



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.21/10
17 de septiembre de 2004

Español
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre
la aplicación efectiva de la Declaración y
Programa de Acción de Durban
Tercer período de sesiones
Ginebra, 11 a 22 de octubre de 2004
Tema 7 del programa provisional

**NORMAS INTERNACIONALES COMPLEMENTARIAS: ANÁLISIS DE
LAS PRESENTACIONES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA
DISCRIMINACIÓN RACIAL Y OTROS ÓRGANOS Y ORGANISMOS
ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS**

**Opiniones del Comité para la Eliminación de la Discriminación
Racial sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre
la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
y su efectividad**

Resumen

Este informe se presenta en atención a la solicitud formulada por el Grupo de Trabajo en su segundo período de sesiones. En la primera sección se describe cómo el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su análisis de los informes presentados por los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, alienta la aplicación de las disposiciones de la Declaración y del Programa de Acción de Durban por los Estados Partes. En la segunda sección se describen los procedimientos utilizados por el Comité en el desempeño de sus funciones como órgano de vigilancia de la aplicación de la Convención.

GE.04-16083 (S) 041004 051004

INTRODUCCIÓN

1. En su segundo período de sesiones, el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban, entre otras recomendaciones, pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que invitara al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a presentar sus opiniones sobre la efectividad de la Convención, en particular su aplicación (E/CN.4/2004/20, párr. 81, Recomendación N° 20). Este documento se presenta en atención a esa solicitud.
2. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante la Convención) desempeña un papel fundamental en la lucha contra la discriminación racial. La Convención exige su aplicación en diversos ámbitos: político, jurídico, administrativo y social. El Comité observa que en la Declaración de Durban se reconoce que "los obstáculos para vencer la discriminación racial y conseguir la igualdad racial radican principalmente en la falta de voluntad política, la legislación deficiente, y la falta de estrategias de aplicación y de medidas concretas por los Estados" (párr. 79). El Comité hace plenamente suya esta observación y destaca también que, como sucede en el caso de las normas internacionales, la Convención es muy útil y eficaz para los Estados que realmente desean atenerse a ella. La Convención ha ayudado a mejorar la situación en numerosos países. Cuando no lo ha logrado ha sido porque los Estados interesados no han demostrado la voluntad política necesaria.
3. Al 31 de julio de 2004, 169 Estados habían ratificado la Convención. El Comité observa que en el Programa de Acción se "insta a los Estados que aún no lo hayan hecho 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" (párr. 75). El Comité reitera la importancia fundamental de lograr la ratificación universal de la Convención con miras a eliminar la discriminación racial e insta a todos los Estados a que la ratifiquen en el futuro inmediato. El Comité ha señalado que el problema fundamental en la lucha contra las formas contemporáneas del racismo es el hecho de que los Estados no ratifican o no aplican la Convención, y no las deficiencias en la propia Convención.
4. El Comité también insiste en la necesidad crítica de hacer la Convención y las recomendaciones y jurisprudencia del Comité más visibles y accesibles a todos. Es de lamentar que la Convención, así como la labor del Comité, no reciban suficiente publicidad en todos los niveles pertinentes. En particular, la Asamblea General no dedica suficiente atención al informe anual ni a la labor del Comité. Es necesario cambiar esta situación si realmente se desea fomentar una aplicación más efectiva de la Convención en todo el mundo, con miras a ofrecer una protección adecuada a todas las víctimas de la discriminación racial.

I. APLICACIÓN Y EFICACIA DE LAS DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DE LA CONVENCIÓN

A. Artículo 1

5. El Comité ha aclarado la definición de discriminación racial que figura en el artículo 1 mediante su jurisprudencia, sus conclusiones y varias recomendaciones generales, concretamente la Recomendación general N° XXIII sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Recomendación N° XXV sobre los aspectos de la discriminación racial relacionados con el género, la Recomendación N° XXVII sobre la discriminación contra los romaníes, la Recomendación N° XXIX sobre la discriminación basada en la ascendencia, y la Recomendación N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos. De este modo, ha contribuido a brindar protección contra la discriminación racial a los grupos de víctimas determinados en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en particular las minorías, los romaníes, los pueblos indígenas, las personas víctimas de discriminación basada en la ascendencia, y los no ciudadanos. El Comité también ha destacado su preocupación por los aspectos de la discriminación racial relacionados con el género.

