

**MECANISMOS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE COMBATE
A LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

CARLOS QUESADA*

* Director para América Latina, Global Rights.

El racismo y la discriminación racial representan un obstáculo para el desarrollo de la democracia efectiva en América Latina y atentan contra el desarrollo económico de nuestros países; si bien es cierto, se han hecho esfuerzos nacionales e internacionales para combatir ese flagelo; las consecuencias del racismo y la discriminación racial se pueden palpar desde Alaska hasta la Patagonia en pleno Siglo XXI.

Muchos países de América Latina comparten un legado de discriminación racial. Nuestros países son sociedades profundamente divididas, en las cuales existen políticas de discriminación racial de facto, que a su vez han afectado las condiciones económicas, sociales y culturales de más de 200 millones¹ de personas y han influenciado los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales de las poblaciones indígenas y comunidades afro descendientes de la región.

En este curso se pretende describir las normas y mecanismos internacionales que han sido desarrollados a nivel internacional, especialmente a nivel de las Naciones Unidas y otros organismos regionales, que pueden ofrecer a quienes trabajan combatiendo la discriminación racial, una herramienta de trabajo importante.

I. Surgimiento de los mecanismos internacionales de combate a la discriminación racial

Para nadie es un secreto que el combate a la discriminación racial, en el Derecho Internacional, surge con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, movida por los atroces hechos acontecidos durante la segunda guerra mundial, contra minorías religiosas, étnicas, personas con discapacidades físicas o mentales y contra las personas con una orientación sexual distinta².

Es en la Carta de las Naciones Unidas de 1945³ que se plantea el combate a la discriminación racial; seguido por la Convención para la Prevención y la Sanción

¹ De acuerdo a datos del Banco Interamericano de Desarrollo existen en América Latina y el Caribe unos 150 millones de afro descendientes; mas los casi 40 millones en los Estados Unidos y unos 500 mil en Canadá; así como los mas de 40 millones de indígenas que existen en el continente.

² Me refiero al Holocausto que acabo con mas de 6 millones de judíos; además de población Roma (Gitanos); personas con discapacidad y personas con una orientación sexual distinta.

³ Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio de 1945. El Artículo 1, por ejemplo, proclama que uno de los principales propósitos de la Carta y de la creación del sistema de las Naciones Unidas en general es “Alcanzar la

C. QUESADA

del delito de Genocidio (1948)⁴ y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)⁵ en las cuales se plantea que nadie puede ser discriminado por su raza, color, religión, sexo, entre otros.

De hecho en muchos aspectos, los principios de equidad y no discriminación se encuentran en lo más profundo de las normas internacionales de derechos humanos existentes.; normas que además terminaran de desarrollarse con el fin del colonialismo, en la década de los 60s.

La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena, Austria en 1993 ratifico dichos principios y además proveyó de una oportunidad para que la comunidad internacional revisará la evolución en materia de derechos humanos desde la adopción de la Declaración Universal de los de los Derechos Humanos en 1948; tanto en la protección como en la conceptualización de las normas de derechos humanos.

Los Estados representados en dicha conferencia adoptaron por consenso (171 Estados) la Declaración y Plan de Acción de Viena donde plantearon que “el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna es una ley fundamental del derecho internacional de los derechos humanos. La rápida y comprensiva eliminación de todas las formas de discriminación racial, xenofobia e intolerancia relacionada son una prioridad para la comunidad internacional”.⁶

Una serie de tratados internacionales que han sido aprobados desde 1960 son los que quizás han contribuido más sustancialmente a la evolución de la jurisprudencia internacional que se ha desarrollado para enfrentar la discriminación racial. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó tres

cooperación internacional en promover y fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión”.

⁴ Convención para la Prevención y la Sanción del Crimen de Genocidio se abrió a firmas el 9 de diciembre del 1948, 78U.N.T.S. 277 (Adoptado por la Asamblea general en New York el 9 de diciembre, 1948. Entro en efecto el 12 de enero de 1951. Bajo la Convención el término Genocidio es definido en el Art. 2.

En la Convención, Genocidio significa cualquiera de los siguientes actos cometidos con la intención de destruir, en todo o en parte, un grupo nacional, etnico, racial o religioso, como:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre, 1948, UN GA Res. 217 (III 1948).

⁶ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, Departamento de Información. P. 33 (1993).

