



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/69
7 de febrero de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
58º período de sesiones
Tema 11 del programa provisional

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Incompatibilidad entre democracia y racismo

Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, presentado
de conformidad con la resolución 2001/43 de la Comisión

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se somete en cumplimiento de la resolución 2001/43 de la Comisión de Derechos Humanos, en la que la Comisión invitó a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a que presentara a la Comisión en su 58º período de sesiones un informe analítico sobre las principales tendencias y políticas gubernamentales relativas a la incompatibilidad entre democracia y racismo, especialmente sobre el proceso de establecimiento de partidos políticos con plataformas racistas, así como sobre las medidas adoptadas para contrarrestar estas tendencias.

2. El informe consta de tres secciones principales. En la parte I se estudia la relación existente entre la democracia y el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En primer lugar se examina la democracia como un valor fundamental que puede verse amenazado por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. A continuación se analiza brevemente la necesidad de proteger y reforzar la democracia para combatir el racismo y las formas conexas de intolerancia, y se examina el marco jurídico que protege y promueve la democracia contra el racismo. En la parte II se identifican a grandes rasgos las tendencias actuales del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que amenazan la democracia, con una subsección dedicada a los partidos políticos que tienen plataformas racistas. En la parte III se examinan las medidas para contrarrestar los efectos negativos del racismo sobre la democracia.

3. El ACNUDH pidió información a los gobiernos sobre el tema del informe y recibió cinco respuestas. En la parte III del presente informe se da cuenta de la información facilitada. El texto completo de todas las respuestas puede consultarse en los archivos de la Secretaría.

I. RELACIÓN ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, LA XENOFOBIA Y LAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA

A. La democracia como valor fundamental que puede verse amenazado por el racismo y debe ser protegido

4. La democracia se considera en general una forma básica de organización de las sociedades contemporáneas y uno de los valores fundamentales de los tiempos modernos. El principio en el que se inspira es el reconocimiento de que todos los seres humanos tienen igual dignidad y valor. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 se vinculó la democracia con otros valores fundamentales y se afirmó que "la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos independientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida". La interpretación de los otros valores como el desarrollo centrado en el hombre y los derechos humanos universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí no deja lugar a dudas de que la Conferencia Mundial se refirió a la democracia en un sentido sustantivo y no sólo formal. El Informe sobre Desarrollo Humano 2000 refleja, principalmente en el capítulo 3, la opinión muy extendida de que la democracia es la única forma de orden político en el que pueden garantizarse todos los derechos humanos¹. En la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia se reiteró que la democracia es esencial para la prevención y eliminación efectivas del racismo y las formas conexas de intolerancia.

5. La Comisión de Derechos Humanos ha reafirmado que, aun cuando no existe un modelo universal de democracia, la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación son bases esenciales de la democracia. Ha afirmado que la consolidación de la democracia requiere la promoción y protección de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, en particular el derecho al desarrollo, al crecimiento económico sostenido y al desarrollo sostenible de los países y las comunidades. La Comisión ha exhortado a los Estados a consolidar la democracia, en particular mediante la promoción del pluralismo y la participación de los individuos en la adopción de decisiones, el desarrollo de instituciones públicas competentes, incluidos un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables, y el establecimiento de un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas. Además, ha instado a los Estados a fomentar una democracia que promueva el bienestar de los pueblos, rechazando todas las formas de discriminación y exclusión, consolide las prácticas del buen gobierno y aumente la cohesión social y la solidaridad².

¹ Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), parte I, párr. 8.

² Véanse las resoluciones 2000/47 y 2001/36 de la Comisión.

