

2. La respuesta jurídica internacional ante el racismo

Nozipho January-Bardill

[La Conferencia Mundial] insta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, o a que se adhieran a esos instrumentos, y en particular, a que se adhieran con carácter urgente a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, con miras a su ratificación universal para el año 2005; los insta también a que consideren la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 14, a que cumplan su obligación de presentar informes y a que publiquen y apliquen las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. También insta a los Estados a que retiren las reservas contrarias a los propósitos y objetivos de la Convención y a que consideren la posibilidad de retirar otras reservas.

(Párrafo 75 del Programa de Acción de Durban)

Introducción

Las ideologías de superioridad e inferioridad con su apéndice de significado negativo de lo que es diferente nos han dejado un legado. Perduran las consecuencias de las estructuras y de los sistemas concebidos para dominar y subyugar a nuestros congéneres en épocas de esclavitud, colonialismo, imperialismo y apartheid. El uso actual de mecanismos políticos, sociales, económicos, militares y culturales para perpetuar relaciones desiguales de poder continúa hoy planteando graves desafíos a las muchas personas sedientas de una verdadera justicia social, derechos humanos y libertad para todos¹.

La separación debido al color y demás formas de división por razones de origen siguen aún desuniendo al mundo. Durante casi todo el siglo pasado lo absurdo en cuanto a raza, origen étnico, clase y casta campaba por ambos márgenes de la línea ideológica. Los pueblos Roma y los africanos, por ejemplo, soportaron el peso del racismo en Europa oriental y en Asia, bajo el régimen comunista. Las poblaciones indígenas, las minorías de diferentes orígenes étnicos, los migrantes y los solicitantes de asilo padecieron y sufrieron el insidioso racismo y la xenofobia de las sociedades socialdemócratas de Europa occidental y de América del Norte.

Las «sociedades raciales» de ciertos países de América del Sur han sido objeto de amplio debate². La estrategia de conferir a la «raza» un aspecto multifacético, a través del proceso de miscegenación (mestizaje) ha servido a menudo para ocultar la presen-

cia uniforme del racismo en esta región³. Las diferencias de casta han dado lugar a muchos conflictos sociales en las democracias de Asia meridional y oriental⁴. De igual modo, las diferencias étnicas en el continente africano han sido la causa de interminables conflictos agravados por el legado del colonialismo, la mala gestión política, el deterioro de las condiciones económicas y la pobreza abyecta⁵.

No hay región, continente ni ideología que haya podido aislarse automáticamente del racismo. Sin embargo, a pesar de su insidiosa presencia en todas las sociedades, la práctica de ignorar y de rebajar a alguien por su raza continúa siendo motivo de irritación para los muchos seres que la padecen. La ceguera racial niega las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial. Es una incitación a que hagamos caso omiso de la historia, en lugar de afrontar su legado. Ha llegado hasta la permisividad de los horrores del genocidio y la connivencia con las formas contemporáneas de opresión racial.

Prosigue la marginación de los aspectos del racismo y de la discriminación racial relacionados con el género, así como de los aspectos raciales de discriminación por razón de género. Pese a los grandes logros obtenidos estos últimos años en el ámbito de los derechos humanos de la mujer, siguen sin comprenderse por completo estos aspectos dentro del razonamiento de los derechos humanos⁶.

En contra de este grave hecho, este capítulo ofrece una exposición de cómo, a lo largo de los años, la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, ha llegado a un acuerdo para implementar las disposiciones jurídicas tendentes a erradicar la discriminación racial. La piedra angular del enfoque jurídico de las Naciones Unidas es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1966. Por consiguiente, en esta exposición se hace hincapié en este tratado antirracista que ha ratificado la gran mayoría de los Estados del mundo y en la labor del órgano encargado de implementarla, a saber, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Asimismo, se presentan otros enfoques, entre ellos la labor del Relator Especial o del experto independiente, que las Naciones Unidas nombran en apoyo de la labor del Comité.

Una de las técnicas que emplean las Naciones Unidas para movilizar a los gobiernos, pero también a todos nosotros, en hacer frente al racismo, consiste en su propia dedicación de decenios en pro de la lucha mundial contra el racismo. El Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial finalizó en 2003. Otra iniciativa más vinculada a estos Decenios ha sido la celebración de conferencias mundiales contra el racismo. La tercera de estas conferencias y sin duda la más importante ha sido la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001. Las repercusiones de la Conferencia de Durban y la labor constante para implementar su extenso Programa de Acción son patentes en todo este libro⁷.

1. La igualdad y la no discriminación en el derecho internacional

A través de su historia, las Naciones Unidas, como parte de su mandato universal de derechos humanos, ha proseguido de manera constante la lucha para la eliminación de todas las formas de racismo y de discriminación racial en el mundo. En realidad, la lucha por la igualdad de trato de los seres humanos, de la que el antirracismo forma gran parte, ha sido la causa de derechos humanos en la que más esfuerzos internacionales se han desplegado⁸.

La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas se aprobó en San Francisco, Estados Unidos, el 26 de junio de 1945, iniciando así una nueva era tras las dos devastadoras guerras mundiales. La Carta afirma el principio vinculante de igualdad y de no discriminación como principal compromiso en el ámbito de los derechos humanos. Prohíbe el uso de la raza, el sexo, el idioma o la religión como excusas para un trato diferente en el reconocimiento de los derechos humanos⁹. Todos, sin distinción alguna, deben disfrutar de los derechos humanos.