DISCRIMINACIÓN RACIAL

de los más importantes de estos tratados de derechos humanos a mediados de los años 60. En diciembre de 1965 la Asamblea General adoptó la Convención Internacional contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD); que plantea una definición de discriminación racial y donde obliga a los Estados a “asegurar que todas las instituciones públicas a nivel local y nacional deben actuar de conformidad con esta obligación”⁷. Un año después en 1966, la Asamblea General de las ONU adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)⁸ y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹; que contienen cláusulas contra la discriminación.

En 1980 la Asamblea General de las ONU adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres¹⁰; una convención que al leerse junto con el CERD; es de vital importancia para hacerle frente a la discriminación de género y raza.

Además de lo anterior, el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) ha solicitado a otros entes de las ONU que estudien y combatan la discriminación racial en el mundo.

En 1948 el ECOSOC solicitó que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desarrollara un programa para diseminar hechos científicos que desmintieran los prejuicios que llevaban a la discriminación racial. En la Declaración sobre la Naturaleza de la Raza y de las Diferencias Raciales (junio de 1951) se concluyó que no existen razas sino grupos humanos y que la inteligencia no tiene que ver con el color de la piel; sino que tiene que ver con factores culturales.¹¹

Ya en 1947 el ECOSOC había creado la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías; el único órgano subsidiario de la entonces Comisión de Derechos Humanos para estudiar el tema y para recomendar soluciones para hacerle frente a la discriminación racial; de hecho es

⁷ Convención Internacional contra Todas las Formas de Discriminación Racial, abierta a firmas el 16 de diciembre de 1966, 660 U.N.T.S 195 (Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en New York el 21 de diciembre de 1965, entro en efecto el 4 de junio de 1969).

⁸ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, abierta a firmas el 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171 (Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en New York el 16 de diciembre de 1966; entró en efecto el 23 de marzo de 1976).

⁹ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto a firmas el 16 de diciembre de 1966, 993 U.N.T.S. 3.

¹⁰ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, abierta a firmas el 1 de marzo de 1980, 1249 U.N.T.S. 14 (adoptada por la Asamblea General en New York el 18 de diciembre de 1979, entro en efecto el 3 de setiembre de 1981).

¹¹ Ver Declaración sobre la Naturaleza de la Raza y de las Diferencias Raciales; UNESCO. Junio 1951.

C. QUESADA

esta Sub Comisión la que redacta los primeros borradores de la CERD y la propuesta de creación del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial; que supervise la implementación del CERD.¹²

Muchos de estos esfuerzos de la ONU para combatir la discriminación racial tuvieron gran fuerza en los países que lograron su independencia a partir de los años 60.

De hecho la primera definición internacional que se da de discriminación racial, no la encontramos en el CERD; sino en la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en Materia de la Enseñanza de 1960. En su Art. 1 define que:

“Para los efectos de la presente Convención se entiende por “discriminación” toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas...que tengan por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”.¹³

Los esfuerzos de la UNESCO culminan en 1978 con la Declaración sobre Raza y el Prejuicio Racial¹⁴, que plantea entre otras cosas que:

“cualquier teoría que diga que un grupo racial o étnico es superior...no tiene ningún fundamento científico y es contrario a la moral y los principios éticos de la humanidad”.¹⁵

Pero además, va más allá, ya que es uno de los primeros instrumentos internacionales donde se define el racismo:

“El racismo engloba las ideologías racistas, ; las actitudes fundadas en los prejuicios raciales; los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las practicas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial; así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables; se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias; así como por medio de creencias y actos antisociales; obstaculiza el desenvolvimiento de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional y crea tensiones políticas entre los pueblos; es contrario a

¹² Para ver la discusión de varias iniciativas del Sub Comité sobre los borradores del CERD, ver Banton, Supra note 10, p. 55-57.

¹³ Ver UNESCO. Convención Relativa a la Lucha Contra Todas las Formas de Discriminaciones en Materia de la Enseñanza. Diciembre 1960.

¹⁴ Ver Michael Banton, Acción Internacional contra la Discriminación Racial, p. 24-25 (1996).

