

## II. Mecanismos de la Convención

No debe haber duda de que la inclusión de mecanismos para asegurar la observancia de la Convención es un gran mérito de la misma. Bien es cierto que la mayor parte de su sustancia podría haberse considerado como una norma consuetudinaria y que el propio instrumento ratifica y precisa el contenido del principio de prohibición de la discriminación. Sin embargo, tal como apunta Burrows, estos procedimientos no se habrían establecido si los Estados no los hubiesen considerado necesarios para que la Convención tuviera un efecto real en la práctica y evitar que éstos se resguardaran en la doctrina de la no intervención para hacer posible su cumplimiento.<sup>47</sup>

36

Ahora bien, debe señalarse que entre los mecanismos de cumplimiento algunos son de naturaleza administrativa y son exclusivos para los Estados, como la presentación de informes, el procedimiento de alerta temprana y el examen de denuncias entre los Estados; otro, que es de naturaleza administrativa y de participación de los propios afectados, es el examen de denuncia de particulares, y el último, que es de naturaleza judicial e interestatal, obliga a llenar ciertos requisitos estrictos, como es el acceso a la Corte Internacional de Justicia. De todos ellos daremos cuenta.

### 1. EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Este Comité fue creado para dar vida a los mecanismos como un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la propia Convención por los Estados Partes. Por lo regular, se reúne en Ginebra y celebra dos periodos de sesiones con una duración de tres semanas cada uno. Está com-

<sup>47</sup> M. R. Burrows, *Implementing the UN Racial Convention. Some Procedural Aspects*, pp. 237-238.

puesto por “dieciocho expertos de gran prestigio moral y reconocida imparcialidad, elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, los cuales ejercerán sus funciones a título personal”.

Este órgano es relativamente autónomo. Si bien sus miembros son elegidos por los Estados, ellos no pueden ser destituidos o reemplazados por el Estado que los propuso. Por otro lado, está vinculado al sistema de las Naciones Unidas, tanto en términos administrativos como presupuestales; sus reuniones suelen celebrarse en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, y los servicios de su Secretaría se sufragan con cargo al presupuesto ordinario del máximo organismo internacional. Además, sus informes se presentan a la Asamblea General a través del Secretario General y mantiene vínculos con otros organismos de las Naciones Unidas.

Por lo que toca a su labor, entre otras funciones, el Comité publica interpretaciones del contenido de los derechos humanos derivados de la Convención, cuestión que ayuda, junto con los debates temáticos que éste organiza, a la precisión de las ramificaciones de la prohibición de la discriminación racial.

Otra de sus funciones es la expresión de recomendaciones u observaciones generales a los informes sobre el cumplimiento de la Convención que presentan los Estados, tema que merece particular atención.

## 2. PRESENTACIÓN DE INFORMES

La presentación de informes al Comité por parte de los Estados Partes es el mecanismo más funcional de cumplimiento de la Convención, aunque no es el único. A éste se añaden el procedimiento de alerta temprana, el examen de las denuncias entre los Estados y el examen de las denuncias de par-

ticulares, por lo que toca a aquellos en los que participa el Comité; además, existe un recurso que puede presentarse ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), establecido en el artículo 22 de la propia Convención, pero por el momento nos concentraremos en la manera en que los informes periódicos ayudan a cumplimentarla.

Inicialmente, los Estados deben presentar sus informes un año después de su adhesión a la Convención y luego cada dos años. El Comité examina cada uno y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”. La importancia de las observaciones generales del Comité radica en el propio examen concienzudo que hace esa instancia de los informes de los Estados y, asimismo, de la exposición que provoca su publicación y la entrega de los reportes a la Asamblea General de las Naciones Unidas. En efecto, el artículo 9 de la Convención prevé que el Comité podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados, y que se comunicarán a la Asamblea General junto con las observaciones de los Estados partes, si las hubiere. Esto lleva el asunto a la opinión pública internacional.

Sin embargo, no todos los Estados Partes los han presentado a tiempo y huelga decir que éste es uno de los puntos más vulnerables del propio mecanismo. Hasta 2010, 23 países se encontraban en la lista de Estados cuyos informes debieron haberse presentado cuando menos diez años antes,<sup>48</sup> y otros 23 llenaban la lista de aquellos cuyos informes tenían más de cinco años de retraso.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Afganistán, Burkina Faso, Burundi, Gabón, Gambia, Guinea, Haití, Iraq, Islas Salomón, Jordania, Liberia, Malawi, Níger, Papúa Nueva Guinea, República Árabe Siria, República Centroafricana, Santa Sede, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Suazilandia y Zimbabwe.