La Carta no sólo incluye los derechos políticos y civiles, sino que insta también a la cooperación económica y social. En el Artículo 55 se declara lo siguiente:

« Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social... »

Dicho de otra forma significa que todo ser humano merece el disfrute de sus derechos y gozar de los mismos sin discriminación alguna. Este compromiso por parte de la comunidad internacional se había hecho patente incluso antes en la Declaración de Filadelfia (1944) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ella se reafirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a lograr el bienestar material y el desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. El Convenio n.º 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la OIT transformó este principio en un tratado internacional¹⁰.

La Declaración Universal de Derechos Humanos

Las razones de discriminación a que alude la Carta de las Naciones Unidas – la raza, el sexo, el idioma y la religión – se ampliaron sobremedida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento sin precedentes y el más importante en cuanto a

las aspiraciones de la humanidad por lo que atañe a los derechos, las libertades y la justicia. La Declaración Universal incluyó el color, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición en la lista de distinciones inaceptables para el disfrute de los derechos. Hace después hincapié en la igualdad de todas las personas ante la ley, así como en su derecho a la total protección de la ley contra discriminaciones de cualquier índole. Asimismo, considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana¹¹.

Por consiguiente, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos reconocen al unísono que la igualdad y la no discriminación constituyen la piedra angular de los valores de las Naciones Unidas y, por ende, de la comunidad internacional. Los fundadores de la Carta y la Asamblea General apoyaron implícitamente el papel que desempeñan las Naciones Unidas como institución canalizadora de la defensa de las causas; que sirviese de plataforma moral para la protección de los derechos humanos, y que potenciase, a través de la cooperación internacional, las políticas para el logro de los ideales de igualdad, justicia y no discriminación para todos.

2. La acción internacional contra la discriminación racial

La consolidación del apartheid en Sudáfrica en los años cincuenta y las luchas de independencia anticolonialistas en los territorios en fideicomiso y no autónomos obligaron a que las Naciones Unidas tomaran medidas contra las manifestaciones de intolerancia racial reminiscentes de las atrocidades del nazismo antes y después de la segunda guerra mundial. Estas atrocidades, en particular el holocausto, obligaron a que la comunidad internacional aprobase la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. La Convención define como delito cualquier acto perpetrado con la intención de destruir a un grupo nacional, étnico, racial o religioso¹².

A medida que más países del Sur se sumaron a las Naciones Unidas, en los decenios de 1950 y 1960, fue en aumento el apoyo en favor de un ordenamiento jurídico internacional contra la discriminación. Varias de estas convenciones de las Naciones Unidas recogen la prohibición de la discriminación racial en sus respectivos artículos, entre ellas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954); la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), y la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973)¹³.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

En 1963, como reacción ante los repetidos actos de antisemitismo en Europa y ante la matanza de Sharpeville en Sudáfrica, la Asamblea General aprobó la Declaración que sería el comienzo de una campaña concertada de lucha contra el racismo en todas sus manifestaciones¹⁴. El primer objetivo de la Declaración es el racismo como ideología. Afirma que toda doctrina de diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa. Por consiguiente, nada permite justificar la discriminación racial, ni en la teoría ni en la práctica. Asimismo, sienta una pauta moral para el futuro con la afirmación siguiente:

« La discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos... »¹⁵

La Declaración obliga a que el mundo entero se comprometa a eliminar la discriminación racial. En particular, insta a que todos los Estados adopten medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales y otras políticas públicas, a fin de abolir las leyes y los reglamentos que tengan como consecuencia crear la discriminación racial y perpetuarla. Insta a todas las instituciones de las Naciones Unidas y a las ONG a hacer todo cuanto les sea posible para fomentar una acción enérgica que permita la abolición de todas las formas de discriminación racial.

3. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Sobre la base de la Declaración de 1963, ha sido relativamente fácil para los Estados lograr el consenso para la aprobación de una Convención. La Convención se aprobó el 21 de diciembre de 1965 y entró en vigor en enero de 1969. Por vez primera el mundo disponía de un instrumento jurídico internacional cuyo objeto era la eliminación de la discriminación racial y del racismo. Aproximadamente 162 Estados han acordado adherirse a la Convención, conforme al derecho internacional¹⁶.

Los elementos fundamentales de la Convención

El artículo 1 de la Convención define la « discriminación racial » como:

« toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. »

Se trata de una definición amplia que ha mantenido su vigencia. Aunque la intención era aplicarla al trato de la población negra bajo el apartheid en Sudáfrica, no se limitaba a esta tristemente célebre discriminación institucionalizada. Asimismo, la Convención incluye todos los actos de discriminación racial en cualquier país, por motivos de raza, color, linaje u origen étnico o nacional, bien voluntarios, bien involuntarios, que pudieran dar lugar a actos de discriminación y cuya «finalidad o consecuencia» fuese menoscabar la dignidad del ser humano.

