

Introducción:

Lucha Contra La Discriminación Racial: Acción De Las Naciones Unidas

Los propósitos de las Naciones Unidas son... realizar la cooperación internacional... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión...
Carta de las Naciones Unidas (extracto del *Preámbulo*)

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos..
Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 1)

En las declaraciones, los pactos y las convenciones que se han elaborado sucesivamente desde la creación de las Naciones Unidas, los Estados han aceptado que todos los miembros de la familia humana tienen derechos iguales e inalienables, y se han comprometido a garantizar y defender esos derechos.

No obstante, la discriminación racial sigue dificultando el pleno logro de los derechos humanos. Pese a los progresos realizados en algunas esferas, las distinciones, exclusiones, restricciones y preferencias basadas en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional o étnico, siguen creando conflictos y agravándolos y causan incontables sufrimientos y pérdidas de vidas. Debido al carácter fundamentalmente injusto de la discriminación racial, así como de los peligros que representa, su eliminación se ha convertido en una meta de la acción de las Naciones Unidas.

Ante la preocupación internacional cada vez mayor por la discriminación racial, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, en 1963, aprobar oficialmente la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, en la cual se insiste en cuatro aspectos principales:

- Toda doctrina de diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa, y nada permite justificarla ni en la teoría ni en la práctica;
- La discriminación racial -y más aún las políticas gubernamentales basadas en la superioridad o el odio racial- violan los derechos humanos fundamentales, ponen en peligro las relaciones amistosas entre los pueblos, la cooperación entre las naciones y la paz y la seguridad internacionales;
- La discriminación racial daña no sólo a quienes son objeto de ella, sino también a quienes la practican;
- Una sociedad universal libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales, que son factores de odio y división, es uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas.
- En 1965, la Asamblea General proporcionó a la comunidad mundial un instrumento jurídico al aprobar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la cual se estipulan las medidas que los Estados convienen en adoptar -una vez que son partes, mediante su ratificación o adhesión- para eliminar la discriminación racial.

En virtud de la Convención, los Estados Partes se comprometen:

- A no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que las autoridades e instituciones públicas hagan lo mismo;

- A no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por personas u organizaciones;
- A revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y a enmendar o derogar las leyes y las disposiciones reglamentarias que creen discriminación racial o la perpetúen;
- A prohibir y hacer cesar la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones; y
- A estimular organizaciones y movimientos multirraciales e integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.

La Convención entró en vigor en 1969 tras la ratificación o adhesión de 27 Estados. Para enero de 2003, habían ratificado la Convención o se habían adherido a ella 165 Estados, es decir, más de las tres cuartas partes de los Miembros de las Naciones Unidas. Entre las convenciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos ésta es la más antigua y la que ha sido ratificada por mayor número de Estados.

Además de definir las obligaciones de los Estados Partes, se estableció en virtud de la Convención el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

En virtud del artículo 14 de la Convención, todo Estado Parte podrá declarar que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos que alegaran ser víctimas de violaciones de los derechos estipulados en la Convención.

1. Una experiencia innovadora

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial fue el primer órgano creado por las Naciones Unidas para vigilar y examinar las medidas adoptadas por los Estados para cumplir con las obligaciones que les incumben en virtud de un acuerdo concreto de derechos humanos.

La Tercera Comisión (asuntos sociales, humanitarios y culturales) de la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió incluir la creación del Comité en la Convención por considerar que si no se disponía de medios para hacerla cumplir, no resultaría realmente eficaz.

Así se sentó un precedente. Desde entonces se han creado otros cinco comités con composiciones y funciones comparables: el Comité de Derechos Humanos (que desempeña funciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité de los Derechos del Niño.

2. Procedimientos

La Convención establece tres procedimientos para que el Comité pueda examinar las medidas jurídicas, judiciales, administrativas o de otra índole que adopten los Estados para cumplir con sus obligaciones en la lucha contra la discriminación racial.

El primero es el requisito de que todos los Estados que ratifican la Convención o se adhieren a ella deben presentar informes periódicos al Comité.

El segundo procedimiento incluido en la Convención establece la posibilidad de que un Estado presente denuncias contra otro.

Un tercer procedimiento prevé que una persona o un grupo de personas que aleguen ser víctimas de discriminación racial pueden presentar una denuncia al Comité contra su Estado, pero sólo si el Estado interesado es Parte en la Convención y ha declarado que reconoce la competencia del Comité para recibir tales denuncias. Hasta fines de 1990, 14 Estados habían hecho esa declaración.