<sup>49</sup> Argelia, Bangladesh, Belice, Benín, Chipre, Egipto, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Honduras, Hungría, Jamaica, Kenia, Mauricio, Qatar, San Marino, Sene-

Para intentar subsanar esta falta, el Comité decidió seguir adelante con el examen de la aplicación de las disposiciones de la Convención por los Estados Partes cuyos informes llevaban un retraso de cinco años o más. Para ello, acordó que el examen se basaría en sus últimos informes presentados. En caso de que no hubiera un informe inicial, el Comité analizaría toda la información presentada por el Estado o por cualquier otro medio. No es la mejor solución para llevar a los Estados a dar vigencia a la Convención, pero es una herramienta que el Comité ha intentado utilizar.

Consciente de la problemática descrita, esa instancia preparó unas "Directrices generales relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9".<sup>50</sup> Éstas sirven como guía y ayuda para facilitar a los Estados la presentación de los informes mencionados y su elaboración de forma estructurada.

Las directrices contienen indicaciones específicas para reportar, artículo por artículo, el cumplimiento de la parte sustantiva de la Convención (artículos 2 a 7). De acuerdo con este documento, los Estados deben integrar datos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sirvan para poner en práctica sus obligaciones y detallar la información específica que exige cada artículo.

Para exponer este mecanismo de mejor manera, consideramos que la presentación de un caso práctico da mayores luces a su funcionamiento. A este propósito y a guisa de ejemplo, puede observarse que nuestro país presentó en 2004 sus informes periódicos del 12o. al 15o. —que debieron haber sido presentados el 22 de diciembre de 1998, 2000, 2002 y

---

gal, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Timor-Leste, Tonga, Trinidad y Tobago, y Vietnam.

<sup>50</sup> CERD/C/70/Rev.5, 5 de diciembre de 2000.

2004; 2000, 2002 y 2004, respectivamente— fusionados en un solo documento.<sup>51</sup>

El Comité tuvo oportunidad de examinar en 2006<sup>52</sup> los informes de México y publicó sus conclusiones.<sup>53</sup> Entre los aspectos positivos, destacó los siguientes:

La declaración realizada por el Estado Parte en 2002 del artículo 14 de la Convención para el reconocimiento de la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas.

La adopción del nuevo artículo 2 de la Constitución que establece que la Nación Mexicana es única, indivisible y pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>54</sup> en 2002 y por la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación que entró en funciones en 2004.

La promulgación en 2003 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas<sup>55</sup> y la creación del Instituto de Lenguas Indígenas.

La creación en 2003 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

<sup>51</sup> CERD/C/473/Add.1.

<sup>52</sup> En sus sesiones 1731 y 1732 (CERD/C/SR.1731 y 1732), celebradas los días 20 y 21 de febrero de 2006.

<sup>53</sup> CERD/C/MEX/CO/15 del 4 de abril de 2006.

<sup>54</sup> Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de junio de 2003; última reforma publicada el 27 de noviembre de 2007. La ley se deriva del cuarto párrafo del artículo 1o. constitucional que señala:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>55</sup> Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de marzo de 2003; últimas reformas publicadas el 18 de junio de 2010.

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN  
DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

El reconocimiento de la jurisdicción de los juzgados indígenas en algunas entidades federativas.

La ratificación del Estado Parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en 2003.

La estrecha colaboración entre la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos presente en México en la lucha contra la discriminación racial, particularmente en relación con los pueblos indígenas.

En contraste, el Comité expresó los siguientes motivos de preocupación y recomendaciones:

<i>Preocupaciones</i>	<i>Recomendaciones</i>
Falta de datos estadísticos sobre comunidades afrodescendientes	Proporcionar información sobre las comunidades afrodescendientes que numéricamente son pequeñas y más vulnerables, y por ello deben contar con todas las garantías de protección
Falta reflejar en la práctica las reformas constitucionales de 2001 en materia de derechos indígenas	Poner en práctica los principios recogidos en la reforma constitucional en estrecha consulta con los pueblos indígenas
Falta de cumplimiento del artículo 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que recoge el derecho de los indígenas al uso de intérpretes en el sistema de la administración de justicia [art. 5(a)]	Garantizar el derecho de los pueblos indígenas al uso de intérpretes y de defensores de oficio conoedores del idioma, cultura y costumbres de las comunidades indígenas en el transcurso de procedimientos judiciales
Que el artículo 2, sección VII, de la Constitución haya limitado el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus representantes políticos únicamente a nivel municipal [art. 5(c)]	Recordar el artículo 5(c) de la Convención, y le recomienda que garantice en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos a cualquier nivel