¹⁵ UNESCO. DECLARACIÓN SOBRE LA RAZA Y LOS PERJUICIOS RACIALES, 1978 en E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1 V

DISCRIMINACIÓN RACIAL

los principios fundamentales del derecho internacional y, por consiguiente, perturba la paz y la seguridad internacionales”.¹⁶

Queda claro desde finales de la década de los 70s que las razas no existen, sino los grupos humanos; pero también queda claro que el racismo si existe y que representa una amenaza para la paz mundial.

Otros esfuerzos incluyen dos conferencias internacionales que se enfocaron en métodos para combatir la discriminación racial; la designación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1994 de tres décadas consecutivas de “Décadas para la Acción y Combate al Racismo y la Discriminación Racial”¹⁷ y quizás, lo más conocido a nivel internacional, fue la campaña sostenida contra el Apartheid en Sudáfrica.

La Conferencia Mundial contra el Racismo que se celebró en Durbán, Sudáfrica en setiembre del 2001, es el último de los esfuerzos de la ONU por asegurar que los Estados miembros se unan en la lucha contra la discriminación racial. A nivel regional, la Conferencia de Santiago de Chile en diciembre del 2000 en preparación para la Conferencia Mundial marcó un hito histórico; no solo por la forma en que los gobiernos se comprometieron a combatir dicho flagelo, sino por el impacto que dicha conferencia tuvo entre organizaciones de la sociedad civil, especialmente la Afro descendiente.

La Declaración y Programa de Acción de Durbán¹⁸ no solo representaron un avance en el combate al racismo, sino que forzaron al organismo mundial a crear una serie de instituciones, en el marco de la organización regional, para combatir la discriminación racial.

En el 2009 se realiza la Conferencia de Revisión de Durbán; entre cuyos objetivos estaba evaluar como los Estados habían cumplido con el Programa de Acción; ahí quedo en evidencia que América Latina ha sido la región en donde más se avanza en la lucha contra la discriminación racial en el hemisferio.¹⁹

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Para ver resúmenes de varias iniciativas de las Naciones Unidas ver Acciones de las Naciones Unidas en el Campo de los Derechos Humanos, U.N. Doc ST/HR/2/Rev.4 pp. 152-168; Banton, Supra note 10, at 21-29.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas. Programa y Plan de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durbán, 2001.

¹⁹ En Brasil se creó una Secretaría para la Promoción de las Políticas de Igualdad Racial, conocida como SEPPIR; en varios países se crean organismos nacionales de combate a la discriminación racial y varios códigos penales incluyeron el delito de Discriminación Racial.

II. Mecanismos de las Naciones Unidas de Seguimiento a Tratados

1. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)²⁰

Esta Convención fue una de las primeras a ser adoptada por las Naciones Unidas luego de la adopción de la Convención sobre el Genocidio (1948). Esta Convención representa uno de las primeras herramientas a nivel internacional, no sólo para combatir la discriminación racial, sino para definirla en un tratado que obligará a los Estados a cumplir.

La Convención fue adoptada por la Asamblea General en 1965 en medio de los debates que existían durante la guerra fría y sobre el colonialismo y el legado neo colonial en la mayoría de los países subdesarrollados.

La Convención define discriminación racial en su artículo 1: “*como cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basados en la raza, color, descendencia, origen nacional o étnico que tenga como propósito o efecto el anular o impedir el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en las aéreas política, económica, social y cultural o cualquier otro campo de la vida pública*”.

Además CERD requiere que todos los Estados partes hagan frente a la discriminación tanto directa como indirecta en la vida pública; incluyendo la discriminación con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales.

Al referirse a las obligaciones estatales frente al CERD; la Convención se enfoca frente a las múltiples responsabilidades con respecto a la eliminación para combatir la discriminación racial. Quizás una de las más importantes es la de no cometer o practicar actos de discriminación; con el objetivo de asegurar esto, los Estados están obligados a revisar, reformar o eliminar leyes, normas y decretos o políticas que tenga por efecto crear o perpetuar actos discriminatorios.²¹

Pero la Convención obliga también a los Estados a tomar las medidas necesarias, incluyendo la introducción de legislación que busque eliminar la discriminación racial y que busque “*asegurar el adecuado desarrollo y protección de ciertos grupos raciales*”.²² Esta introducción de medidas alternativas, que en ciertos países han tomados forma de Políticas de Acción Afirmativa han sido objeto de debate a nivel mundial, ya que de acuerdo al Comité CERD son de carácter obligatorio.

²⁰ ONU. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. 1965.