La Convención también dispone que los Estados que hayan hecho la declaración podrán establecer o designar un órgano que será competente para recibir peticiones de personas o grupos que aleguen ser víctimas de violaciones de sus derechos y hayan agotado los demás recursos locales disponibles. Sólo si no obtiene reparación satisfactoria del órgano designado, el peticionario tendrá derecho a señalar el asunto a la atención del Comité.

(En el Programa de Acción aprobado por la Segunda Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, celebrada en 1983, se pidió a los Estados que facilitaran en todo lo posible el acceso a sus procedimientos nacionales destinados a atender las denuncias de este tipo. Se debían dar a conocer los procedimientos y ayudar a las víctimas de la discriminación racial a utilizarlos. Las normas para la presentación de denuncias debían ser simples y las denuncias debían atenderse con prontitud. Se debía ofrecer asistencia jurídica en los procedimientos civiles o penales a las víctimas de discriminación que carecieran de medios y debía existir el derecho de obtener compensación por los perjuicios sufridos.)

3. Territorios no autónomos

En la Convención se encomienda al Comité que emita opiniones y formule recomendaciones sobre las peticiones presentadas a órganos de las Naciones Unidas por personas y grupos que aleguen discriminación racial en los territorios bajo administración fiduciaria de las Naciones Unidas y los territorios no autónomos. El Comité también expresa su opinión y hace recomendaciones sobre los informes presentados por otros órganos de las Naciones Unidas sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole encaminadas a combatir la discriminación racial en esos territorios.

4. Composición

El Comité, según dice la Convención, está compuesto de "dieciocho expertos de gran prestigio moral y reconocida imparcialidad". Los miembros son elegidos por cuatro años por los Estados Partes en la Convención. Cada dos años se celebran elecciones para renovar la mitad de los miembros.

En la composición del Comité se tiene en cuenta la representación equitativa de las regiones geográficas del mundo, así como las diferentes civilizaciones y sistemas jurídicos.

5. Autonomía

El Comité es un órgano autónomo. Los expertos que lo integran son elegidos a título personal. No pueden ser destituidos, ni reemplazados sin su consentimiento. Con arreglo a la Convención, establecen su propio reglamento y no reciben directrices del exterior. Los gastos de los miembros del Comité son sufragados por los Estados Partes y no por las Naciones Unidas.

Sin embargo, los vínculos con las Naciones Unidas son claros. El Comité fue establecido en virtud de una Convención redactada y aprobada por las Naciones Unidas. Los servicios de secretaría -a cargo del Centro de Derechos Humanos en Ginebra- se prestan y sufragan con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Antes de que el Comité pueda aprobar una propuesta que suponga gastos, se debe consultar al Secretario General. Las reuniones del Comité, que han de tener lugar dos veces por año, se celebran en general en la Sede las Naciones Unidas en Nueva York o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

El Comité presenta informes sobre sus actividades a la Asamblea General de las Naciones Unidas por intermedio del Secretario General y mantiene un diálogo con la Tercera Comisión de la Asamblea General. Además, trabaja en cooperación con el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas y con el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. El Comité también tiene acuerdos de cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

6. Labor del Comité

Los Estados Partes deben presentar informes amplios al Comité cada cuatro años y breves informes de actualización en los períodos bienales intermedios. Cuando se presenta un informe al Comité para su examen, un representante del país interesado puede presentarlo, contestar preguntas de los expertos y hacer comentarios sobre las observaciones que formulen. En el informe del Comité a la Asamblea General se resumen esas actuaciones y se hacen sugerencias y recomendaciones.

Entre 1970 y marzo de 1991, el Comité recibió 882 informes, entre ellos 73 que se habían solicitado para obtener información adicional.

Desde el comienzo, el Comité tuvo que disipar diversas ideas erróneas sobre el carácter y propósito de esos informes. Ha señalado que, aunque un gobierno considere que no hay discriminación racial en su territorio, el país en cuestión, en su calidad de Estado Parte en la Convención, debe presentar informes amplios y otros informes periódicos.

Otra idea equivocada es que el Estado no está obligado a hacer cumplir la Convención si cree que la discriminación racial no existe en su territorio. El Comité ha señalado que la Convención no sólo se relaciona con las prácticas actuales sino también con los problemas que puedan aparecer en el futuro y que, al ratificar la Convención, los Estados Partes se han comprometido a incorporar las disposiciones de ese instrumento en el derecho nacional.

Algunos informes han dado la impresión de que si la Convención se ha convertido en parte de la ley suprema del país, no es necesario promulgar nuevas leyes. Sin embargo, la Convención requiere que se adopten leyes para que determinados actos sean delitos penados por la ley y también que se adopten medidas en las esferas de la educación, la cultura y la información. Del mismo modo, un Estado Parte no cumple con las obligaciones que le incumben con arreglo a la Convención si se limita a condenar la discriminación racial en la Constitución del país.