6. Al hacer referencia a los problemas de la discriminación racial respecto de los pueblos indígenas, el Comité alienta periódicamente a los Estados Partes a que consideren la posibilidad de ratificar otros instrumentos existentes, en particular el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N° 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Del mismo modo, en lo que respecta a la discriminación contra los no ciudadanos, el Comité recomienda a los Estados Partes que consideren la posibilidad de ratificar la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. El Comité por lo tanto señala a la atención del Grupo de Trabajo la necesidad de alentar vivamente la ratificación de estos instrumentos a fin de asegurar una mejor protección de los grupos mencionados.

7. Además, el Comité recuerda que la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en 1992, sigue siendo un importante instrumento para la protección de los derechos de las minorías. También hace referencia a los trabajos en curso del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, de la Comisión de Derechos Humanos y su debate sobre el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Dicho proyecto, aprobado en 1994 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, fue presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 1995. El Comité recuerda que la Comisión y la Asamblea General recomendaron que la declaración fuera aprobada antes de que finalizara el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004).

B. Artículo 2

8. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité ha hecho todo lo posible por respetar las normas de la Convención y el carácter vinculante de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en virtud del artículo 2. El Comité se ha sentido alentado por el activo diálogo entablado con numerosos Estados Partes sobre las medidas adoptadas a nivel nacional para aplicar esta disposición de la Convención. Varios Estados, de hecho, han revisado sus leyes y políticas para velar por la aplicación efectiva del artículo 2. No obstante, otros niegan la

existencia de la discriminación racial y se limitan a citar disposiciones legislativas que prohíben la discriminación sin abordar los problemas que dificultan la aplicación de esas disposiciones y el logro de la igualdad *de facto*.

C. Artículo 3

9. El cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en virtud del artículo 3 de la Convención se ha visto entorpecido por el hecho de que numerosos Estados Partes interpretan el alcance del artículo como si se limitara exclusivamente al *apartheid* en Sudáfrica y no examinan si en sus respectivos territorios existen formas de segregación racial *de facto*. La segregación, tal como se define en el artículo 3 de la Convención, aún existe en diversas formas en varios Estados, en particular en las esferas de la vivienda y la educación, y todos los Estados Partes en la Convención deberían considerar su erradicación una tarea prioritaria.

D. Artículo 4

10. El Comité reitera su opinión de que la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad racial o el odio racial, de organizaciones que promueven e incitan la discriminación racial, y de la afiliación a tales organizaciones, es compatible con los derechos a las libertades de opinión y expresión, asociación y reunión. En consecuencia, insta a los Estados Partes a que retiren sus reservas al artículo 4 de la Convención y promulguen leyes para dar pleno cumplimiento a las disposiciones de dicho artículo.

11. Teniendo en cuenta los resultados de los seminarios de expertos y los estudios publicados en los últimos años sobre el tema del racismo en Internet por las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, el Comité recomienda que en cualquier otro estudio sobre ese tema se tengan en cuenta las conclusiones y recomendaciones formuladas en dichos seminarios y estudios a fin de evitar la duplicación. El Comité observa que durante el segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo Intergubernamental, se entabló un debate sobre la necesidad de abordar la elaboración y la adopción de un nuevo instrumento para combatir el racismo en Internet. También se mencionó la posibilidad de que tal instrumento pudiera tomar la forma de un protocolo facultativo de la Convención. Será preciso seguir examinando esa posibilidad y realizar una investigación minuciosa y una evaluación del valor añadido de ese protocolo en relación con el alcance de la protección que proporcionan las disposiciones existentes de la Convención. A este respecto, el Comité reitera que el artículo 4 de la Convención se aplica al material que se difunde en Internet y que es responsabilidad de los Estados Partes velar por que sus leyes internas sean compatibles con las disposiciones de la Convención. Las dificultades que supone regular Internet no eximen a los Estados Partes de sus obligaciones contraídas en virtud de esta Convención.