COLECCIÓN DEL SISTEMA UNIVERSAL  
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

42

<i>Preocupaciones</i>	<i>Recomendaciones</i>
<p>El hecho de que las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, en particular en la región Huasteca, donde la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento y titulación de sus tierras ha dejado en las últimas tres décadas una secuela de decenas de muertos [art. 5(d)(v)]</p>	<p>Recordar la Recomendación General 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, en particular el párrafo 5, el cual exhorta a reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas para que posean, exploten, controlen y utilicen sus tierras y territorios. Asimismo, asegurar la correcta aplicación del Programa de Atención a Focos Rojos que tiene por objeto resolver los conflictos cuya causa principal es la disputa por la posesión de tierras y proporcionar información en su próximo informe periódico sobre los avances logrados en esta materia</p>
<p>La situación de los trabajadores migrantes que provienen principalmente de comunidades indígenas de Guatemala, Honduras y Nicaragua, en particular respecto de las mujeres que son víctimas de abusos tales como largas jornadas laborales, falta de seguro médico, maltrato físico y verbal, acoso sexual y amenazas de entregarlas a las autoridades migratorias por ser indocumentadas [art. 5(e)(i)]</p>	<p>Asegurar el adecuado cumplimiento en la práctica de los programas que se están llevando a cabo, como el Programa de Documentación para la Seguridad Jurídica-Migratoria de los Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos, el Programa de Regularización Migratoria, el Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias, el Plan de Acción para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular con El Salvador y Honduras, así como el Programa de Jornaleros Agrícolas. Incluir información en el próximo informe periódico sobre los progresos obtenidos en relación con la situación de los trabajadores migrantes</p>
<p>La condición de los hombres y las mujeres indígenas en materia de salud reproductiva en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en relación con la práctica de esterilizaciones forzadas [art. 5(e) (iv)]</p>	<p>Adoptar todas las medidas necesarias para poner fin a la práctica de esterilizaciones forzadas, investigar de manera imparcial y procesar y castigar a los autores y ejecutores de estas prácticas. Velar también para que las víctimas dispongan de recursos justos y eficaces, incluso para obtener indemnización</p>

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN  
DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

<i>Preocupaciones</i>	<i>Recomendaciones</i>
La discriminación racial existente hacia los pueblos indígenas en los medios de comunicación, incluida la emisión de representaciones estereotipadas y denigrantes hacia ellos (arts. 4 y 7)	Adoptar medidas apropiadas para combatir los prejuicios raciales que conduzcan a la discriminación en los medios de comunicación, tanto en los canales públicos como privados. Promover, en la esfera de la información, la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los diversos grupos raciales existentes, incluida la adopción de un código de deontología de los medios de comunicación

Por otro lado, el Comité expresó como recomendaciones generales tener en cuenta el contenido de la Declaración y Programa de Acción de Durban al incorporar en su ordenamiento jurídico interno a la Convención, en particular los artículos 2 a 7, y proveer información sobre las medidas adoptadas para tal efecto, sobre todo la aplicación del plan nacional de acción. Para efectos de publicidad, el Comité recomendó la difusión de los informes del Estado y de sus observaciones en los idiomas indígenas relevantes.

Hasta aquí dejamos el ejemplo de la presentación de los informes de México y la respuesta del Comité, señalados con fines ilustrativos, pues el seguimiento de nuestro país a las recomendaciones de esta instancia supera la extensión del presente estudio. Lo que queremos destacar con este caso es la labor minuciosa que dedica el Comité a los informes presentados por los Estados y exponer el grado de detalle que pueden alcanzar tanto los informes como las propias observaciones y recomendaciones.



### 3. PROCEDIMIENTO DE ALERTA TEMPRANA

El Comité aprobó un procedimiento de alerta temprana y acción urgente en 1993,<sup>56</sup> año desde el que ha tomado numerosas decisiones sobre la base de estos procedimientos y formulado recomendaciones a los Estados Partes para prevenir violaciones graves de la Convención a través de medidas concretas. Todo lo anterior sirve, además, para prevenir situaciones que puedan producir violencia y conflictos étnicos.<sup>57</sup>

El Comité ha acumulado una gran experiencia y el mecanismo del procedimiento ha evolucionado. En efecto, en su 71 Periodo de Sesiones (30 de julio a 17 de agosto de 2007) esta instancia aprobó nuevas directrices para los procedimientos de alerta temprana y acción urgente<sup>58</sup> que sustituyeron al documento de trabajo de 1993.

