliminar la discriminación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto, el Gobierno señalaría en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Si el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se considerara aplicable a reclamaciones relativas a elementos discriminatorios de la legislación nacional en la esfera de los derechos reconocidos en esos Pactos esto no podría ciertamente interpretarse en el sentido de que, en la fecha de su ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados Partes tienen la obligación de haber ya eliminado de su legislación todos los posibles elementos discriminatorios en esas esferas. Se necesitan años de esfuerzos para examinar toda la legislación nacional en su conjunto y hallar los elementos discriminatorios. Además, se trata de una búsqueda sin fin, dado que las distinciones estipuladas en la legislación que se justifican a la luz de las actitudes y condiciones sociales prevalecientes en el momento de su formulación pueden pasar a ser cuestionables más adelante a medida que evoluciona la sociedad ...

Si el Comité de Derechos Humanos decide que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone obligaciones con respecto a la legislación en las esferas económica, social y cultural, el Gobierno estima que tales obligaciones tendrían que limitarse a la obligación de los Estados de examinar periódicamente la legislación nacional, a partir de la fecha de ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a fin de determinar si existen elementos discriminatorios y, si es así, adoptar medidas para eliminarlos progresivamente, hasta el máximo de los

recursos de que disponga el Estado. Los Países Bajos están realizando un examen de esa índole en relación con diversos aspectos de la discriminación, incluida la discriminación entre hombres y mujeres."

8.4 Con respecto al principio de la igualdad establecido en el artículo 26 del Pacto en relación con el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo en su forma original, el Estado Parte explica la historia legislativa de dicha Ley y en especial la justificación social del concepto de "sostén de la familia" en la época en que se elaboró la Ley. El Estado Parte sostiene que con el concepto de "sostén de la familia", "se logra un equilibrio adecuado entre la limitada disponibilidad de fondos públicos, (que hace necesario utilizarlos de forma limitada, bien ponderada y selectiva), por una parte, y la obligación del Gobierno de proporcionar servicios de seguridad social, por otra. El Gobierno no acepta que el concepto de 'sostén de la familia' sea en este sentido 'discriminatorio', ya que los casos iguales reciben el mismo tratamiento con arreglo a la ley". Además, se sostiene que las disposiciones de la Ley de protección contra el desempleo "se basan en consideraciones sociales y económicas razonables que no son discriminatorias en su origen. La restricción que hace la disposición en cuestión aplicable a los hombres se inspiró no en el deseo de discriminar a favor de los hombres y contra las mujeres sino en la situación económica y social de facto que existía en el momento en que se aprobó la Ley y que hubiera hecho superfluo declarar la disposición aplicable a los hombres. En el momento en que la Sra. Zwaan solicitó que se le pagaran las prestaciones de desempleo, la situación de facto no era esencialmente diferente. No había en consecuencia violación del artículo 26 del Pacto. Esto no se altera por el hecho de que ha venido aumentando en los últimos años una nueva tendencia social que ha hecho poco recomendable que la disposición permanezca en vigor en el contexto social actual".

8.5 Con referencia a la decisión de la Junta Central de Apelaciones, de 1° de noviembre de 1983, que la autora critica, el Estado Parte sostiene que "la observación de la Junta Central de Apelaciones de que los Pactos emplean sistemas internacionales de vigilancia diferentes es muy pertinente. Las partes en los Pactos presentan informes a organismos diferentes de las Naciones Unidas y, por sobre todo, hay una diferencia fundamental entre los Pactos en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados o los particulares presenten reclamaciones, que existe solamente con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las partes contratantes decidieron deliberadamente introducir esta diferencia en los sistemas de vigilancia internacional a causa de que la naturaleza y la sustancia de los derechos sociales, económicos y culturales no los hacía adecuados para una revisión judicial de las reclamaciones presentadas por los Estados Partes o por los particulares".