Esta Convención no se aplica a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que hagan los Estados partes entre ciudadanos y no ciudadanos (artículo 1.2) y que se basen en la soberanía del Estado para establecer las propias leyes de ciudadanía. No obstante, la justificación de cualquier distinción entre ciudadanos y no ciudadanos no se debe fundar en motivos de raza ni discriminar contra determinadas nacionalidades¹⁷. La Convención permite que se tomen medidas extraordinarias, como la política de acción afirmativa, para paliar las repercusiones de la discriminación racial en el pasado. Esto se denomina, a veces, «discriminación inversa» y, aunque en ciertos países se considera una idea controvertida, en otros se acoge con beneplácito como algo necesario¹⁸. Por ejemplo, el Brasil aprobó en 2003 un plan nacional de acción afirmativa¹⁹. La Convención permite que se tomen todas las medidas especiales con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Las políticas y los programas encaminados a invertir los efectos de la discriminación en el pasado no se considerarán como medidas de discriminación racial, «siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron» (artículo 1.4)²⁰.

Obligaciones jurídicas de los Estados

Los Estados partes en la Convención no sólo tienen el deber de abstenerse de cometer actos de discriminación, sino que también están obligados a eliminar la discriminación racial en todos los ámbitos de la vida pública y privada²¹. El artículo 2 de la Convención obliga a que cada Estado parte se comprometa a velar por que todas las autoridades e instituciones públicas, nacionales y locales no incurran en prácticas de discriminación racial. Asimismo, los Estados partes tomarán medidas eficaces para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para «enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista». Por lo demás, cada Estado parte «prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones»; esto es aplicable al sector público y también a los actos individuales de personas, grupos y organizaciones.

En el artículo 3 de la Convención se prohíben todas las formas de segregación racial y se menciona en concreto el apartheid. Se prohíbe cualquier forma oficial de segregación y se advierte contra las medidas «involuntarias» o indirectas que tengan por consecuencia segregar a personas de distintas razas, orígenes étnicos, culturas o países.

El artículo 4 prohíbe toda propaganda racista e insta a que los Estados partes aprueben medidas legislativas para sancionar actos que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza, que pretendan justificar el odio racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a los grupos que inciten al odio racial, incluida su financiación. Alienta a los Estados a declarar ilegales y prohibir las organizaciones que promuevan la discriminación racial, y reconozcan que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley²².

El artículo 5 se centra en el principio de no discriminación por lo que atañe al goce de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Versa, en particular, sobre los derechos que se deniegan a las víctimas de la discriminación racial o de los que éstas dependen para protegerse. Estos derechos incluyen la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran la justicia, así como el derecho a la seguridad y a la protección contra todo acto de violencia. Asimismo, los Estados tienen la obligación de velar por que todos tengan acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, incluidos los establecimientos privados tales como hoteles, restaurantes, espectáculos y parques.

El artículo 6 aborda los derechos de todas las personas a pedir satisfacción por todo daño de que puedan ser víctimas a consecuencia de la discriminación racial. Los Estados brindarán la adecuada protección y reparación contra todo acto de discriminación racial ante «los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado». Las víctimas tienen derecho a exigir satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño material y moral sufrido a consecuencia de cualquier acto de discriminación.

Los Estados tienen el deber último, muy olvidado en la práctica, de luchar contra los prejuicios que inciten a la intolerancia, al racismo y a la xenofobia²³. En este sentido, la Convención prevé que los Estados tomen medidas «en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información» para evitar la perpetuación de estos prejuicios²⁴.

Aplicación

La segunda parte de la Convención plantea un esquema pormenorizado para su aplicación. Este incluye una supervisión externa del cumplimiento de las obligaciones y de los procedimientos de los Estados, que posibilite la presentación de denuncias relativas a actos de discriminación racial. La inclusión de este sistema de aplicación se con-

sideró fundamental para que la Convención fuese eficaz. Asimismo, es un precedente importante en la instrumentación de la protección jurídica internacional de los derechos humanos. La Convención es un prototipo para los subsiguientes instrumentos internacionales de derechos humanos. A continuación se exponen las características principales de su sistema de aplicación.

4. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El núcleo del sistema de aplicación es el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que establece la Convención. Este órgano se encarga de vigilar la aplicación de la Convención. El deber fundamental de los gobiernos es velar por que la Convención se aplique en el país respectivo pero, además, se comprometen a presentar informes periódicos al Comité sobre las medidas que hayan adoptado para combatir la discriminación racial. Este procedimiento de presentación de informes, así como las sugerencias y recomendaciones dimanantes de los debates entre los gobiernos y el Comité constituyen el mayor aporte de este último a la lucha contra el racismo.

Composición del Comité

El Comité está integrado por 18 miembros que eligen los Estados partes en la Convención. Inició su labor en 1970. Los miembros han de ser expertos en el ámbito de la discriminación racial y deben gozar de «gran prestigio moral» y de «reconocida imparcialidad», así como ejercer sus funciones a título personal. El Comité se reúne dos veces al año, los meses de marzo y agosto, en Ginebra, por un período de tres a cuatro semanas. Recibe el apoyo de la Secretaría del ACNUDH.

La Convención rige el procedimiento de elección. Los miembros son elegidos por un período de cuatro años durante las reuniones de los Estados partes que se celebran en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Cada dos años se elige a la mitad de los miembros, a fin de garantizar un grado de continuidad en las actividades del Comité. Con objeto de velar por una representación justa de los Estados, en el proceso de elección se trata de lograr una participación sobre la base de una distribución geográfica equitativa, habida cuenta de las diferentes formas de cultura y civilización. No obstante, la composición actual de 17 hombres y 1 mujer deja mucho que desear por lo que a la igualdad de sexo se refiere. Lo que se deduce de este triste dato es que son contados los gobiernos que voluntariamente designan a las mujeres como representantes en el Comité.