12. El Comité insta a los Estados a fortalecer sus legislaciones nacionales y a asegurar que éstas sean plenamente compatibles con el artículo 4 de la Convención y que sean sancionadas todas las formas de difusión e incitación al odio racial, en particular el material que se difunde por Internet. El Comité también reitera su recomendación de que retiren cualquier reserva que limite el alcance del artículo 4 de la Convención. El Comité alienta además a los Estados Partes a adoptar medidas de colaboración y cooperación para hacer cumplir las leyes nacionales pertinentes de manera más eficaz y, en particular, para fomentar la cooperación entre los

organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley e impartir capacitación especializada a los agentes del orden público. Además, el Comité acoge con beneplácito el desarrollo de tecnologías innovadoras y medidas para luchar contra la difusión de propaganda racista en Internet, como la elaboración de programas de filtración, la creación de centros para vigilar los sitios que difunden propaganda racista en Internet, y la elaboración de códigos de conducta para la industria de Internet. Finalmente, el Comité alienta a todos los Estados Partes a que sensibilicen al público respecto de la existencia del racismo en Internet mediante programas educativos.

E. Artículo 5

13. La capacidad del Comité para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del artículo 5 por los Estados Partes a menudo se ve entorpecida porque algunos Estados no proporcionan suficiente información, como los resultados de estudios específicos, así como datos desglosados por origen étnico y de género sobre la realización de los derechos enunciados en el artículo 5. En particular, algunos Estados Partes abordan de manera superficial algunos apartados del artículo 5 en sus informes periódicos. El artículo 5 por sí mismo no crea los derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. La Convención asume la existencia y el reconocimiento de esos derechos y obliga a los Estados Partes a velar por que éstos se apliquen sin discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico. A este respecto, el Comité señala a la atención de los Estados Partes su Recomendación general N° XX (1996).

14. La escasa información proporcionada por algunos Estados Partes también puede ser, en parte, consecuencia del hecho de que algunos de los derechos que se enuncian en el artículo 5 de la Convención aún no se han definido con precisión y no se ha logrado un entendimiento común respecto de ellos. Este es el caso de los derechos culturales, que son difundidos en numerosos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos en general o sobre los derechos de las minorías o los pueblos indígenas. En opinión del Comité, la aprobación de un instrumento internacional sobre derechos culturales, que describa el contenido de esos derechos sobre la base del estado actual del derecho internacional, sería de gran utilidad para los trabajos del Comité. Además, el Comité podría examinar la posibilidad de elaborar y aprobar recomendaciones generales adicionales en que se aborden las obligaciones de los Estados Partes en relación con párrafos concretos del artículo 5, que complementen su Recomendación general N° XX sobre esta disposición.

F. Artículo 6

15. Una dificultad habitual con que tropieza el Comité en la vigilancia del cumplimiento por los Estados de lo dispuesto en el artículo 6 de la Convención es que algunos Estados Partes no proporcionan información sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otro tipo de que se dispone para dar efecto a las disposiciones del artículo 6, así como tampoco sobre la aplicación práctica de esas medidas y el número de quejas que han tenido como resultado la concesión de remedios adecuados a las víctimas.

16. El artículo 6 exige a los Estados proporcionar protección y recursos eficaces a todas las víctimas de la discriminación racial, ciudadanos y no ciudadanos por igual, permitiendo a los migrantes, refugiados y los demás grupos vulnerables procurar protección y recursos contra actos

de discriminación racial. No obstante, el Comité está consciente de las dificultades que las víctimas de la discriminación racial continúan enfrentando en numerosos países.