6. La democracia sustantiva, tal como la concibe la Comisión de Derechos Humanos, debe basarse en los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos. De lo contrario, quedaría reducida a procesos y técnicas formales. Así como la democracia se fundamenta en la inclusión, la participación y la elección, el racismo y la xenofobia limitan, discriminan y excluyen. La democracia está basada en la rendición de cuentas y en la responsabilidad de todos los que participan en ella, mientras que el racismo y la xenofobia se caracterizan por la arbitrariedad y el desprecio por los demás. Todas las manifestaciones básicas del racismo y la xenofobia son incompatibles con la democracia porque son esencialmente contrarias al principio de la igual dignidad de las personas, a la igual participación de todos en la vida de la comunidad y a la protección igual de los derechos humanos. Privan de sus derechos a personas y grupos y, por su propia naturaleza, amenazan los valores democráticos y la estructura democrática de la sociedad, desestabilizando las relaciones entre las personas y los grupos³.

7. La democracia, como uno de los valores fundamentales de las sociedades contemporáneas, necesita ser protegida contra el racismo y la xenofobia, que ponen en peligro su contenido esencial. Del mismo modo, debe reconocerse que la democracia es uno de los instrumentos fundamentales para contrarrestar esos males.

B. Consolidación de la democracia como medio eficaz para combatir el racismo

8. Para que la democracia cumpla su promesa debe ser incluyente. Sus mecanismos y procedimientos tienen que incorporar plenamente a las mujeres, las minorías, las poblaciones indígenas, los trabajadores migrantes y otros grupos cuyos derechos e intereses requieren promoción y protección. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 se distinguen dos modelos generales de democracia -el mayoritario y el incluyente- y se examina por qué la democracia incluyente es más propicia a la promoción y protección de los derechos humanos que la democracia reducida al gobierno de la mayoría. Ello se comprende si se tiene en cuenta que en las sociedades pluralistas muchas minorías se encuentran permanentemente excluidas a causa de su limitada capacidad para influir en las perspectivas electorales de los partidos políticos mayoritarios. Como consecuencia de ello pueden generarse y arraigar tensiones, o incluso conflictos abiertos, en sociedades que celebran elecciones y que siguen otros procedimientos democráticos. Esta es una nueva manifestación del clásico dilema de "el gobierno de la mayoría frente a los derechos de las minorías", cuya solución consiste en una combinación del proceso democrático de adopción de decisiones, el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías, y políticas que garanticen una organización no excluyente de la sociedad.

³ En el preámbulo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se dice que "toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y [...] nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial". En su artículo 1 se define la discriminación racial como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquiera otra esfera de la vida pública".

9. Las democracias incluyentes, basadas en el respeto mutuo y en la tolerancia, son un medio para que las sociedades resistan eficazmente al racismo y a la xenofobia. Son esenciales a este respecto precisamente porque esos flagelos son a menudo el resultado de la discriminación, la exclusión y la marginación. Las democracias incluyentes se fundamentan en los principios de la participación y la repartición de poderes, en el reconocimiento y respeto de la diversidad, en la inclusión de las minorías en los procesos democráticos y en las instituciones, y en el imperio de la ley. Crean el espacio y los procedimientos para la protección de todas las partes de la sociedad, e incorporan los derechos humanos a la formulación de las políticas sociales y económicas, contribuyendo así a resolver las desigualdades destructivas en diferentes ámbitos de la vida.

10. Desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 la comunidad internacional ha prestado una atención creciente a la democracia como garante de los derechos humanos y del desarrollo. Más recientemente, en la Declaración del Milenio, los Estados se comprometieron a promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho, y a aumentar la capacidad de todos los países de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos. La labor de la Comisión de Derechos Humanos ha contribuido a que se comprendan mejor los diversos elementos de la democracia y su interdependencia con los derechos humanos. Las resoluciones 2000/47, "La promoción y consolidación de la democracia", y 2001/36, "Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia", proporcionan juntas un amplio marco de principios y prácticas para afianzar la democracia.

C. Marco jurídico para la promoción de la democracia y su protección contra el racismo

11. Todos los elementos básicos de la democracia están protegidos por las normas internacionales de derechos humanos, y la no discriminación es un principio fundamental del derecho internacional. De conformidad con el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, uno de los principales propósitos de las Naciones Unidas es desarrollar y estimular el "respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". En la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma lo siguiente: "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición". Este principio es también común a todos los principales tratados internacionales de derechos humanos.