El procedimiento de presentación de informes

La verificación de las medidas nacionales tendentes a erradicar la discriminación racial y la experiencia y conocimientos de las cuestiones raciales en todo el mundo confieren al Comité la autoridad y la credibilidad de que disfruta. Dentro del plazo de un año a

partir de la ratificación de la Convención, los Estados partes deben presentar un informe preliminar sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. Se presentarán, en lo sucesivo, informes cuatrienales exhaustivos, que abarcarán lo siguiente:

- la información relativa a las mejoras logradas tras el informe preliminar;
- los datos concretos que el Comité haya solicitado previamente, y
- las preguntas que no se hayan contestado de forma satisfactoria en informes o en escritos anteriores.

Durante un período de dos años consecutivos, el Comité espera que se remitan informes sucintos para actualizar la información del informe pormenorizado. El Comité puede, en su caso, solicitar informes especiales, por ejemplo cuando se trate de situaciones en que se hayan aplicado medidas de alerta temprana y procedimientos de urgencia (véase más adelante).

El Comité nombra a los «relatores de países» para que asesoren a sus miembros en el examen de los informes de país. El Relator Especial de un país se encarga también de redactar el borrador de las «observaciones finales» de cada informe.

Tras un detenido examen de cada informe con el Estado de que se trate, el Relator, con el respaldo de la Secretaría, prepara el borrador de las observaciones finales en que, por lo general, se elogian las mejoras logradas en el país, aludiendo también a cuestiones preocupantes y formulando recomendaciones para que el país tome ulteriores medidas en el asunto. El tenor de las observaciones finales se debate en sesiones plenarias públicas, a menudo en presencia del Estado y de las ONG (aunque su presencia depende de la aprobación por consenso). Los Estados partes pueden responder al informe, si así lo desean, y cualquiera de las respuestas se puede incluir en el informe definitivo, que el Comité somete al examen de la Asamblea General.

Participación de las ONG y demás organizaciones en el proceso de presentación de informes

Las ONG de derechos humanos desempeñan un papel indispensable en el movimiento de los derechos humanos y de la justicia social en todo el mundo, así como en la lucha contra la discriminación racial. Aunque el Comité, como órgano independiente no mantiene relaciones oficiales con las ONG, valora su aporte a la labor que desempeña. Se da por sentado que los informes oficiales que presentan los Estados partes al Comité son la fuente principal de información de que dispone el Comité acerca de la situación en un determinado país. Aunque el uso de otras fuentes continúa siendo controvertido, se acepta y se valora cada vez más el empleo de documentos complementarios que compilan otros expertos y organismos de las Naciones Unidas, así como las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG. El Servicio de Información

contra el Racismo (véase el recuadro) proporciona valiosa información y la oportunidad de que el Comité se relacione con ONG importantes. El Comité reconoce la labor de las ONG y demás organismos, como los de Naciones Unidas y las instituciones nacionales de derechos humanos, e insta a que continúen participando en las actividades de las Naciones Unidas para luchar contra el racismo y la discriminación racial.

Servicio de Información contra el Racismo

El Servicio de Información contra el Racismo (ARIS), sito en Ginebra, se instituyó para dar a conocer la Convención y la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Funciona con voluntarios de ONG nacionales y regionales, así como de grupos de defensa de los derechos humanos que no están representados en las Naciones Unidas. Con frecuencia, estos grupos no están al corriente de que el grupo de expertos del Comité ha examinado o va a examinar la situación de su país, ni saben que tienen derecho de acceso a la labor del Comité.

El ARIS presta servicios a los grupos de defensa de los derechos humanos y a los particulares de diversas maneras :

1. pone a su disposición los documentos oficiales de las Naciones Unidas;
2. les informa del próximo examen de los informes de sus países en el Comité y de las posibilidades de presentar información a los miembros del Comité;
3. les ayuda a ejercer presión sobre los gobiernos en los países que han ratificado la Convención y que se han retrasado en la presentación de sus informes al Comité;
4. les informa de los resultados del examen de los informes de sus gobiernos y les permite solicitar el informe oficial aprobado por la Asamblea General;
5. alienta a los grupos de defensa de los derechos humanos de los países que no han aceptado el artículo 14 de la Convención a ejercer presión sobre sus gobiernos para que lo ratifiquen;
6. ayuda a los grupos de derechos humanos de los países que han aceptado el artículo 14 de la Convención a seguir el procedimiento establecido para la presentación de denuncias de particulares ante el ACNUDH, y
7. despacha los comunicados de prensa de las Naciones Unidas a los principales medios de comunicación de los países interesados inmediatamente después del examen del Comité.

Internet: www.antiracism-info.org

Procedimiento de presentación de denuncias

El sistema de aplicación de la Convención brinda la posibilidad de que los Estados formulen denuncias al Comité con respecto a otros Estados que incumplan las condiciones estipuladas en la Convención. Sin embargo, nunca se ha recurrido a este procedimiento. No obstante, se han logrado mejoras mínimas por lo que respecta a que los Estados acepten otro mecanismo de presentación de denuncias (que es facultativo), mediante el cual los particulares pueden formular denuncias al Comité relativas a alegaciones de violaciones de la Convención por parte del respectivo gobierno.