Además de los esfuerzos por depurar el procedimiento, la experiencia y funcionalidad del mecanismo es insoslayable y, en voz del propio Comité, puede decirse que este órgano

Ha abordado la presencia de manifestaciones graves, masivas o persistentes de discriminación racial, en algunos casos con dimensiones de genocidio. Entre ellas cabe citar actos de extrema violencia como el bombardeo de aldeas, el empleo de armas químicas y de minas terrestres, las ejecuciones extrajudiciales, la violación y la tortura contra minorías y pueblos indígenas.

<sup>56</sup> A/48/18, anexo III.

<sup>57</sup> El Comité aprobó la creación de este mecanismo en el contexto del informe del Secretario General, señor Boutros Boutros-Ghali, titulado "Un programa de paz" (A/47/277-S/24111), en el que propuso la identificación y adopción de medidas preventivas para evitar conflictos, cuestión que fue abordada en la resolución 47/120 de 18 de diciembre de 1992 de la Asamblea General, en el que llamaba a la diplomacia preventiva.

<sup>58</sup> Directrices para el procedimiento de alerta temprana y acción urgente, Informe anual A/62/18, Anexos, cap. III

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN  
DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

nas. Además, el Comité ha tomado decisiones en relación con situaciones de desplazamiento interno en gran escala y flujo de refugiados a causa de la discriminación racial, y examinado casos de injerencia en las tierras de comunidades indígenas, en particular la explotación de recursos naturales y los proyectos de infraestructura que amenazan con causar daños irreparables a los pueblos indígenas y tribales. Otras decisiones del Comité han versado sobre las pautas de propagación rápida de la violencia y el odio raciales, la discriminación racial observable en los indicadores sociales y económicos, las tensiones étnicas, la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial, así como la falta de una base legislativa adecuada para la definición y la penalización de todas las formas de discriminación.<sup>59</sup>

Dicho mecanismo permite que las tareas de esta instancia sean mucho más activas y no sólo actúe de forma reactiva a los informes presentados por los Estados Partes, lo que ayuda a elevar el cumplimiento de la Convención. Esto se logra a través de un grupo de trabajo sobre procedimientos de alerta temprana y acción urgente compuesto por cinco miembros del Comité que tienen una participación activa y con miras a la prevención de violaciones.

Las decisiones tomadas han comprendido diversas recomendaciones a los Estados Partes para poner fin a las violaciones de los derechos humanos que han incluido, *inter alia*, la propuesta de inicio de diálogo con las víctimas, solicitudes de acercamiento con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ofrecimiento de buenos oficios y asistencia técnica, envío de misiones de miembros del Comité *in situ*, solicitudes al Secretario General que señalen la atención de los órganos competentes, incluido el Consejo de Seguridad, y recomendaciones de perseguir y castigar a

<sup>59</sup> *Idem*.

los autores de crímenes internacionales, así como de ofrecer reparación a las víctimas.<sup>60</sup>

Resulta curioso que el mecanismo al que se hace referencia no tenga un fundamento explícito en la Convención. La actuación del Comité se basa principalmente en el artículo 61 de su reglamento,<sup>61</sup> que lo faculta para establecer un subgrupo que atienda el procedimiento de alerta temprana y acción urgente. A pesar de ello, el trabajo realizado a través de este mecanismo resulta muy beneficioso.

#### 4. EXAMEN DE LAS DENUNCIAS ENTRE LOS ESTADOS

46

La Convención prevé en su artículo 11.1 que si un Estado considera que otro Estado incumple las disposiciones de dicho instrumento, el primero de ellos podrá llevar el asunto a la atención del Comité, quien transmitirá la comunicación correspondiente al Estado interesado con la finalidad de que aclare la situación y explique las medidas correctivas que haya implementado, de ser el caso.

De no resolverse el asunto de forma satisfactoria para las Partes, mediante negociaciones bilaterales o algún otro procedimiento, en un plazo de seis meses contado a partir del momento en que el Estado recibió la comunicación inicial, cualquiera de los dos Estados tendrá derecho a someter de nuevo el caso al Comité. Si al final los Estados no pueden

<sup>60</sup> Las misivas, declaraciones y decisiones están disponibles en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm>. Consulta: 7 de noviembre de 2011. El tipo de medidas a tomar por el Comité están establecidas en las nuevas directrices e incluyen indicadores específicos para iniciar el mecanismo.

<sup>61</sup> El párrafo 1 del artículo 10 de la Convención faculta al Comité para crear su propio reglamento; el artículo citado señala que éste podrá establecer los subcomités y otros órganos auxiliares especiales que considere necesarios y determinar su composición y mandato.

llegar a una solución, la Convención prevé, en su artículo 22, que toda controversia sobre la aplicación o interpretación de la misma podrá ser llevada a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, siempre y cuando se hayan agotado las negociaciones entre ambas partes.