12. El artículo 21 de la Declaración Universal establece las bases para un orden democrático, al declarar que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, expresada mediante elecciones auténticas y periódicas. Proclama el derecho a participar en el gobierno y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho de todo ciudadano, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 del Pacto, a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones auténticas y periódicas y a tener acceso a las funciones públicas⁴. En la Declaración Universal y en el Pacto Internacional de Derechos

⁴ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, en HRI/GEN/1/Rev.5.

Civiles y Políticos se protegen también otros derechos esenciales para la participación política -la libertad de opinión y de expresión, el derecho de reunión pacífica y de asociación, y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión⁵. Esos derechos deberían permitir, entre otras cosas, la libre promoción de los programas e ideas políticos, la manifestación de las propias convicciones y la movilización del apoyo social. La participación política eficaz en la dirección de los asuntos públicos exige la libre corriente de información e ideas entre los ciudadanos, los candidatos y los funcionarios electos. La práctica democrática está basada en la protección y el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

13. Pero, ¿significa esto que la promoción de ideas racistas debe estar protegida en el marco de un orden democrático y de sus normas fundamentales de derechos humanos? ¿Ha de prevalecer la protección de las libertades democráticas sobre la necesidad de contrarrestar eficazmente la difusión pública de ideas racistas? Aunque estas preguntas parezcan retóricas, a juicio de muchos plantean un verdadero dilema. En varios países la ley no prohíbe las organizaciones o la publicación de textos que promueven ideas racistas. Es más, los informes presentados a los órganos creados en virtud de tratados indican que algunos gobiernos consideran la prohibición de movimientos basados en ideas racistas o la prohibición de la promoción de esas ideas incompatible con ciertas libertades fundamentales. Sin embargo, las disposiciones de la Declaración Universal y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permiten imponer limitaciones a algunos derechos humanos, que son también pertinentes en el contexto que se está examinando, cuando sea necesario proteger los intereses legítimos de la sociedad o los derechos humanos de otras personas⁶. En el contexto de la lucha contra el racismo, el derecho internacional va incluso más lejos, pues establece la responsabilidad clara de los Estados de adoptar medidas apropiadas, inclusive la prohibición de algunas actividades. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que ha sido ratificada por 161 países, los Estados Partes "condenan toda la propaganda y

⁵ Véanse los artículos 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶ En el caso de la libertad de expresión y de la libertad de información (artículo 19 del Pacto), se permiten las restricciones que son necesarias para el respeto de los derechos o de la reputación de los demás y para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas. De igual forma, el derecho a la reunión pacífica (artículo 21 del Pacto) y el derecho a asociarse libremente (artículo 22 del Pacto) sólo pueden limitarse con el fin de respetar los derechos y libertades de los demás, y para garantizar la moral y el orden públicos y el bienestar general en una sociedad democrática. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos (artículo 25 del Pacto) no puede ser objeto de restricciones arbitrarias. Todas estas disposiciones representan un intento de establecer un equilibrio entre los intereses legítimos de la sociedad o de otras personas y los derechos y libertades del individuo. La normativa de derechos humanos sólo autoriza a imponer restricciones necesarias y proporcionadas a los derechos humanos consagrados en el Pacto. El alcance de esas limitaciones no debe interpretarse de forma que se ponga en peligro la esencia del derecho de que se trate. Por el contrario, debe interpretarse estrictamente en favor de esos derechos. Asimismo, todas las limitaciones deben ser compatibles con los objetivos y fines del Pacto y no deben aplicarse arbitrariamente. Al Estado corresponde la tarea de justificar una limitación en virtud de algún derecho del Pacto (véase la Observación general N° 29 aprobada por el Comité de Derechos Humanos, en HRI/GEN/1/Rev.5).

todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación" (art. 4). Los Estados Partes se comprometen además a declarar "como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación" (párrafo a) del artículo 4). Los Estados Partes "declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley" (párrafo b) del artículo 4).

14. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus Recomendaciones generales Nos. VII y XV, reiteró que esas disposiciones tienen carácter obligatorio. En virtud de esas disposiciones, los Estados Partes tienen no sólo que promulgar una legislación apropiada sino también que velar por que se aplique eficazmente. El Comité recordó que el artículo 4 de la Convención exige a los Estados Partes que castiguen cuatro categorías de conducta indebida: i) la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial; ii) la incitación al odio racial; iii) los actos de violencia contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico; y iv) la incitación a cometer tales actos. El Comité manifestó también claramente que en su opinión "la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial es compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión"⁷. El Comité señaló a la atención de los Estados Partes el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley. En cuanto a la opinión de algunos Estados de que con arreglo a su ordenamiento jurídico no procede declarar ilegal a una organización antes de que sus miembros hayan promovido la discriminación racial o incitado a ésta, el Comité reiteró su postura de que "esas organizaciones, así como las actividades organizadas y otro tipo de propaganda, tienen que declararse ilegales y prohibirse. La participación en esas organizaciones ha de estar sancionada en cuanto tal"⁸.

15. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el párrafo 2 de su artículo 20, establece que "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, a la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". En su Observación general N° 11, el Comité de Derechos Humanos adopta el mismo criterio que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial al afirmar que las prohibiciones previstas en el artículo 20 "son plenamente compatibles con el derecho a la libertad de expresión enunciado en el artículo 19, cuyo ejercicio implica deberes y responsabilidades especiales". A juicio del Comité, el párrafo 2 del artículo 20 "está dirigido contra toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, tanto si tal

⁷ Recomendación general N° XV, párr. 4, en HRI/GEN/I/Rev.5.

⁸ *Ibid.*, párr. 6.

propaganda o apología tiene fines internos al Estado de que se trata como si tiene fines externos a ese Estado. [...] Para que el artículo 20 llegue a ser plenamente eficaz debería existir una ley en la que se dejase bien sentado que la propaganda y la apología en él descritas son contrarias a la política del Estado, y en la que se estableciese una sanción adecuada en caso de incumplimiento".

16. Por último, debe subrayarse que los participantes en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, recordaron "que la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o en el odio racial deberá ser declarada delito punible por ley, teniendo debidamente en cuenta los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial"⁹.

17. Teniendo en cuenta lo que antecede, no se puede justificar que se invoquen derechos y libertades democráticos para proteger la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, ya que esas ideas producen daños y menoscaban los derechos humanos y las libertades de las personas o de los grupos contra los cuales van dirigidas. Si bien las plataformas políticas son esenciales para los procesos electorales, las que se basan en ideas racistas y xenófobas son incompatibles con la democracia porque ponen en peligro lo que la democracia tiene que proteger -la dignidad y el valor de la persona humana y los derechos y libertades de los individuos y de los grupos. Incluso en sociedades democráticas, no puede decirse que los políticos y los partidos políticos se mantengan dentro de un marco democrático si intentan ganar votos demonizando a una parte de la población, o si sus plataformas se basan en ideales deshumanizadores.

II. TENDENCIAS ACTUALES DEL RACISMO, LA XENOFOBIA Y LAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA QUE AMENAZAN LA DEMOCRACIA

A. Amplitud, manifestaciones contemporáneas y dinámica del problema

18. Pese a que la no discriminación es un principio fundamental del derecho internacional, la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social u otra condición, persiste en casi todos los países del mundo. En los últimos cinco años, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha examinado en sus informes casos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra negros, árabes, musulmanes, judíos, romaníes, inmigrantes y trabajadores migrantes. El Relator Especial ha prestado particular atención a las actividades de las organizaciones neonazis y de los cabezas rapadas, y a la utilización de Internet como medio para propagar y promover el odio racial¹⁰. Ha identificado algunas situaciones recurrentes que son incompatibles

⁹ A/CONF.189/12; cap. I, Declaración, párr. 86.

