

**INFORME DEL COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE RACISMO, DISCRIMINACION
RACIAL, XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA**
(Normas Internacionales Complementarias)

1. Antecedentes

En 2006, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dispuso la creación de un Comité de expertos internacionales para expedirse y formular recomendaciones sobre los “vacíos” (*gaps*) de las normas internacionales existentes relativas al racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia. En acuerdo con esa decisión el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – sobre la base de ternas propuestas por las Regiones- nominó en diciembre 2006 a cinco juristas para integrar dicho Comité, representantes respectivamente de Africa (Tiya Maluwa, Malawi/Sudáfrica), Asia (Syafi'i Anwar, Indonesia), Europa Oriental (Dimitrina Petrova, Bulgaria), Europa Occidental y otros Estados (Jenny Goldschmidt, Holanda) y América Latina y el Caribe (Waldo Villalpando, Argentina). Los expertos se reunieron cuatro veces (en total 14 días hábiles) entre enero y mayo 2007 y presentaron su informe al Comité de Trabajo Intrergubernamental para el seguimiento de Durban en Setiembre 2007. En la sesión inaugural los expertos eligieron a Waldo Villalpando como Presidente del Comité.

2. Los temas propuestos

El mandato del Consejo proponía prestar especial atención a los llamados **grupos específicos** a proteger, a saber:

- grupos religiosos.
- refugiados, demandantes de asilo, apátridas,
- trabajadores migrantes,
- desplazados internos,
- comunidades de ascendencia étnica común,
- pueblos indígenas,
- minorías,
- pueblos bajo ocupación extranjera.

Además se pidió analizar diversas **manifestaciones** graves de discriminación, entre ellas:

- discriminación múltiple,
- limpieza étnica,
- genocidio,
- intolerancia religiosa y difamación de símbolos religiosos,
- discriminación en la esfera privada,
- incitación al odio racial y disseminación de mensajes xenofóbicos incluyendo los medios de comunicación masivos, información tecnológica e Internet

3. Las condiciones del mandato

Es necesario tener en cuenta que el mandato dado al Comité incluían ciertas pautas que fueron establecidas por el Consejo y el Grupo de Trabajo Intergubernamental. Las más importantes fueron:

- *Operar dentro de las causales de discriminación establecidas en la Convención Internacional contra todas las Formas de Discriminación Racial y desarrolladas en la Conferencia Mundial de Durban de 2001.*

Como se sabe esta Convención establece únicamente como causas de discriminación la "raza, color, linaje u origen nacional o étnico". Las otras formas bien conocidas de discriminación en razón del sexo, la edad, las ideas políticas, etc. se entienden protegidas por otros documentos internacionales y por supuesto son mencionadas en nuestro dictamen al tratarse cuestiones conectadas (refugiados, pueblos indígenas, etc) y especialmente en el tema "Discriminación múltiple". Aquí se generó el único disenso del Comité debido a la inclusión de la "orientación sexual" como causa de discriminación, mención a la que se opuso el representante de Asia pero que fue mantenida por los restantes miembros del Comité.

- *Dar preferencia a los temas propuestos por el Consejo de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo Intergubernamental*

Este temario nos obligó a concentrarnos preferentemente en las propuestas que se nos hacía, de por sí exhaustivas. Si a ello se suma el escaso tiempo que se nos confiriera (menos de 15 días hábiles de reuniones, entrevistas, etc.; seis meses de plazo para exponer una posición común) se podrá comprender que el trabajo del Comité estuvo casi exclusivamente concentrado en este temario.

- *Definir los vacíos (gaps) que aparecen en los documentos internacionales.*

La definición de "vacío" (gap) en los documentos internacionales no es fácil. Los Expertos expusieron en los párrafos 8 y ss (*The notion of substantive gaps*) las diversas variaciones de "vacíos" con las que se operó, diferenciando los siguientes:

- "Vacíos Normativos" (ausencia de norma expresa);
- "Vacíos de Aplicación" (cuando existe la norma pero no es suficientemente específica sobre el tema a estudio);
- "Vacíos de Supervisión" (existe la norma pero no se la aplica o su vigencia ha caído en desuso).

4. Consultas

El Comité de Expertos se hizo también tiempo para tener dos jornadas con el Grupo de Trabajo Intergubernamental, dos reuniones con el Comité de Expertos contra la Discriminación Racial (CERD), y entrevistas con varios Relatores Temáticos y representantes de los Órganos de los Tratados (*Treaty Bodies*). Se realizó, además, una encuesta escrita entre los representantes de los Estados.