17. Se ha observado que las víctimas han tenido dificultades para presentar sus casos porque los procedimientos pueden resultar demasiado complicados. A este respecto, se invita a los Estados Partes, entre otras cosas, a regular la carga de la prueba en los procesos civiles relacionados con la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia y origen nacional o étnico, de modo que una vez que el denunciante haya establecido *prima facie* que él o ella ha sido víctima de tal discriminación, corresponderá al demandado proporcionar pruebas que justifiquen de manera objetiva y razonable el tratamiento diferenciado. Además, muchas víctimas de discriminación racial no siempre reciben la asistencia letrada necesaria debido a su situación económica o social. Más aún, muchos se muestran renuentes a denunciar la discriminación racial, entre otras cosas, por temor a las represalias, falta de confianza en la policía y el sistema de justicia, desconocimiento de sus derechos y por la insensibilidad de las autoridades ante los casos de discriminación racial.

18. El Comité solicita invariablemente a los Estados Partes que velen por que sus respectivas legislaciones nacionales contengan disposiciones adecuadas y que informen a los grupos vulnerables de todos los recursos jurídicos existentes en materia de discriminación racial, incluidos recursos y reparaciones eficaces, y los pongan a su disposición.

G. Artículo 7

19. Si bien en la Convención se aborda la cuestión de la educación para la tolerancia, el Comité está consciente de que varios Estados Partes continúan desatendiendo la educación en materia de derechos humanos y la promoción de la comprensión, la tolerancia y la amistad entre naciones y grupos raciales o étnicos, así como la protección de la diversidad cultural. En consecuencia, el Comité apoya la recomendación aprobada por el Grupo de Trabajo en su segundo período de sesiones en relación con el "establecimiento de directrices o planes educativos para fomentar la tolerancia, la interacción cultural, el respeto de la diversidad cultural y los derechos humanos garantizados en el ámbito internacional" (ibíd., Recomendación N° 2). Tomando nota de la intención del Grupo de Trabajo de coordinar su labor con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Comité desea señalar a la atención del Grupo de Trabajo la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en 2001. También recuerda que se está preparando un proyecto de convención sobre este tema, que ofrece la posibilidad de seguir desarrollando las directrices ya establecidas en la Declaración.

20. Además, teniendo en cuenta la importancia fundamental de la educación en materia de derechos humanos para eliminar la discriminación racial, el Comité insta al Grupo de Trabajo a que preste la debida atención a la necesidad de elaborar una nueva convención sobre educación en materia de derechos humanos.

II. APLICACIÓN Y EFICACIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL COMITÉ

A. Procedimiento de presentación de informes

21. Es motivo de profunda preocupación para el Comité que algunos Estados Partes continúen incumpliendo sus obligaciones contraídas en virtud del artículo 9 de la Convención. El Comité tiene presentes los llamamientos formulados por el Secretario General y otros altos funcionarios a fin de que se reforme el sistema de órganos creados en virtud de tratados y se simplifiquen las obligaciones en materia de presentación de informes de los Estados Partes a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. El Comité se propone cooperar con otros órganos creados en virtud de tratados, la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de un sistema de órganos creados en virtud de tratados más eficaz y eficiente y mantener consultas con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en relación con la introducción de un documento básico ampliado, que abarcaría todos los aspectos comunes de los tratados. Los informes se centrarían entonces en cuestiones específicas de los tratados, prestando particular atención a la aplicación de las conclusiones previas de cada órgano creado en virtud de un tratado. En junio de 2004, el Presidente del Comité asistió a la tercera reunión entre comités y a la reunión de los presidentes de los comités, en las que se convino que los Estados eran libres de adoptar tal enfoque en los informes que presentasen a los órganos creados en virtud de tratados.

B. Procedimiento de examen

22. El Comité se ha sentido alentado por la respuesta de la mayoría de Estados Partes al procedimiento de examen, que ha tenido como resultado la presentación de los informes atrasados para su examen por el Comité. El procedimiento de examen ha permitido al Comité ejercer un control más eficaz sobre el proceso de presentación de informes y ha alentado a los Estados Partes a reanudar un diálogo fructífero con el Comité. Sin embargo, el Comité continúa instando a los Estados Partes a que utilicen el proceso de presentación de informes para su propio beneficio, y no consideren una carga el cumplimiento del artículo 9 de la Convención. La presentación de informes debe redundar principalmente en interés del Estado Parte y de las entidades bajo su jurisdicción.