²¹ CERD Art. 2 (1)(a) y (b)

²² CERD Art. (2)(d) y (e)

Por otra parte CERD habla de la necesidad de criminalizar tanto las declaraciones de odio, así como la participación de individuos en organizaciones que patrocinen las declaraciones de odio. El Art. 4 de la Convención plantea que los Estados deben criminalizar la diseminación de ideas basadas en la superioridad racial o el odio.²³

Obligación de cumplir con la Convención

El Comité que monitorea la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial – Comité CERD- es el responsable de supervisar el cumplimiento de la Convención. Una de las funciones más importantes del Comité es la de revisar informes iniciales y periódicos que se solicitan a todos los Estados que han ratificado la Convención. Además el Comité puede recibir quejas de Estados sobre otros Estados y puede recibir quejas de individuos o grupos de individuos alegando violaciones cometidas con base en los artículos de la Convención; esto último cuando el Estado ha aceptado la jurisdicción del artículo 14.

El Comité cuando ve casos individuales no emite sentencias; ya que no tiene forma de cómo hacer que se cumplan, lo que emite son opiniones (recomendaciones), que en muchos casos incluyen recomendaciones. Todo lo anterior, se realiza con base en la información recibida por escrito; ya que el Comité no convoca a audiencias en casos individuales y no existen los medios económicos que permitan a las víctimas tener acceso directo al Comité. Además todo el intercambio de información es confidencial hasta que el Comité adopta una opinión sobre el caso; estas opiniones son publicadas en el Informe Anual del Comité.

Los Estados partes pueden plantear quejas contra otros Estados sin necesidad de que exista otra Declaración.

Desde 1993 el Comité ha introducido un nuevo procedimiento para examinar situaciones donde graves violaciones a los derechos humanos están sucediendo o podrían suceder; este procedimiento ha sido invocado más de una docena de veces²⁴; en caso de que el Comité ponga a algún Estado bajo este procedimiento de alerta temprana; convocará a una discusión pública o privada sobre la situación y se puede solicitar a representantes del Estado que comparezcan; en la mayoría de los casos, se solicita al Estado parte que envíe un informe. Además dependiendo de la gravedad, el Comité puede llevar el caso ante el Alto

²³ Recomendación General del Comité CERD (42) sobre el Artículo 4 de la Convención, Compilación de Comentarios Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por los Tratados de Derechos Humanos, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1. P. 68.

²⁴ Entre los países se incluyen Papua Nueva Guinea, Ruanda, Burundi, Israel, México, la Antigua Yugoslavia, La República de Macedonia, la Federación Rusa, Argelia, Bosnia Herzegovina, Croacia y la República Federal de Yugoslavia. Ver Michael O'Flaherty, Derechos Humanos y las Naciones Unidas, (1996) p.103.

C. QUESADA

Comisionado de los Derechos Humanos y a la Secretaría General de la ONU; por ejemplo en los casos de Bosnia Herzegovina y Burundi.

En 1995 el Comité también llevó casos ante el Consejo de Seguridad; una vez que un Estado se encuentra ante este procedimiento se quedara ahí de manera indefinida, hasta que la situación no sea resuelta.

El Comité también ha desarrollado procedimientos para examinar países, aun cuando un Estado no haya presentado informes periódicos.

Con el transcurso de los años, el Comité ha ido “evolucionando” y se ha referido a aspectos que anteriormente no lo había hecho a través de las recomendaciones generales; asuntos como el tema de los migrantes, desplazados internos, personas con una orientación sexual distinta o una identidad de género distinta.

2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene dos cláusulas no discriminatorias, el Art. 2(1) que prohíbe la discriminación en relación con cualquier derecho sustancial enumerado en el Convenio y el artículo 26 que plantea el derecho a la equidad. El Art. 26 establece que “*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección ante la ley*”. En este sentido la ley debe prohibir cualquier discriminación y garantizar a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación basada en la raza, color, sexo, lenguaje, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad nacimiento otro estatus.

Pocos países han ratificado el Protocolo Opcional al Pacto que permite al Comité de Derechos Humanos considerar casos individuales. A través de los pocos casos conocidos el Comité está desarrollando una jurisprudencia significativa con respecto a las medidas no discriminatorias, aunque éstas no sean vinculantes para los Estados.