Hasta ahora, ningún Estado Parte ha utilizado el procedimiento que prevé la formación de una comisión de conciliación. Los Estados, por lo general, han sido reticentes en el uso de este tipo de recursos en materia de derechos humanos.<sup>62</sup>

Con el tiempo, quizá los Estados recurran a estos procedimientos; aunque el matiz político de su uso pueda hacer que el beneficio real parezca perderse, también podría redundar en beneficio de una población vulnerable, por lo que no debe descartarse *a priori*.

## 5. EXAMEN DE LAS DENUNCIAS DE PARTICULARES

La Convención fue pionera en establecer un mecanismo dispuesto para individuos o grupos de personas que alegaran ser víctimas de violaciones en su jurisdicción. Además de abrir una puerta a los individuos a un sistema internacional de protección, que ya de por sí tiene un mérito trascendental, la formación de este mecanismo serviría como modelo para otras convenciones que prevén procedimientos similares, a saber, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>63</sup> la Convención contra la Tor-

<sup>62</sup> En otro ámbito, puede señalarse, a guisa de ejemplo, que los Estados Unidos de América no ha aceptado la competencia de la Comisión Interamericana para conocer comunicaciones interestatales. Asimismo, aunque el gobierno de México reconoce la competencia de la CIDH, a la fecha no ha reconocido la competencia de la CIDH para conocer de las mismas.

<sup>63</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976.

tura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,<sup>64</sup> la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,<sup>65</sup> el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer<sup>66</sup> y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>67</sup>

Debe agregarse que México es uno de los 54 países que reconocen la competencia del Comité para recibir peticiones, de acuerdo con la declaración presentada el 15 de marzo de 2002.<sup>68</sup>

Sin embargo, el uso del mecanismo no es automático, ya que los Estados deben reconocer mediante declaraciones la competencia del Comité. Por otro lado, los Estados pueden retirarle a esta instancia dicha atribución si así lo juzgan conveniente; sin embargo, las comunicaciones que estuvieran pendientes por resolver subsistiría hasta su conclusión.

Una vez que se presenta la declaración, el Comité puede recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de violaciones, por parte de un Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la Convención.

<sup>64</sup> Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984 y en vigor desde el 26 de junio de 1987.

<sup>65</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990 y en vigor desde el 1 de julio de 2003.

<sup>66</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

<sup>67</sup> El Protocolo fue adoptado en la misma fecha que la Convención de la cual es accesorio, el 13 de diciembre de 2006, y entró en vigor al mismo tiempo, el 3 de mayo de 2008.

<sup>68</sup> La Declaración fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 2002 y promulgada, de acuerdo con el decreto publicado, el 3 de mayo de 2002.

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN  
DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

Siguiendo el punto, como prerequisites pueden añadirse: a) que los Estados pueden establecer o designar un órgano competente para recibir y examinar las peticiones (lo cual no hizo nuestro país, por lo que se infiere que las comunicaciones pueden presentarse directamente) y b) que los peticionarios hubieran agotado los demás recursos locales que estuvieran disponibles.

Una vez cumplidos estos requisitos y recibida la comunicación del individuo o grupo de personas, el Comité, protegiendo la confidencialidad de los peticionarios, examina las explicaciones o declaraciones que presente el Estado por escrito en un término de tres meses, para aclarar la cuestión y exponer qué medida correctiva (si la hubiere) ha adoptado. La misma confidencialidad para los individuos o grupos se resguarda en las sesiones que en él se llevan a cabo, las cuales son privadas de acuerdo con el artículo 88 de su reglamento.

Posteriormente, si las hubiere, el Comité presenta al Estado y al peticionario sus sugerencias y recomendaciones. De todo esto se da difusión a través de un resumen que se incluye en su informe anual y, cuando proceda, un resumen de las explicaciones y declaraciones de los Estados, así como de las sugerencias y recomendaciones.

Además de facilitar el cumplimiento de la Convención a los Estados Partes, este mecanismo tiene relevancia porque constituye una vía para la precisión o mejor entendimiento del articulado del propio instrumento. Lo anterior se logra a través de una especie de "jurisprudencia" de los propios asuntos sometidos al Comité. Si bien es cierto que éste no ejerce funciones jurisdiccionales, el peso de sus sugerencias y recomendaciones tiene un valor que no puede soslayarse, tanto por el número de casos que le han sido sometidos como por el detenimiento en el examen de las decisiones y su difusión.