5. El Informe del Comité

El Informe contiene una Introducción (parag. 1 a 23) y su núcleo –que resumimos a continuación- está dividido en tres partes:

- A) Obligaciones de los Estados (parag. 24 a 42)
- B) Grupos que requieren protección especial (parag. 43 a 100)
- C) Manifestaciones (parag. 101 a 153)

6. (A) Obligaciones de los Estados

Los Expertos añadieron este tema a los propuestos por el Consejo, entendiendo que los Estados deben comprometerse más efectivamente en la protección de los derechos contra la discriminación. En ese aspecto se proponen diversas normas nacionales que establezcan conductas concretas que los Estados deben introducir en sus respectivas legislaciones y en la aplicación de prácticas antidiscriminatorias.

Se recomienda, además, la adopción de una Convención de Educación contra la Discriminación a fin de incorporar sistemas y programas educativos contra la

discriminación a dictarse tanto en establecimientos públicos, privados, civiles y de seguridad de los respectivos Estados.

7 (B) Grupos que merecen protección especial

Los comentamos prosiguiendo la lista propuesta por el Consejo de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo Intergubernamental.

Grupos religiosos

Los nexos entre racismo y religión son evidentes y agravados en los últimos años, no obstante lo cual **no** están adecuadamente resueltos en la Convención Internacional contra la Discriminación. Se entiende que existe un “vacío de aplicación”. Se recomienda al CERD la pronta adopción de una Recomendación General sobre la materia y se requiere del Comité de Derechos Civiles y Políticos que revise el Comentario No. 22. Ambos en línea con los derechos y garantías expuestos en la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación basadas en la Religión o Creencias de 1981. Verbalmente se aclaró que el Comité no descarta, en esta materia, la sanción de un Protocolo Facultativo a la Convención contra la Discriminación .

Refugiados, demandantes de asilo

No se detectan “vacíos normativos” en estos casos teniendo en cuenta la existencia de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y demás documentos concordantes. Sin embargo, respecto de Xenofobia, se nota la ausencia de una específica incorporación de actos de xenofobia en los instrumentos internacionales (“vacío de aplicación”) y recomienda que el CERD apruebe una Recomendación específica en la materia.

Apátridas y Migrantes

La apatridia y la migración no protegida constituyen uno de los problemas más graves de los últimos años. La condición de apátridas y migrantes ilegales se ha deteriorado seriamente y la falta de protección adecuada es cada vez mayor (“vacíos de aplicación y supervisión”). La escasa ratificación de la Convención sobre la Apatridia (1954) y de la Convención de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (1981) agrava esta situación. Se demanda una activa campaña en pro de la ratificación y aplicación.

Desplazados Internos

No hay normas específicas para estas situaciones y sólo se resuelve internacionalmente por la extensión excepcional del mandato del ACNUR. En este sentido estamos ante un “vacío normativo”. Se recomienda a la Asamblea General la implementación de principios generales de protección de desplazados, que de hecho equivale a la preparación de un documento internacional específico.

Comunidades de ascendencia étnica común

No existe un “vacío normativo” en la materia. El CERD y los Órganos de los Tratados han adoptado decisiones acordes con las disposiciones ya existentes en la normativa internacional para proteger a estos grupos.

Pueblos Indígenas

Otro de los problemas más acuciantes para el Comité especialmente señalado en la Conferencia de Durban. Se toma nota que el CERD ha expresado en la Recomendación General 23 que la protección de los pueblos indígenas cae dentro de la competencia de la Convención. Para superar el “vacío de supervisión”, se considera prioritario y

urgente la ratificación generalizada del Convenio 169 de la OIT y la aprobación inmediata de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Minorías

El Comité considera que no hay “vacío normativo” para la protección de estos grupos. Sin embargo, su aplicación continúa siendo materia marginada de la política de los Estados. Se da la bienvenida a la designación de un Relator Temático especializado.

Pueblos bajo ocupación extranjera

El Derecho Internacional Humanitario y los documentos internacionales sobre Derechos Humanos cubren apropiadamente esta materia por lo que se considera que no existe “vacío normativo”. Sin embargo, no puede ignorarse el hostigamiento permanente que sufren estas poblaciones, ya señaladas en la Conferencia de Durban. Se trata de un “vacío de supervisión”.