C. Aplicación de la recomendaciones

23. El Comité hace hincapié en la importancia fundamental de que los Estados Partes apliquen las recomendaciones del Comité. A fin de vigilar esa aplicación, el Comité ha modificado su reglamento para asegurar la designación de un coordinador de la aplicación de las conclusiones del Comité. En su 65º período de sesiones, celebrado en agosto de 2004, el Comité designó a su primer coordinador que se encargara de vigilar la aplicación de las recomendaciones dirigidas a los Estados Partes en cooperación con los relatores por países.

D. Procedimiento de alerta temprana y acción urgente

24. Un procedimiento de alerta temprana y acción urgente ha permitido que el Comité cumpla una función más activa en la prevención de la violencia y la intolerancia raciales y en la respuesta a graves violaciones de las convenciones. En situaciones de conflicto, o cuando existe

un grave peligro de que se produzca un conflicto, es esencial que el Comité no sólo cumpla su función de examinar los informes de los Estados Partes, sino que también aborde los acontecimientos actuales en todos los Estados Partes. El procedimiento ha alentado a los Estados Partes que no presentan informes a reanudar su diálogo con el Comité sobre la aplicación de la Convención y ha ampliado la cooperación entre el Comité y los órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas en la lucha contra las manifestaciones contemporáneas de la discriminación racial. En su 65º período de sesiones, el Comité estableció un grupo de trabajo encargado de preparar sus decisiones en virtud de este procedimiento.

E. Visitas a los países

25. Con miras a intensificar el diálogo entre el Comité y los Estados Partes y facilitar la aplicación práctica de la Convención, se pueden proyectar visitas a los países en los casos en que el Comité, en consulta con el Estado Parte interesado, considere que tales visitas contribuirían a alcanzar los objetivos de la Convención. En opinión del Comité, esas visitas a los países complementarían las actividades que realiza en el marco de otros procedimientos existentes. Dichas visitas permitirían al Comité lograr una perspectiva amplia y precisa de la situación en cuanto al racismo y la intolerancia en los Estados Partes en la Convención. Tales visitas brindarían una oportunidad a los miembros del Comité para reunirse con funcionarios de diversos ministerios y autoridades públicas nacionales que se ocupan de los asuntos que son de la competencia del Comité. También permitirían a los miembros del Comité reunirse con representantes de instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la protección de los derechos humanos y de los problemas relacionados con la discriminación racial y otras entidades interesadas en las cuestiones comprendidas en el mandato del Comité. El Comité considera que las visitas podrían realizarse en el marco de sus procedimientos de alerta temprana y de otros procedimientos existentes, o mediante la aprobación de un protocolo facultativo de la Convención como instrumento jurídicamente consolidado para seguir elaborando los procedimientos y condiciones adecuados para tales visitas, en particular los aspectos financieros.

F. Procedimiento relativo a las comunicaciones individuales

26. Al 31 de julio de 2004, sólo 45 países habían hecho la declaración de conformidad con el artículo 14 de la Convención, reconociendo la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o por grupos de personas a título individual. El reducido número de declaraciones, junto con la falta de conocimientos sobre el mecanismo en los Estados que han hecho la declaración, han redundado en desmedro de la eficacia del procedimiento. Para que las víctimas puedan acceder a los recursos establecidos en virtud del artículo 14 y que el Comité pueda desarrollar una jurisprudencia más amplia sobre las disposiciones de la Convención, es necesario que más Estados Partes hagan la declaración en virtud del artículo 14 de la Convención. El Comité también insta a los Estados Partes que han hecho la declaración en virtud del artículo 14 a que fomenten una mayor comprensión del mecanismo en sus respectivos territorios y a que velen por que se comprendan y observen los aspectos de procedimiento a fin de reducir los casos en que las denuncias se declaran inadmisibles, en particular por el no agotamiento de los recursos internos.