Asciende a 45 el número de Estados – una cuarta parte de los países que han ratificado la Convención – que han reconocido la competencia del Comité para acoger las quejas de particulares, pero es sobremanera infrecuente el uso de este mecanismo, incluso en los países que lo han aceptado. Son contadas las personas que tienen conocimiento de la existencia de la Convención en la mayoría de los países y menos aún quienes saben si el respectivo gobierno la ha ratificado. Por lo demás, son muy onerosos los trámites necesarios para agotar todos los recursos internos disponibles de lucha contra la discriminación antes de formular una ante el Comité, que se ve obligado a desestimar muchas quejas por no haberse agotado todos los recursos jurídicos en el respectivo país. La dificultad de sustanciar los motivos raciales en ciertas causas incoadas a nivel nacional puede plantear verdaderos desafíos a los demandantes. Por estas y por otras razones, es lamentable la infrautilización del recurso a ambos procedimientos.

Otras actividades del Comité

El Comité toma asimismo decisiones y formula declaraciones y observaciones generales. Éstas cumplen la función de tratar las cuestiones que se plantean con respecto a la aplicación de la Convención por parte de los Estados signatarios, el examen de los informes que presentan los países y la aplicación del propio reglamento. Las observaciones generales sirven para aclarar las ambigüedades de la Convención, esclarecer aún más sus conceptos y colmar las lagunas que de otra forma obstaculizarían su aplicación. Por ejemplo, una notable observación que formuló el Comité, en 2000, versaba sobre el reconocimiento de las dimensiones de género del racismo y de la necesidad de que los Estados partes reconociesen que la mujer sufre a menudo el racismo de forma distinta que el hombre y padece consecuencias aún peores²⁵. Tratar explícitamente de las repercusiones de la discriminación racial en la mujer es una aplicación directa de la Convención.

El Comité celebró también su primer debate temático, en 2000, sobre el tema de la discriminación de los Roma en Europa, en el que participaron Estados, organismos de las Naciones Unidas y ONG, intercambiando conocimientos y experiencia en la materia con miras a lograr un consenso para luchar contra la discriminación que sufre esta minoría. Se aprobó una Recomendación general acerca de las medidas

que los Estados partes podían tomar para luchar contra la discriminación de los Roma²⁶.

En marzo de 2002, en otro debate análogo se formuló otra Recomendación general relativa al artículo 1 de la Convención, que analizaba el concepto de discriminación basada en la ascendencia y confirmaba que la Convención era aplicable a los casos de discriminación por razones de casta:

«...la discriminación basada en la «ascendencia» comprende la discriminación de miembros de diversas comunidades basada en tipos de estratificación social como la casta y sistemas análogos de condición hereditaria que anulan o reducen el disfrute por esas personas, en pie de igualdad, de los derechos humanos...»²⁷

Procedimiento de alerta temprana y procedimiento de urgencia

En 1994, como respuesta a los conflictos regionales en la ex Yugoslavia, Somalia y Rwanda, cuyas dimensiones étnicas eran patentes, el Comité aprobó una nueva medida preventiva para luchar contra la discriminación racial, cuyos «procedimientos de alerta temprana y de urgencia» le permitieron actuar para evitar una escalada de los problemas más acuciantes que podrían desembocar en conflicto y responder cuando los problemas necesitasen una acción preventiva inmediata contra las violaciones de la Convención²⁸.

5. La incidencia positiva de la Convención

Desde el punto de vista del Comité, la Convención ha tenido ciertas repercusiones positivas, a saber:

- algunos Estados han efectuado enmiendas constitucionales cuyas disposiciones prohíben la discriminación racial;
- los Estados han aprobado y enmendado las leyes para avenirse al principio de no discriminación y demás disposiciones de la Convención; otros han puesto en vigor la totalidad de la Convención en su ordenamiento;
- el Comité declaró como acto punible y criminal la incitación al odio racial (art. 4 a));
- se alienta a que los Estados partes proporcionen garantías jurídicas y de cumplimiento contra la discriminación racial en todas las categorías de derechos, incluidos la seguridad de las personas, los derechos políticos, el empleo, la vivienda y la educación, así como el acceso a todos los locales de uso público como clubes y bares, entre otros;
- tiene aceptación total el uso de la educación (art. 7) como herramienta para promover la tolerancia entre los grupos étnicos y raciales;

- se alienta a que los Estados partes funden instituciones y organismos para tratar las cuestiones de discriminación racial, lo que resultó en la institución de más programas nacionales de lucha contra el racismo e intercambio de información con otros países;
- la Convención ha servido también para que los gobiernos soliciten asesoramiento técnico al ACNUDH en la formulación de leyes contra la discriminación y medidas paliativas nacionales en favor de las víctimas de la discriminación racial;
- el cúmulo de experiencias valiosas de que dispone el Comité acerca de los desafíos que implica la erradicación del racismo en distintas sociedades y culturas, como se deduce de sus informes, decisiones y observaciones, ha hecho de la Convención un recurso dinámico en la lucha contra el racismo a escala mundial;
- las medidas de «alerta temprana» y los «procedimientos de urgencia» acordados por el Comité como medidas cautelares de prevención de conflictos graves son innovadoras y tienen grandes posibilidades de futuro.