Al 22 de julio de 2010 le habían sido sometidas 41 comunicaciones, de las cuales 17 fueron encontradas inadmisibles, cuatro estaban pendientes, y de las 24 en que halló competencia, en 10 identificó violaciones contra 14 en que consideró no procedente la comunicación.<sup>69</sup> Muchos de estos casos merecen mención, aunque nos limitaremos a algunos recientes o que han tenido trascendencia.

Respecto de la comunicación número 43/2008 (*Adan c. Dinamarca*), relativa a las declaraciones discriminatorias de un miembro del Parlamento de Dinamarca contra personas de origen somalí y la falta de investigación criminal de las mismas, el Comité concluyó que existió una violación por parte de Dinamarca de los artículos 2, párrafo 1 d), y 4 de la Convención, al considerar que las declaraciones eran ofensivas y que constituían una generalización negativa sobre todo un grupo de personas, basada únicamente en su origen étnico o nacional, a pesar de haber sido formulada en el contexto de un debate político.<sup>70</sup>

La misma Dinamarca fue exonerada de la acusación contenida en la comunicación número 44/2009 (*Hermansen y otros c. Dinamarca*) por un caso de presunta discriminación por la aplicación de un “descuento étnico” que ofrecía una compañía aérea con oficinas en Dinamarca a la etnia tai, y por la falta de investigación de las denuncias por el Fiscal, fundamentada en el párrafo 1 d) del artículo 2, inciso f) del artículo 5 y artículo 6 de la Convención. En este caso, el Comité concluyó que los peticionarios no podían considerarse

<sup>69</sup> *Status of communications dealt with by CERD under Art. 14 Procedure*. UN CERD. 2010-07-22. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERDSURVEYArt14.xls>. Última consulta: 7 de noviembre de 2011.

<sup>70</sup> Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Asamblea General, Documentos Oficiales, Sexagésimo quinto periodo de sesiones, Suplemento núm. 18 (A/65/18), p. 140.

víctimas porque no habían sufrido perjuicios a consecuencia de los hechos denunciados. Como resultado, la comunicación fue desechada *ratione personae* con fundamento en el párrafo 1 del artículo 14.<sup>71</sup>

La comunicación número 26/2002 (*Hagan v. Australia*) ventiló una queja sobre el uso del término “nigger” (negro), que en inglés es despectivo, para nombrar un anuncio público en Australia en honor al jugador E. S. “Nigger” Brown. Una vez agotados los recursos internos, según reconoció Australia, el peticionario acudió al Comité, quien consideró que a pesar de no tener la intención de usarse el término en forma peyorativa, el propio vocablo resultaba ofensivo, y recomendó al Estado tomar las medidas necesarias para la remoción del término e informar de las acciones que se emprendieran con dicho propósito.<sup>72</sup>

## 6. RECURSO ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

El artículo 22 prevé que los Estados podrán someter controversias “con respecto a la interpretación o a la aplicación” de la Convención. Para ello deben actualizarse como requisitos: a) que ninguna de las partes haya hecho una reserva a este artículo<sup>73</sup> y b) que la controversia no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> CERD/C/62/D/26/2002, reunión del 20 de marzo de 2003.

<sup>73</sup> Un grupo de países no se consideran obligados por el artículo 22: Afganistán, Arabia Saudita, Bahrein, China, Cuba, Egipto, Guinea Ecuatorial, India, Indonesia, Iraq, Israel, Kuwait, Líbano, Libia, Madagascar, Marruecos, Mozambique, Nepal, Siria, Tailandia, Turquía, Vietnam y Yemen.



A. *El caso Actividades armadas en el territorio del Congo (Nueva demanda: 2002) (la República Democrática del Congo contra Ruanda)*

Puede adelantarse que, hasta el momento, no ha habido oportunidad para que la Corte Internacional de Justicia conozca un caso que llegue hasta el fondo de alguna controversia derivada de la Convención. Por supuesto, ha habido intentos. Un ejemplo es el caso de las *Actividades armadas en el territorio del Congo (Nueva demanda: 2002) (la República Democrática del Congo contra Ruanda)*. La demanda presentada por el primero de estos países ante la Corte pretendía sustentar su competencia en diversos puntos, entre ellos el artículo 22 de la Convención.