En algunos casos, los informes se han centrado en las medidas legislativas y se han descuidado las medidas judiciales, administrativas o de otra índole destinadas a eliminar la discriminación racial, o no se han incluido los textos de las leyes contra la discriminación.

El Comité ha proporcionado a los Estados Partes directrices relativas a la preparación de sus informes y con frecuencia les ha pedido información adicional. El Comité también ha hecho recomendaciones generales a los Estados Partes cuando ha considerado que la información sobre artículos concretos de la Convención no era suficiente para que los expertos pudieran establecer los hechos y resumir sus opiniones.

7. Denuncias de unos Estados contra otros

Todos los Estados Partes en la Convención reconocen la competencia del Comité para recibir una denuncia de uno de ellos en el sentido de que otro no aplica la Convención, y para tomar medidas al respecto. Sin embargo, ese procedimiento no sustituye a otros de que dispongan las partes interesadas. Hasta ahora, ningún Estado Parte ha utilizado el procedimiento que prevé que -a menos que el asunto se resuelva de otra manera- se designará una comisión de conciliación.

8. Comunicaciones personales

El procedimiento aplicable para que el Comité pueda recibir comunicaciones de personas o grupos que aleguen ser víctimas de una violación de la Convención entró en funcionamiento en 1982 cuando diez Estados Partes habían declarado que aceptaban la competencia del Comité en esa esfera.

El Comité señala confidencialmente esas comunicaciones a la atención del Estado Parte en cuestión, pero no revela la identidad de la persona o grupos de personas que aleguen la violación sin su consentimiento. Cuando un Estado ha explicado su punto de vista y quizá sugerido un recurso, el Comité debate el asunto y puede hacer sugerencias y recomendaciones que se transmiten tanto a la persona o grupo interesado como al Estado Parte.

9. Territorios bajo administración fiduciaria y territorios no autónomos

Desde que se creó el Comité, muchos territorios no autónomos, entre ellos algunos administrados por Estados en virtud de acuerdos fiduciarios de las Naciones Unidas, han alcanzado la independencia. No obstante, aún hay 18 territorios de ese tipo y cuando las poblaciones interesadas presentan una petición sobre una cuestión de discriminación racial, el Comité tiene la responsabilidad de estudiarla y de preparar un informe con recomendaciones para la Asamblea General. El Comité también informa en general sobre los problemas de discriminación racial en esos territorios.

El mandato del Comité abarca todos los territorios no autónomos, independientemente de que los Estados que los administren sean o no partes en la Convención. Tres grupos de trabajo del Comité se ocupan, respectivamente, de la situación en los territorios africanos; los territorios del Océano Atlántico y el Caribe, incluido Gibraltar; y los territorios de los océanos Pacífico e Indico.

Los Estados Partes no están obligados con arreglo a la Convención a informar al Comité sobre las cuestiones de discriminación racial que se planteen en los territorios no autónomos que administran. Por ello, la información del Comité procede sobre todo de informes preparados para el Consejo de Administración Fiduciaria y el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, o elaborados por esos órganos.

Con frecuencia el Comité ha tenido dificultades para llegar a comprender los problemas de discriminación racial en los territorios no autónomos y para formular recomendaciones encaminadas a resolverlos. Muchos de los informes que recibe se refieren principalmente a cuestiones distintas de la discriminación racial y las autoridades que los presentan no están obligadas desde el punto de vista jurídico a adoptar o aplicar medidas para combatir la discriminación. El Comité ha pedido reiteradamente que se le proporcione información más amplia para desempeñar sus funciones en esta esfera.

10. Movilización de la opinión pública

Un aspecto que se destaca en la Convención es que los Estados Partes deben comprometerse a tomar medidas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información para combatir los prejuicios y promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos raciales o étnicos.

Después del Año Internacional de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial (1971), las Naciones Unidas instituyeron, sucesivamente, dos decenios de la lucha contra el racismo y la discriminación racial (1973-83) y 1983-93). Con el auspicio de las Naciones Unidas, se celebraron en 1978 y 1983 conferencias mundiales para combatir el racismo y la discriminación racial.

Entre los órganos permanentes creados por las Naciones Unidas en sus esfuerzos por eliminar la discriminación racial, el Comité es el que cuenta con más amplia aceptación y, por ello, ha participado estrechamente en todas estas iniciativas. Se halla representado en los seminarios y simposios sobre la discriminación racial que organiza el Centro de Derechos Humanos.