Los desafíos de la Convención

La Convención se ve abocada a ciertos desafíos, algunos de los cuales dimanar de sus antecedentes, a saber:

- el procedimiento de consenso para tomar decisiones en el Comité desemboca, a menudo, en un acuerdo del más bajo denominador común;
- la Convención refleja la cautela que nutrió su tenor cuando se aprobó; por ejemplo, la exclusión del sector privado del artículo 1 obstaculiza a veces la labor del Comité;
- el racismo institucional o las características más estructurales del racismo no se ponen de manifiesto suficientemente en la Convención²⁹, de forma que queda despolitizado cuando frecuentemente forma parte integral de la escena política;
- los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, como el Comité, son tan eficaces como los miembros que los representan; por ejemplo, la inclusión de los aspectos del racismo por razones de género se debió precisamente a una persona motivada por un compromiso absoluto con la igualdad de raza y de género, así como a la constatación de que en el discurso de los derechos humanos no se había comprendido en el pasado, ni se habían tratado las dimensiones de género en el ámbito de la discriminación racial, ni las dimensiones raciales de la discriminación por razones de género. Lograr el consenso acerca de la observación general sobre el racismo y el género fue una auténtica batalla en el Comité;
- los miembros del Comité son todos miembros a tiempo parcial y la mayoría desempeña otras funciones; a menudo les falta tiempo para ponderar el volumen de información a que tienen acceso y para elaborar informes; el desafío del Comité estriba en fomentar la calidad por encima de la cantidad en el examen de los informes de cada país;

- las reuniones en Ginebra no son más que una oportunidad limitada para el intercambio propicio entre el Comité y las ONG; se plantea la necesidad de aprovechar al máximo el imponderable aporte de las ONG.

6. El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

El nombramiento de expertos independientes o de relatores temáticos, a quienes se encomienda la tarea de investigación, análisis y, en ciertos casos, autoridad para responder a las violaciones de los derechos humanos, es un paso innovador de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con objeto de reforzar la protección de estos derechos. El cargo de Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia se instituyó por vez primera en 1993³⁰. El aporte de este experto, junto con el funcionamiento del alcance global de la Convención, ha fortalecido la labor de la comunidad internacional con miras a una mejor comprensión y respuesta de las dimensiones cambiantes del racismo y de la xenofobia contemporáneas. El Relator Especial presenta informes anuales a la Comisión y a la Asamblea General y trata de sus hallazgos con estos organismos.

La institución del cargo de Relator Especial fue el resultado de una conciencia cada vez mayor acerca del auge del antisemitismo, así como del racismo y del nacionalismo extremo en Europa y en todo el mundo industrializado. El Relator Especial se preocupa principalmente de las minorías, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes y otros grupos vulnerables. Parte del mandato consiste en realizar visitas a los países en que el Relator Especial pueda ocuparse de estudiar los problemas directamente. La finalidad de estas visitas es precisamente informar a la comunidad internacional más a fondo de las cuestiones relacionadas con la discriminación racial y la labor para eliminarla, finalidad que los estudios por país realizados hasta la fecha han logrado plenamente. Aunque el mandato del Relator Especial se creó, en principio, para centrarse en el racismo en los países desarrollados, éste ha realizado misiones y escogido para su informe anual países de distintas regiones del mundo. Varios expertos han desempeñado este cargo. El Relator Especial actual es el Sr. Doudou Diène, de Senegal³¹.

7. Decenios y conferencias mundiales contra el racismo

La finalidad de la idea de un año y luego de un decenio contra el racismo es sensibilizar al mundo entero acerca del problema, así como alentar a que todos luchen contra el racismo con denodado esfuerzo. Los tres Programas de Acción de las Naciones Unidas para los Decenios de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial han demostrado ser una importante iniciativa para la consecución de la justicia racial.

El primer Decenio (1973-1983) hizo hincapié en la necesidad de promover las libertades fundamentales para todos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, linaje u origen étnico o nacional, así como de erradicar los prejuicios raciales y el racismo. La primera Conferencia Mundial, celebrada en 1978, a mediados del Decenio, reafirmó la falacia inherente al racismo y la amenaza que constituye para los pueblos y las naciones. En ella se condenó el apartheid como crimen de lesa humanidad.

El segundo Decenio (1983-1993) se centró en la eliminación del apartheid y solicitó al Consejo de Seguridad que considerase la imposición de sanciones obligatorias contra el Gobierno del apartheid en Sudáfrica. Asimismo, identificó un papel para los medios de comunicación, que desafiaron la discriminación racial, el racismo y el apartheid.

El tercer Decenio (1993-2003) estudió el problema con mucha más amplitud de miras y reconoció que el racismo es un azote que dista mucho de haberse erradicado, incluso tras desarticularse el apartheid. Se instó a un estudio más pormenorizado de las raíces del racismo y de la discriminación racial, con miras a prevenir la multiplicidad de conflictos que entraña.