La Corte, al emitir su fallo el 3 de febrero de 2006, concluyó que ninguno de los fundamentos esgrimidos por la República Democrática del Congo (RDC) justificaba su competencia. A tal conclusión llegó el Tribunal internacional al constatar que Ruanda expresó una reserva sobre la competencia compulsoria del Tribunal y que ésta no se había retirado de manera válida. Sobre este punto, la CIJ notó que la propia Convención prohibía reservas incompatibles con su propio objeto y propósitos; inclusive el segundo párrafo del artículo 20 las consideraba incompatibles si las dos terceras partes de los Estados Partes en la Convención formulaban objeciones a la misma, condición que en el *cas d'espèce* no se había materializado.<sup>74</sup>

De manera concisa, la CIJ notó que la reserva de Ruanda no era necesariamente incompatible con el objeto y propósitos de la Convención. Para llegar a esa decisión, tuvo en cuenta que la sustancia de las obligaciones quedaba subsistente con independencia de que el Tribunal pudiera ser com-

<sup>74</sup> ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, pp. 33-34, párr. 72.

petente para conocer una controversia; aunado a ello, la Corte también destacó que la RDC no había objetado en su momento la reserva de Ruanda.<sup>75</sup>

Por otro lado, la CIJ rehusó que existiera un conflicto al considerar la prohibición de la discriminación racial como una norma *ius cogens* de Derecho Internacional y la incompatibilidad de la reserva de Ruanda. Al respecto, observó que la prohibición a la discriminación y su competencia eran dos normas separadas y que no existía otra norma perentoria que requiriera a los Estados consentir para resolver las disputas derivadas de la Convención.<sup>76</sup>

En un sentido similar, la CIJ consideró que “los derechos y las obligaciones *erga omnes* que puedan ser un punto en una disputa no otorgarían jurisdicción a la Corte para conocer de un litigio”.<sup>77</sup> Si bien es cierto que a dicha conclusión llegó el Tribunal al analizar la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, el mismo razonamiento resulta aplicable a la Convención motivo de este estudio que, sin lugar a dudas, contiene obligaciones *erga omnes*.

En cuanto al último punto, debe reiterarse, tal como ha tenido ocasión la CIJ, que tanto normas *ius cogens* como obligaciones *erga omnes* no constituyen *per se* un fundamento para la jurisdicción de la Corte si no existe un consentimiento de las partes, según establece su propio estatuto y jurisprudencia.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> *Ibid.*, párrs. 77 y 66-68.

<sup>76</sup> *Ibid.*, párr. 78.

<sup>77</sup> *Ibid.*, párr. 64.

<sup>78</sup> De manera expresa apuntó la CIJ: “El carácter *erga omnes* de una norma y la regla del consentimiento a la jurisdicción son dos cosas diferentes” (“the *erga omnes* character of a norm and the rule of consent to jurisdiction are two different things”). Cf. ICJ, *East Timor (Portugal v. Australia)*, p. 102, párr. 29.

Quizá en consideración a la gravedad de los hechos ocurridos en el Congo, la CIJ reiteró que existía una diferencia fundamental entre la aceptación por parte de los Estados de la competencia de la Corte y la conformidad de sus actos con el Derecho Internacional. Por tanto, añadió la CIJ, ya sea que los Estados hayan aceptado o no su competencia, tienen el deber de cumplir las obligaciones que les imponen la Carta de las Naciones Unidas y otras normas del Derecho Internacional —incluidas las del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos—, y seguirán siendo responsables de los actos que cometan en contravención del Derecho Internacional.

Si bien estas aseveraciones pudieran ser innecesarias en sentido estricto para la formulación de la sentencia, desde un punto de vista práctico parecía necesario no dejar de lado la importancia de los instrumentos de derechos humanos y derecho humanitario que clamaban por cobrar vigencia y protección en la población del Congo, por lo que, a nuestro juicio, el apuntamiento de la CIJ resulta válido.

*B. El caso Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*

Si ha habido un caso en el que la CIJ ha estado cerca de entrar en materia por la Convención, es el que analizaremos en este apartado.<sup>79</sup> El 12 de agosto de 2008 el Estado de Georgia presentó una demanda contra la Federación de Rusia<sup>80</sup> por haber aplicado una política sistemática de discrimi-

<sup>79</sup> Una primera discusión del caso, antes de que fuera resuelto, se encuentra en Cindy Galway Buys, "Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)", pp. 294-299.

<sup>80</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Application Instituting Proceedings, 12 de agosto de 2008.

nación racial contra la población georgiana ubicada en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur.

Apenas dos días después Georgia solicitó a la Corte la aplicación de medidas cautelares, las cuales fueron otorgadas con ordenamientos para ambas partes. La CIJ indicaría en este punto que ambas partes debían abstenerse de cualquier acto de discriminación racial y de patrocinar, defender o apoyar este tipo de actos. De igual manera, indicó que las partes deberían facilitar la asistencia humanitaria y abstenerse de realizar actos que pudieran perjudicar los derechos de las partes o que pudieran agravar o extender la disputa.<sup>81</sup>

Cabe señalar que este litigio internacional se enfocó en la jurisdicción de la CIJ y, por tanto, las audiencias que se llevaron a cabo en el periodo comprendido entre el 13 y el 17 de septiembre de 2010 se concentraron sólo en la excepción formulada por la Federación de Rusia en relación con la falta de jurisdicción del Tribunal Internacional.