En relación con las conferencias y los decenios el Comité ha publicado estudios en los cuales se examinan las medidas encaminadas a eliminar la incitación a la discriminación racial y los actos que la promueven; la enseñanza, la educación, la cultura y la información como medios para eliminar la discriminación racial; y las propias actividades del Comité.

11. Repercusiones

La entrada en vigor de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el examen periódico realizado por el Comité a lo largo de los últimos 20 años de los informes sobre las medidas adoptadas por los Estados Partes para cumplir con sus obligaciones han dado resultados positivos, entre los que cabe mencionar, en diversos países, los siguientes:

- Enmiendas de las constituciones nacionales para incluir disposiciones que prohíban la discriminación racial;

- Revisión sistemática de las leyes y reglamentaciones existentes para enmendar las que tienden a perpetuar la discriminación racial, o promulgación de nuevas leyes para satisfacer los requisitos de la Convención;
- Enmiendas de las leyes por sugerencia del Comité;
- Disposiciones que hacen de la discriminación racial un delito penado por la ley;
- Garantías jurídicas contra la discriminación en la esfera de la justicia, la seguridad, los derechos políticos o el acceso a lugares destinados al público en general;
- Programas educacionales;
- Creación de nuevos órganos encargados de ocuparse de los problemas de discriminación racial y de proteger los intereses de los grupos autóctonos;
- Consultas anticipadas con el Comité sobre los cambios previstos en el derecho o en las prácticas administrativas, indicando que se tendrá en cuenta su asesoramiento.

El hecho de que los Estados Partes deben responder de sus políticas en materia de discriminación racial en un foro internacional contribuye a la adopción de medidas encaminadas a ajustar las leyes y prácticas nacionales a la Convención. A lo largo de los años, el Comité y los Estados Partes han establecido una situación de confianza mutua; en general se toman debidamente en consideración las recomendaciones y solicitudes que hace el Comité.

12. Problemas

En su empeño por asignar una atención permanente a la discriminación racial en el plano internacional, el Comité se enfrenta con dos problemas que perturban su labor y dificultan el desempeño de su mandato. Uno de ellos es el hecho de que algunos Estados Partes no presentan informes periódicos o los presentan tarde. Se han dado varias razones para ello, entre otras la falta de personal nacional competente para presentar informes sobre derechos humanos y el volumen de trabajo que origina la obligación de presentar informes sobre un número creciente de cuestiones de derechos humanos.

En opinión del Comité, los informes de los Estados Partes son el elemento clave en su tarea de vigilancia. El hecho de que la discriminación racial persiste y puede, de pronto, manifestarse con renovada violencia destaca la necesidad de ejercer una vigilancia rigurosa y regular.

El segundo problema es de orden financiero. Cuando se estableció el Comité, se decidió que los gastos de los miembros del Comité estarían a cargo de los Estados Partes y no se sufragarían con el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Se consideró que esto era una manera de salvaguardar la independencia de los expertos. Si bien las sumas adeudadas por distintos Estados son pequeñas, muchos tardan en hacerlas efectivas. Hasta fines de 1985 la diferencia se cubría con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, pero desde entonces las Naciones Unidas no han podido prestar esa asistencia debido a las dificultades financieras y el Comité, que debería celebrar dos períodos de sesiones de 3 semanas cada año, ha tenido que acortarlos o cancelarlos en diversas oportunidades.

13. Labor futura

El Comité espera que las Naciones Unidas se esforzarán por convertir la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en un instrumento universal mediante la adhesión de todos sus Estados Miembros. El Comité, por su parte, continuará dedicándose a lograr la aplicación universal de la Convención.

Un segundo objetivo consiste en aumentar el número de Estados que declaren que reconocen la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de discriminación racial.

A breve plazo, los Estados Partes deben, en opinión del Comité, intensificar sus esfuerzos en cuatro esferas, que son las siguientes:

- Promulgación de leyes que castiguen la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, la incitación a la discriminación racial, así como los actos de violencia y la asistencia a las actividades racistas; y la prohibición de las organizaciones y actividades que promuevan la discriminación racial o inciten a practicarla;
- Legislación que garantice la igualdad de las personas ante la ley, independientemente de su raza, color, origen nacional o étnico;
- Legislación que proporcione protección y recursos contra los actos de discriminación racial;
- Medidas en las esferas de la educación, la enseñanza, la cultura y la información para combatir los prejuicios, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad, y difundir conocimientos sobre la Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales de derechos humanos;
- El Centro de Derechos Humanos está preparando una compilación de las leyes nacionales existentes contra la discriminación racial que se publicará dentro de poco. También se están redactando leyes modelo contra la discriminación. El Comité ayudará a determinar la manera más provechosa de utilizar estos documentos en los países que están tratando de aplicar la Convención.