Para que una petición individual sea admitida bajo el Primer Protocolo Opcional del Pacto; el peticionario debe reclamar que es víctima de una violación de un Estado Miembro a uno de los derechos garantizados en el Pacto; además que se deben agotar los mecanismos jurídicos internos. Si bien es cierto las quejas son contra los Estados, se han presentado casos donde las quejas van dirigidas hacia Estados que han fallado en tomar acciones para detener a actores no estatales.

Además de las quejas individuales, un Estado Miembro puede también reconocer la competencia del Comité que fiscaliza el tratado para considerar quejas de Estados contra otros Estados; este mecanismo no está siendo utilizado.

DISCRIMINACIÓN RACIAL

Desde 1991 el Comité desarrolló un procedimiento para responder a situaciones de emergencia; solicitando bajo lo estipulado en el Art. 40 que Estados en crisis envíen informes detallando la naturaleza de la crisis y el Comité va a considerar el informe en la siguiente sesión. En los comentarios finales sobre los informes, el Comité puede concluir que el Secretario General lleve esa situación ante otros órganos de Naciones Unidas, incluyendo el Consejo de Seguridad; hasta la fecha este procedimiento ha sido utilizada en una docena de países.²⁵

3. Limitaciones a la Aplicación de los Tratados de las Naciones Unidas

Los tratados anteriormente mencionados sufren de una serie de limitaciones:

- a) Los países deben haber ratificado el Tratado sin reservas restrictivas; tanto el CERD como el ICCPR han sido ratificados.
- b) Los gobiernos son reacios ha emitir quejas en contra de otros Estados.
- c) Los Estados miembros tienen que haber aceptado la jurisdicción de artículos específicos para aceptar recibir quejas individuales. Art. 14 de CERD por ejemplo.
- d) Las víctimas que deseen enviar quejas individuales deben haber agotado los mecanismos internos o plantear un argumento creíble de que los mecanismos internos son totalmente ineficaces o inexistentes.
- e) Aun cuando los Estados hayan aceptado la jurisdicción para aceptar peticiones individuales; los Comités emiten recomendaciones, que no son de carácter vinculante para los Estados.

III. Mecanismos adicionales para proteger los Derechos Humanos

1. El Consejo de Derechos Humanos (Antes Comisión de Derechos Humanos)²⁶

Existen dentro de las Naciones Unidas procedimientos que no están vinculados a una convención internacional que también son eficaces en llamar la atención acerca de prácticas racistas en los países miembros. Uno de los más

²⁵ Iraq, la Republica Federal de Yugoslavia (dos veces), Perú, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Angola, Burundi, Haití y Ruanda.

²⁶ El Consejo de Derechos Humanos, instituido por la Resolución 60/251 del 15 de marzo del 2006 es el principal organismo intergubernamental de las Naciones Unidas que vela por los Derechos Humanos. Sustituyo a la Comisión de Derechos Humanos; que era un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC); el Consejo es un órgano subsidiario de la Asamblea General.

C. QUESADA

importantes es la reunión anual del Consejo de Derechos Humanos, el cual es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). El Consejo de Derechos Humanos se reúne por seis semanas cada año en Ginebra, Suiza, generalmente durante febrero y marzo para discutir métodos de fortalecimiento de los mecanismos de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas y formas en que se pueda visibilizar la situación de los derechos humanos en determinados países.

El Consejo está encargado de examinar información con respecto a la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales tanto a nivel regional, como a nivel específico²⁷. Además la Comisión puede adoptar resoluciones denunciando violaciones de los derechos humanos en ciertos países y pueden nombrar Relatores Especiales de país, quienes tienen a su cargo monitorear en detalle las condiciones de derechos humanos en un determinado país; entre sus funciones, está la de realizar visitas *in situ* antes de informar en la reunión anual del Consejo de Derechos Humanos.

2. El Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Luego de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en junio de 1993; la Asamblea General de las Naciones Unidas creó el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en diciembre de 1993²⁸; su mandato hace que el Alto Comisionado cree y envíe mecanismos de monitoreo al terreno para documentar e informar sobre violaciones de los derechos humanos; además educar en materia de derechos humanos en ciertos países; incluyendo capacitación en derechos humanos para la policía y las fuerzas armadas; asistir en la reforma de leyes y redactar borradores de constituciones; entre otros.

La OACDH brinda asesoría a los principales órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas; a saber el Consejo de Derechos Humanos y los órganos establecidos en virtud de los Tratados de Derechos Humanos.