La Conferencia Mundial de Durban

La limpieza étnica, el genocidio y el extendido racismo institucional constituyeron el telón de fondo de la más lograda de las tres conferencias mundiales celebrada durante los Decenios de las Naciones Unidas, a saber, la Conferencia de Durban, en 2001. La Conferencia acordó y aprobó la declaración más exhaustiva acerca del racismo, sin precedentes en la comunidad internacional, tanto por lo que respecta a una comprensión del pasado como a las acciones en el futuro. Fue un acontecimiento al que acudió, junto con los Estados, la comunidad civil de todas partes del mundo y posibilitó un Foro para la Juventud, en el que jóvenes de todas las regiones demostraron su solidaridad con las víctimas del racismo y proyectaron cambiar la situación para siempre al regresar a sus respectivos países. El Programa de Acción, aplicado de forma consecuente, permitirá que el mundo se aproxime más al objetivo de erradicación de todas las formas de prejuicios y discriminación raciales para las generaciones futuras. Los documentos de la Conferencia deben continuar siendo fuente de inspiración y de guía en la acción de la comunidad internacional y, sobre todo, para los jóvenes. Asimismo, sirven de pauta para la acción de los instrumentos internacionales y regionales en la lucha contra el racismo y la discriminación racial.

El compromiso político para la aplicación del Programa de Acción de Durban reviste todavía una importancia capital. Se mantiene el dinamismo político a través de la labor de los organismos instituidos para el seguimiento de la Conferencia Mundial. Un Grupo de Trabajo Intergubernamental vela por la aplicación a nivel global, mientras que otro Grupo de personas eminentes se encarga de fomentar el interés público internacional con respecto a los objetivos para la eliminación de todas las formas de racismo, y un tercer organismo importante, a saber, un Grupo de Trabajo de Expertos sobre las

Personas de Ascendencia Africana, estudia y formula recomendaciones acerca de las cuestiones de discriminación racial que sufren las personas de la diáspora africana³².

Asimismo, la Conferencia de Durban dio lugar al establecimiento de una Dependencia de lucha contra la discriminación en el ACNUDH, que depende directamente de la Alta Comisionada (véase el recuadro). Dicha Dependencia trabaja para los grupos antes mencionados; vigila los adelantos en los compromisos que formularon los Estados en la Conferencia y fomenta la labor de investigación en el ámbito de la lucha contra el racismo, así como las políticas de desarrollo a través de seminarios regionales. Asimismo, la Dependencia de lucha contra la discriminación proporciona asesoramiento técnico y asistencia a los Estados en la formulación de medidas de lucha contra el racismo y en la confección de una base de datos relativa a las prácticas más idóneas en cuanto a medidas de lucha contra la discriminación. Uno de los papeles más importantes que desempeña la Dependencia es su ayuda para mantener el entusiasmo de la sociedad civil, incluidos los grupos de jóvenes en todas partes del mundo, y alentarlos en su labor a fin de que los gobiernos y las sociedades apliquen el Programa de Acción de Durban.

Se ha instado a que todos los organismos de supervisión de los tratados de derechos humanos consideren la aprobación de las medidas de seguimiento pertinentes de la Conferencia de Durban. Una de las sugerencias es que incluya, en las respectivas observaciones finales, tras examinar los informes de cada país, un párrafo estándar para alentar a los gobiernos a centrar su atención en los compromisos formulados en virtud de la Declaración y del Programa de Acción de Durban.

No cabe duda que el Comité se compromete a fomentar la Conferencia de Durban³³, pues hizo eco del llamamiento del Programa de Acción de Durban, instando a la minoría de Estados en el mundo que todavía no lo hayan hecho a que ratifiquen la Convención. Asimismo, instó a los actuales Estados partes que aún no hayan aceptado el derecho de la personas a presentar denuncias al Comité, a conceder este derecho y a concienciar a los respectivos ciudadanos acerca de este procedimiento de denuncia. A través del procedimiento de presentación de informes, el Comité seguirá instando a los gobiernos a que cumplan con las muchas promesas formuladas en Durban. Se debe proseguir asiduamente con la labor para implementar el Programa de Acción de Durban para eliminar lo que parecería un anacronismo, pero que en realidad no lo es, a saber, cualquier forma de discriminación racial o formas conexas de intolerancia que padecen los seres humanos.

La Dependencia de lucha contra la discriminación del ACNUDH

[La Conferencia Mundial] celebra la intención de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de establecer, como parte de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, una dependencia de lucha contra la discriminación para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para promover la igualdad y la no discriminación, e invita a la Alta Comisionada a que considere la posibilidad de incluir en el mandato de esa dependencia, entre otras cosas, la recogida de información sobre la discriminación racial y su desarrollo, la prestación de apoyo y asesoramiento jurídico y administrativo a las víctimas de discriminación racial y la reunión de material de antecedentes proporcionado por los Estados, las organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos conforme el mecanismo de seguimiento de la Conferencia Mundial.

Párrafo 191 c) del Programa de Acción de Durban.

Lecturas complementarias

Boyle, K. y Baldaccini, A., «A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism», en S. Fredman (ed.), *Discrimination and Human Rights – The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001.

Amnestía Internacional, *Using the International Human Rights System to Combat Racial Discrimination*, Índice AI: IOR 80/001/2001.

Temas para debatir

¿Ha ratificado su país la Convención? En caso afirmativo, busquen el último informe y léanlo junto con las observaciones finales del Comité como base para el debate en clase. De lo contrario, ¿pueden averiguar las razones en que se basa? ¿Qué quiere decir «racismo institucionalizado»? ¿Cómo se puede combatir legalmente? ¿Qué pueden aportar las ONG y las asociaciones de jóvenes a la lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia?