Ya desde la indicación de las medidas provisionales, la CIJ había señalado que la frase "cualquier disputa [...] que no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella" no sugiere, en su sentido usual, que tanto las negociaciones formales en el contexto de la Convención como los recursos a procedimientos referidos en el mismo artículo constituyan prerequisites a ser cumplidos antes de que la Corte tomara conocimiento del caso.<sup>82</sup> Sin embargo, la CIJ también notaría que el mismo artículo supone que algún intento de negociaciones o el procedimiento debería ser iniciado previamente.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> ICJ, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15 October 2008, p. 353, párr. 149.

<sup>82</sup> *Ibid.*, párr. 114.

<sup>83</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Judgment 14 April 2011 (Preliminary Objections), p. 50, párr. 129.

En cuanto al punto específico de negociaciones, la CIJ recordaría la importancia que la Corte Permanente Internacional de Justicia les concedió en el caso *Mavrommatis*, y citaría de este caso textualmente lo que sigue: “antes de que cualquier disputa pueda ser sujeta a una acción legal, la sustancia debe ser claramente definida por medio de negociaciones diplomáticas”.<sup>84</sup>

Por otro lado, la CIJ se concentraría en la aserción “que no se resuelva” del mismo enunciado del artículo 22, sobre la cual, con un enunciado lógico *de facto*, señalaría que “una disputa que ha sido resuelta, no es más una disputa”.<sup>85</sup> En resumidas cuentas, la CIJ concluiría que deben reunirse como requisitos para conocer de una disputa derivada de la Convención: a) que las partes recurran a las negociaciones o al procedimiento de la misma Convención y b) que la disputa no haya sido resuelta efectivamente.

Después, la CIJ analizaría la definición del término “negociaciones” y razonaría que esta noción involucra “más que la oposición de puntos de vista legales o de intereses entre las partes, o la existencia de una serie de acusaciones y refutaciones, o aun el intercambio de reclamos y reconvencciones directamente opuestos”. El concepto “negociaciones”, de acuerdo con el razonamiento de la Corte, tiene un estándar más alto y requiere de “un intento genuino de alguna de las partes en disputa de entablar discusiones con la otra parte en disputa, con miras a resolver la controversia”.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> *Ibid.*, párr. 131. Citando a PCIJ, *Mavrommatis Palestine Concessions*, p. 15.

<sup>85</sup> *Ibid.*, párr. 134.

<sup>86</sup> *Ibid.*, párr. 157. Más adelante, la CIJ observaría que las negociaciones no necesariamente deben llegar a un acuerdo, tal como se había notado anteriormente en la misma jurisprudencia internacional, al citar los siguientes casos: PCIJ, *Railway Traffic between Lithuania and Poland*, p. 116; ICJ, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands)*, p. 48, v. 87, y ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, párr. 150.

Pues bien, debe señalarse que la CIJ no encontró que Georgia pudiera cumplir con estos requisitos, por lo cual, como consecuencia natural, desechó la demanda. Sin embargo, queda lo impreso por la Corte como un antecedente necesario para cualquier Estado que quiera invocar el artículo 22 de la Convención.

Esto no significa, en modo alguno, que los Estados dejen de considerar a la CIJ como un mecanismo más de cumplimiento de la Convención. Por el contrario, la sentencia de la Corte sirve como una herramienta indispensable para conocer a fondo la forma de utilizarlo, que puede redundar en última instancia en beneficio de la población vulnerable.

## 7. EXAMEN DE INFORMACIÓN RELATIVA A TERRITORIOS BAJO ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA O NO AUTÓNOMOS

57

De acuerdo con el artículo 15 de la Convención, el Comité está facultado para examinar y recibir informes sobre territorios bajo administración fiduciaria o no autónomos, o cualesquiera otros territorios a los que se aplique la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General. Las copias de peticiones, copias de informes y otras informaciones referentes deben ser transmitidas por los órganos competentes de las Naciones Unidas al Comité, quien a su vez comunicará a la Asamblea General sus opiniones y recomendaciones al respecto.

Hasta el momento, el Comité ha señalado en diversas ocasiones la dificultad del cumplimiento de esta función porque cuenta con poca información sólida sobre la aplicación de la Convención en estas zonas.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *op. cit.*, p. 144.