A pesar de los problemas iniciales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha probado ser muy importante para presionar a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad a tomar acciones concretas en países y regiones que están pasando por una grave situación de derechos humanos. En nuestra región, la oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos ha jugado un papel muy importante en Colombia y Guatemala. Además tiene dos oficinas regionales, una en Panamá, para la región centroamericana y el Caribe y una oficina regional en Santiago de Chile.

²⁷ ECOSOC Resolución 1235 (XLII) adoptada en 1967

²⁸ Véase Resolución 48/141 de la Asamblea general, del 20 de diciembre de 1993.

3. Procedimientos Especiales

Por “Procedimientos especiales” se entiende los mecanismos que originalmente estableció la antigua Comisión de Derechos Humanos y que asumió el Consejo de Derechos Humanos, con el fin de examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente acerca de las situaciones de derechos humanos en un país o territorio (mandatos por país) o sobre temas a nivel universal (mandatos temáticos).²⁹

El Consejo de Derechos Humanos también puede nombrar relatores especiales para monitorear los derechos humanos desde un punto de vista temático; este ha sido uno de los que ha probado ser más eficiente en los últimos años. Para el tema de discriminación racial hacia la población afrodescendiente hay dos mandatos importantes; uno el Relator Especial para Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia e Intolerancia Relacionada; con la presentación de Informes Anuales y las visitas a los países para conocer las nuevas formas de discriminación racial

El otro mandato es el de la Experta Independiente de las Naciones Unidas para Asuntos de las Minorías; que también realiza visitas a países e informa al Consejo sobre los resultados esperados. En algunos casos ambos expertos pueden realizar visitas in-situ en conjunto; como la visita realizada a la República Dominicana por el Relator de las Naciones Unidas para Formas Contemporáneas de Racismo y la Experta Independiente de las Naciones Unidas para asuntos de las Minorías.³⁰

Al presentar sus resultados; los Relatores Temáticos generalmente ofrecen sus “buenos oficios” para presionar por reformas en los países estudiados; o al menos, establecer un diálogo con los países miembros.

Si bien es cierto las recomendaciones de esos mandatos no son vinculantes; los Estados de las Américas, incluyendo los Estados Unidos se han tomado muy en serio los informes que los Relatores emiten, ya que se convierten en instrumentos de incidencia para la sociedad civil.

Si bien es cierto el Consejo de Derechos Humanos es importante; hay que reconocer que está compuesto por representantes de gobiernos, por lo que es un ente eminentemente político; donde muchas veces se llegan a arreglos a través de alianzas y códigos de silencio sobre países, que tienen que estar a un lado u otro de los que aparecen como “mayores violadores” de los derechos humanos. Un

²⁹ En setiembre del 2008 eran ya 38 los procedimientos especiales; 30 mandatos temáticos y 8 mandatos por país.

³⁰ Doudo Diene, entonces Relator Especial para Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia y Gay McDougall, Experta Independiente para Asuntos de las Minorías visitaron República Dominicana en el 2008.

C. QUESADA

claro ejemplo ha sido China y todo el poder que tiene dentro de las Naciones Unidas para que no se le condene por las situaciones de derechos humanos en su territorio.

Bajo otro procedimiento, el 1503³¹, el Consejo de Derechos Humanos está autorizado a evaluar de manera confidencial peticiones individuales específicas o de organizaciones no gubernamentales que estén alegando “patrones consistentes de graves violaciones de los derechos humanos”. Desgraciadamente este procedimiento requiere de mucho tiempo, ya que las mismas deben ser consideradas por al menos cuatro órganos separados de derechos humanos y las peticiones quedan de manera confidencial durante el proceso. Los gobiernos “acusados” son informados de las comunicaciones; aunque muchas veces, la identidad de los peticionarios sea mantenida en el anonimato y se les da una oportunidad para responder. El procedimiento a veces toma años para que termine; con algunas excepciones ha quedado claro que este procedimiento no es tan efectivo.

IV. Mecanismos Regionales de Derechos Humanos

Además de los mecanismos internacionales, existen tres mecanismos regionales de derechos humanos que pueden jugar un papel muy importante para garantizar los estándares universales de derechos humanos y en crear nuevos estándares con respecto a normas y tratados internacionales; como quedo bien plasmado en la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena en 1993 los tres sistemas regionales, en América, Europa y África “juegan un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos”. Los sistemas regionales deben complementar y presionar a los órganos existentes de las naciones unidas para desarrollar interpretaciones más extensivas de las protecciones básicas de los derechos humanos.