Referencias

- ¹ La labor de búsqueda, estudio y enmienda de estas repercusiones es uno de los temas centrales de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001.
- ² La expresión «democracias raciales» se refiere a los países de América Latina que consideran haber superado el racismo a través de generaciones de mestizaje y en que el renovado interés con

respecto al racismo ha confirmado que la discriminación por razones de color continuaba siendo un factor preponderante en todos los aspectos de la vida para las personas de piel oscura.

³ Para más información sobre la lucha contra el racismo en la región de América Latina y el Caribe, véanse los documentos preparatorios del Seminario Regional de Expertos sobre medidas económicas, sociales y jurídicas para combatir el racismo con referencia particular a los grupos vulnerables en la región, Santiago de Chile, 25 a 27 de octubre de 2000, disponibles en el sitio web del ACNUDH: www.unhchr.ch.

⁴ Véase la labor del IMADR (Movimiento internacional contra todas las formas de discriminación y de racismo), ONG sita en Tokio, dedicada a la defensa de las castas y cuestiones afines en el Japón y en todo el mundo.

⁵ Véase, en general, el informe del Seminario de expertos para la región de África sobre el cumplimiento del Programa de Acción de Durban: intercambio de ideas para una acción futura, Nairobi, 16 a 18 de septiembre de 2002, E/CN.4/2003/18/Add.2.

⁶ Sobre género y racismo, véase el capítulo 12.

⁷ Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración y Programa de Acción, Naciones Unidas, 2002, A/CONF.189/12.

⁸ Para más detalles sobre el particular, véase, Boyle, K. y Baldaccini, A., «A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism» en S. Fredman (ed.), *Discrimination and Human Rights – The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001, págs. 135 a 191.

⁹ Carta de las Naciones Unidas, Artículos 1, 55 y 75.

¹⁰ Convenio n.º 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), aprobado el 26 de junio de 1958 y vigente desde el 15 de junio de 1960. Véase también el Convenio n.º 100 sobre igualdad de remuneración [entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor], aprobado el 29 de junio de 1951 y vigente desde el 23 de mayo de 1953.

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 7.

¹² Véase Schabas, W., *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, 2000.

¹³ Los textos de estos y otros acuerdos y tratados internacionales de derechos humanos se pueden consultar en *Derechos Humanos: Recopilación de Instrumentos Internacionales*, Naciones Unidas, Ginebra, 2002 y están disponibles en el sitio web del ACNUDH: www.unhchr.ch/html/intlins.htm.

¹⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963 en su resolución 1904 (XVIII).

¹⁵ Artículo 1 de la Declaración.

¹⁶ Véase la lista de países que han ratificado la Convención en www.unhchr.ch (índice y estado de las ratificaciones de los tratados de derechos humanos).

¹⁷ La vulnerabilidad de los extranjeros, como los trabajadores migrantes, ante la discriminación racial se trata más adelante en el capítulo 8.

¹⁸ Véase más adelante el capítulo 4.

¹⁹ El plan se lanzó por decreto que refrendó el presidente Fernando Henrique Cardoso, el 13 de mayo de 2002, y su finalidad era lograr la diversidad y el pluralismo en la contratación para la administración federal pública y la prestación de servicios a los organismos gubernamentales.

²⁰ La discriminación positiva por razones de género se trata más adelante en el capítulo 12.

²¹ Wolfrum, R., «Discrimination Xenophobia», en J. Symonides (ed.), *Human Rights – New Dimensions and Challenges*, UNESCO, Dartmouth, 1998, pág. 187.

²² La relevancia de esta disposición para controlar la propaganda racista se desarrolla en el capítulo 11.

²³ Farrior, S., «The Neglected Pillar: The “Teaching Tolerance” Provision of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination», 5 *Journal of International and Comparative Law*, 1999, pág. 291.

²⁴ La colosal importancia de la educación para combatir el racismo se trata en el capítulo 1, y el capítulo 3 ahonda más sobre este particular.

²⁵ Recomendación general XXV (2000).

²⁶ Recomendación general XXVII (2000).

²⁷ Recomendación general XXIX (2002).

²⁸ Véase, para proseguir con el debate, Boyle, K. y Baldaccini, A., «A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism», nota 8 *supra*.

²⁹ El «racismo institucional» se define en la práctica nacional del Reino Unido como «la dificultad colectiva de una organización para prestar un servicio profesional adecuado a las personas, debido a su color, cultura u origen étnico. Se observa o halla en procesos, actitudes y conductas rayanas en la discriminación, a través de los prejuicios inconscientes, la ignorancia, la insensatez y los estereotipos racistas, que ponen en desventaja a las personas pertenecientes a las minorías étnicas». The Stephen Lawrence Inquiry, informe de Sir William Macpherson of Cluny, febrero de 1999, Cm 4262-I, especialmente párr. 6.34.

³⁰ Véase Schaefer, B., «The United Nations Struggle against Racism and Racial Discrimination – The Contribution of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance», *Papers in the Theory and Practice of Human Rights*, Universidad de Essex, 2001.

³¹ Véase el capítulo 1.

³² Véase el segundo Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental (E/CN.4/2004/20), de 10 de marzo de 2004 y el tercer Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Personas de Ascendencia Africana (E/CN.4/2004/21), de 19 de diciembre de 2003.

³³ Véase la Recomendación general XXVIII (2002), en que el Comité esboza la política de seguimiento de la Conferencia de Durban.