9.1 En sus observaciones, de fechas 4 y 23 de abril de 1986, la autora reitera que "en el inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 se establece el requisito de ser sostén económico de la familia sólo para las mujeres casadas, y no para los hombres casados ... esa distinción está en pugna con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ... Las observaciones del Gobierno de los Países Bajos acerca de las actitudes de la sociedad sobre los papeles tradicionales del hombre y la mujer son totalmente improcedentes en el presente caso. Lo que hay que determinar realmente ... no es si esas funciones pueden justificar la existencia del inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de protección contra el desempleo, sino si ese artículo constituía en 1979 una infracción del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ... El Gobierno de los Países Bajos está en un error cuando opina que el punto de vista de la autora

implicaría que en el momento de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se deberían haber eliminado de la legislación nacional todos los elementos de discriminación ... Ello no obstante, lo que sí implica el punto de vista de la autora es que la ratificación faculta a todos los ciudadanos de los Países Bajos a invocar directamente el artículo 26 del Pacto si se estiman objeto de discriminación. Esto no implica que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer hayan perdido su significación. Esos tratados obligan de hecho a los Países Bajos a suprimir las disposiciones discriminatorias de pasajes más concretos de la legislación nacional".

9.2 Con respecto al argumento del Estado Parte en el sentido de que el artículo 26 del Pacto sólo puede invocarse en la esfera de los derechos civiles y políticos, la autora afirma que los tribunales de los Países Bajos no comparten la posición del Gobierno y que tal opinión es también "contraria a la posición adoptada por el propio Gobierno al aprobarse el Pacto en el Parlamento. En aquel momento el Gobierno declaró que el artículo 26, contrariamente al párrafo 1 del artículo 2, 'se aplicaba también a esferas que no quedaban abarcadas de otra forma en el Pacto'".

9.3 La autora objeta también el punto de vista del Gobierno en el sentido de que es incompatible con los objetivos de ambos Pactos que se aplique el artículo 26 al derecho a la seguridad social, tal como se establece en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La autora afirma que el artículo 26 se aplicaría "a un aspecto claramente definido del artículo 9, que es el de la igualdad de trato ante la ley, dejando de lado otros aspectos importantes tales como el nivel de la seguridad social".

9.4 Con respecto al argumento del Estado Parte en el sentido de que aun si se considerase aplicable el artículo 26, el Estado Parte necesitaría varios años desde el momento de la ratificación del Pacto para ajustar su legislación, la autora sostiene que este argumento es contrario a las observaciones formuladas por el Gobierno en el momento de la aprobación [parlamentaria] con respecto al párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que tal período de gracia sólo se aplicaría a las disposiciones que no eran de efectos inmediatos, mientras que, de hecho, el Gobierno y las decisiones de los tribunales reconocen que el artículo 26 es de efecto inmediato. La autora agrega que "de hecho, sobre la base de los trabajos preparatorios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puede llegarse a la conclusión de que, según la mayoría de los delegados, 'es indispensable introducir cierta flexibilidad en las obligaciones que el Pacto impone a los Estados, ya que no todos ellos estarán inmediatamente en condiciones de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias a la ejecución de sus disposiciones'" a/.

10. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación tomando en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, según se estipula en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Los hechos del caso no son motivo de controversia.

11. El artículo 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece:

"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección

igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

12.1 El Estado Parte afirma que las disposiciones del artículo 26 duplican en medida considerable las disposiciones del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité estima que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos seguiría aplicándose aunque se hiciese referencia a una cuestión determinada o se tratase de ella en otros instrumentos internacionales, por ejemplo, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o, como en el caso actual, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante la interrelación por lo que respecta a los antecedentes de la elaboración de ambos Pactos, sigue siendo necesario que el Comité aplique plenamente los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité observa a este respecto que las disposiciones del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no eximen de la plena aplicación del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

12.2 El Comité ha examinado asimismo la afirmación del Estado Parte de que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no puede ser invocado en relación con un derecho específicamente reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (seguridad social, incluido el seguro social). El Comité ha examinado a este respecto los correspondientes trabajos preparatorios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a saber, las actas resumidas de las deliberaciones que se celebraron en la Comisión de Derechos Humanos en 1948, 1949, 1950, 1952 y en la Tercera Comisión de la Asamblea General en 1961, que constituyen un "medio de interpretación complementaria" (art. 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados b/). Las deliberaciones celebradas en la época en que se redactó el Pacto, relativas a la cuestión de si el artículo 26 se hacía extensivo a los derechos que no estaban garantizados en el Pacto, no fueron concluyentes y no pueden modificar la conclusión a que se ha llegado mediante los medios corrientes de interpretación a que se hace referencia en el párrafo 12.3 infra.