8. (C) Manifestaciones

Se sigue la lista de temas propuesta por el Comité

Discriminación Múltiple

Fue el tema que generó el mayor debate y finalmente el único disenso en el Comité. Por discriminación múltiple se refiere a otros modos de intolerancia que agravan la condición de los ya discriminados, fuera de las causales indicadas en la Convención. En este punto el Comité encontró la oportunidad para referirse a otras formas de discriminación no contempladas en la Convención, por ejemplo, género, edad, discapacidad, condición HIV, situación marital, etc. que están citadas en el Informe. En cambio, la inclusión de “*orientación sexual*” no alcanzó consenso. Finalmente se mantuvo dicha mención considerando que los homosexuales constituyen un grupo discriminado. El representante asiático (indonesio) pidió que se dejara constancia de su oposición a incluirla. Si bien la mención es presentada con claridad y corrección, su sola inclusión fue muy criticada por algunos países del Grupo de Trabajo Intergubernamental.

El Comité entiende, de todos modos, que la discriminación múltiple presenta una diversidad deficientemente estudiada y que exige mayor elaboración por parte del CERD.

Limpieza Étnica

Se entiende que las disposiciones actuales, especialmente la inclusión como crimen de lesa humanidad, cubre adecuadamente esta conducta aberrante y no existe un vacío normativo. El Comité propone, en cambio, enfatizar las técnicas de “alerta temprano” para la prevención de este aberrante crimen.

Genocidio

Las consideraciones son similares a las ya expuestas para la limpieza étnica. El crimen constituye el primero y el más grave de los condenados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. El Comité enfatizó también la importancia de las prácticas preventivas de “temprano alerta”.

Intolerancia Religiosa y difamación de símbolos religiosos

Se señala el aumento de actividades de intolerancia religiosa particularmente después de Setiembre 2001. Se entiende que dicha práctica está suficientemente cubierta en la actual legislación internacional, pero se recomienda que el CERD adopte una Recomendación similar a la propuesta para el tema “Grupos Religiosos” y se enfatiza la

importancia de una educación multicultural para combatir la intolerancia religiosa (“vacío de aplicación”). El tema queda también ligado a la propuesta de una Convención sobre Educación contra la Discriminación y las respectivas obligaciones de los Estados.

Discriminación en la esfera privada

No existe, según el Comité, un vacío normativo en la legislación internacional, aún admitiendo la importancia e influencia de los cambios tecnológicos modernos de comunicación. De todos modos, la supervisión de un tema tan delicado tiene un buen punto de partida en el Comentario General N° 31 del Comité de Derechos Humanos y es necesario que el CERD esté dispuesto a abundar en la elaboración de las modalidades prácticas de este tema.

Incitación al odio racial y diseminación de mensajes xenofóbicos incluyendo los medios de comunicación masivos, información tecnológica e Internet

No se aprecia un “vacío normativo” pero sí un “vacío de aplicación”. Es entonces importante la prevención, supervisión y sanción de los actos de incitación al odio racial y religioso. La cooperación entre los Estados y las ONGs es en este aspecto vital. También una cuestión ligada a la propuesta de una Convención sobre Educación contra la Discriminación.. La utilización discriminatoria de mensajes vía Internet se señala como un punto de continua atención y colaboración entre los Estados y las ONGs.

9. El debate en el Plenario del Grupo de Trabajo Intergubernamental

En setiembre de 2007 el Comité fue convocado para informar verbalmente al Grupo de Trabajo Intergubernamental. El Informe había sido distribuido con anterioridad a los Estados en la versión inglesa. El que suscribe, en su condición de Presidente, expuso las principales líneas de la opinión del Comité y a continuación los demás miembros formularon comentarios adicionales. La mayoría de los Estados presentes intervinieron en el debate.

En términos generales, el Informe fue muy bien recibido, particularmente por los países europeos y latinoamericanos. Sin embargo, algunos países asiáticos y africanos (cinco en total) expresaron objeciones, consideraron que se notaba la ausencia de propuestas de reformas de fondo al sistema internacional de protección contra la discriminación. Otros países estimaron que esta posición era precisamente una virtud, toda vez que se entiende que la legislación internacional de protección contra la discriminación está bien encaminada y las debilidades radican en la aplicación. La mención que el Comité incluyó sobre orientación sexual generó una dura polémica entre los Representantes.

El Informe fue aceptado y en este momento se está en vías de traducirlo a los otros idiomas de la ONU. El Consejo de Derechos Humanos deberá expedirse sobre las propuestas efectuadas.

*Waldo Villalpando
Noviembre 2007*