Los tres sistemas se basan en tratados regionales de derechos humanos; aunque el sistema interamericano fue creado bajo la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) en lugar de la Convención Americana de Derechos Humanos y por lo tanto, esto ha permitido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desarrollar una interpretación más extensiva de sus competencias en el continente americano. El sistema africano y el sistema europeo basan sus respectivos mandatos directamente de los tratados de derechos humanos que los crearon. De los tres sistemas, el europeo, es quizás el más efectivo en hacer que sus decisiones vinculantes sean cumplidas por los Estados miembros

El mejor mecanismo para combatir la discriminación racial ha sido sin duda la Corte Europea de Derechos Humanos que ha avanzado muchísimo en casos de discriminación racial y donde los países europeos que han sido encontrados

³¹ U.N.DOC; ECOSOC Res 1503 (XL VIII) (1970).

culpables han respondido; ha habido casos por discriminación racial contra la Republica Checa por discriminación hacia la población Roma.

V. Papel de las ONGs

Cuando un Estado, a través de agentes directos o indirectos, viola los Derechos Humanos y no los subsana a través de su legislación interna, ni repara el daño a las víctimas, estas tienen todo el derecho de presentar una denuncia ante el sistema universal o regional. Las denuncias pueden ser presentadas por una persona, un grupo de personas o inclusive una ONG. Lo cierto es que en la práctica, son las ONG las que presentan o co-presentan una petición ante el Consejo de Derechos Humanos o ante los mecanismos de seguimiento de los tratados y juegan un papel protagónico.

La participación de las ONG en el proceso no es nueva, de hecho el rol de las ONG ha adquirido vital importancia en la conocida “progresividad” de los derechos humanos. Y ha habido un reconocimiento tanto de los Estados como de la ONU del importante papel que juegan las ONGs en el seguimiento de los Tratados y de cómo su participación ha sido fundamental para que los distintos comités, como el del CERD funcionen.

Las ONG han jugado y seguirán jugando un papel muy importante en la difusión de información sobre iniciativas políticas de la ONU en el tema de los derechos humanos.

Las organizaciones de la sociedad civil han promovido una representación independiente ante el Consejo de Derechos Humanos y ante los diferentes procedimientos especiales, lo anterior no solo fortalece, sino que le da un papel protagónico a las mismas; en especial con el trabajo de incidencia que pueden hacer con las recomendaciones de los distintos Comités, ya sea por país o a través de las recomendaciones generales.

En la lucha contra la discriminación racial, especialmente en las Américas, las ONGs son las que han convencido a sus gobiernos a cumplir el Programa y Plan de Acción de Durban, han incidido en países para realizar conferencias regionales y han formado parte hasta de delegación oficiales ante la Conferencia de Revisión de Durban, que se llevó a cabo en abril del 2009 en Ginebra.³²

VI. Conclusiones

En este capítulo se presentó una evolución de cómo a nivel internacional se ha combatido la discriminación racial, quizá lo más importante para el autor es dejar en evidencia que el término discriminación racial, ya había sido definido antes de que la CERD fuera aprobada en 1965; ya había habido un debate al

³² Brasil acreditó a 10 representantes de la sociedad civil en la delegación oficial.

C. QUESADA

interno de las Naciones Unidas que llega a la conclusión de que las razas no existen, pero que la discriminación racial si existe.

Otro aspecto a destacar es que en esa evolución se crean una serie de instrumentos universales y regionales que ofrecen una forma efectiva y eficiente de combatir la discriminación racial; hay que destacar la ratificación del CERD y otros instrumentos universales.

Sin embargo y a pesar de la existencia de instrumentos internacionales, el problema del racismo y la discriminación racial sigue siendo un obstáculo para el desarrollo de los pueblos y representa un serio problema para el mantenimiento de la paz.

No cabe duda de que la sociedad civil ha jugado un papel clave para el desarrollo de nuevos instrumentos regionales y que sigue jugando un papel importantísimo de fiscalización sobre la situación de discriminación racial en los países ante el Consejo de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos y ante los órganos de tratados, en especial del Comité CERD.