12.3 A los efectos de determinar el alcance del artículo 26, el Comité ha tenido en cuenta el "sentido corriente" de cada elemento del artículo en su contexto y a la luz de su objeto y fin (art. 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados). El Comité observa primeramente que el artículo 26 no se limita a repetir las garantías establecidas en el artículo 2. Se deriva del principio de la protección igual de la ley, sin discriminación, contenido en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación en derecho o en la práctica en cualquiera de las esferas reglamentadas y protegidas por autoridades públicas. El artículo 26 se refiere pues a las obligaciones impuestas a los Estados con respecto a su legislación y a la aplicación de la misma.

12.4 Aunque el artículo 26 exige que la ley prohíba la discriminación, dicho artículo no contiene en sí mismo ninguna obligación con respecto a las cuestiones que pueda regular la ley. Así, no exige, por ejemplo, a ningún Estado que promulgue una ley estableciendo la seguridad social. Sin embargo, una vez que esta ley haya sido aprobada en el ejercicio de la autoridad soberana del Estado, deberá ajustarse al artículo 26 del Pacto.

12.5 El Comité observa a este respecto que la cuestión que se discute no es si en los Países Bajos debe o no establecerse progresivamente la seguridad social, sino más bien si la legislación por la que se establece la seguridad social viola la prohibición contra la discriminación contenida en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las garantías que concede este artículo a todas las personas por lo que respecta a una protección igual y eficaz contra la discriminación.

13. El derecho de la igualdad ante la ley y a la igualdad de protección de la ley sin discriminación alguna no hace discriminatorias todas las diferencias de trato. Una diferenciación basada en unos criterios razonables y objetivos no constituye la discriminación prohibida en el sentido del artículo 26.

14. Así pues, el Comité debe determinar, además, si la distinción en la legislación neerlandesa en la época de que se trata y según se aplicó a la Sra. Zwaan-de Vries constituye discriminación en el sentido del artículo 26. El Comité observa que en la legislación neerlandesa, las disposiciones de los artículos 84 y 85 del Código Civil neerlandés imponen iguales derechos y obligaciones a ambos cónyuges con respecto a sus ingresos comunes. En virtud del inciso 1) del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley de desempleo, para que una mujer casada pueda percibir los beneficios de dicha Ley, debe demostrar que es el "sostén de la familia" - condición que no se aplica a los hombres casados. Esta diferenciación, que parece basarse solamente en el estado civil, constituye de hecho una diferenciación por razón del sexo, ya que coloca en situación de desventaja a las mujeres casadas frente a los hombres casados. Esta diferenciación no es razonable y así parece haberlo reconocido efectivamente el propio Estado Parte al promulgar una enmienda a la legislación el 29 de abril de 1985 con efecto retroactivo al 23 de diciembre de 1984 (véase el párrafo 4.5 supra).

15. Las circunstancias en que se encontraba, en el momento de los hechos, la Sra. Zwaan-de Vries y la aplicación de la ley neerlandesa válida entonces le hicieron víctima de una violación, basada en el sexo, del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque se le denegó un beneficio de la seguridad social en condiciones de igualdad con los hombres.

16. El Comité toma nota de que el Estado Parte no tuvo intención de discriminar contra la mujer y toma nota además con satisfacción de que las disposiciones discriminatorias de la ley aplicada a la Sra. Zwaan-de Vries han sido eliminadas posteriormente. Aunque el Estado Parte ha tomado así las medidas necesarias para poner término a ese tipo de discriminación sufrida por la Sra. Zwaan-de Vries en el momento a que se refiere la reclamación, el Comité considera que el Estado Parte debería ofrecer a la Sra. Zwaan-de Vries una reparación adecuada.

Notas

a/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, décimo período de sesiones, Anexos, tema 28 del programa, documento A/2929, (Part II), cap. V, párr. 8.

b/ Naciones Unidas Anuario Jurídico 1969 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.71.V.4), pág. 140.