¹⁰ Véanse E/CN.4/1997/71, E/CN.4/1998/79, E/CN.4/2000/16 y Add.1, E/CN.4/2002/21.

con la democracia. Sus informes se centran, en particular, en las actitudes racistas y en los estereotipos negativos de ciertos grupos que conducen a su exclusión y marginación y, en general, contribuyen a mantener y perpetuar las desigualdades. Los miembros de los grupos afectados están especialmente expuestos a las violaciones de su seguridad personal y a la discriminación en la administración de la justicia. Sufren también discriminación en materia de vivienda, educación y empleo, y son objeto de difamación en los medios de información y blanco del odio en Internet. El Relator Especial ha identificado situaciones persistentes de intolerancia religiosa, como la destrucción de símbolos religiosos y lugares de culto. Ha observado que resulta difícil separar los actos de discriminación racial de los de intolerancia religiosa, ya que unos y otros pueden reforzarse o provocarse mutuamente. Por lo que respecta a los inmigrantes y trabajadores migrantes, el Relator Especial ha manifestado que en todas partes el inmigrante se ha transformado en fácil chivo expiatorio de las crisis económicas o de la inseguridad. A menudo se les hace responsables de todos los males de la sociedad. En algunos casos tienen que enfrentarse con grandes dificultades de orden legislativo e institucional, además de ser blanco de comentarios y actos racistas y xenófobos.

19. El Relator Especial ha venido señalando a la atención numerosos casos de propaganda racista y xenófoba en Internet. Se recordará que el Seminario sobre el papel de Internet en relación con las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, organizado por el ACNUDH en 1997 en el marco del Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, reconoció que el principal problema que tenía que resolver hoy día la comunidad internacional era cómo evitar que se limitara la libertad de expresión sin dejar de prestar la debida protección jurídica a los derechos de los grupos y los particulares que se veían afectados por el aumento de la difusión de material racista y xenófobo en Internet. Durante uno de los cinco seminarios regionales de expertos organizados por el ACNUDH en preparación de la Conferencia Mundial de Durban, se señaló que en algunos países los discursos racistas y de odio están protegidos por el derecho a la libertad de expresión y, por consiguiente, se permite su publicación en Internet. En otros países, pese a que las expresiones de odio están tipificadas como delito, no es posible actuar contra sus autores porque los anuncios en la Red provienen de países que no las prohíben, y sus autores están amparados por disposiciones jurídicas que garantizan la libertad de expresión. El carácter descentralizado de Internet hace difícil la eliminación de tales actividades.

20. El tema general de los seminarios regionales de expertos antes mencionados fue "Tendencias generales, prioridades y obstáculos en la lucha contra el racismo y la discriminación racial". Los informes de los seminarios revelaron la existencia de tendencias perturbadoras en cada una de las regiones anfitrionas, tendencias que hacen referencia, según el caso, a la discriminación contra comunidades indígenas, minorías, migrantes, refugiados o solicitantes de asilo. En varios de los seminarios de expertos, el tema de la discriminación contra los migrantes fue considerado motivo de especial preocupación. Además, la discriminación basada en la raza, la etnia, la condición social y económica, la religión y la situación política existe en distinto grado en cada una de esas regiones¹¹.

¹¹ Los informes de los seminarios figuran en la página relativa a la Conferencia Mundial contra el Racismo del sitio del ACNUDH en la Web.

B. El caso de los partidos políticos con plataformas racistas

21. Los partidos políticos tienen una responsabilidad particular en lo que respecta a afianzar la democracia y combatir lo que la amenaza, como es el racismo. En cumplimiento de la resolución 2000/14 de la Comisión, el Relator Especial preparó un estudio sobre la cuestión de las plataformas políticas que promueven o incitan a la discriminación racial¹². En ese estudio el Relator Especial señaló que durante el último decenio los partidos políticos y las organizaciones racistas de extrema derecha han adquirido cada vez más popularidad e influencia en diversas partes del mundo¹³. A juicio del Relator Especial, esa mayor popularidad es atribuible a problemas económicos, a la globalización y a la inmigración. En algunos casos, para atraer a votantes que tienen miedo de perder su condición en la sociedad, los partidos de extrema derecha describen a los inmigrantes y a las poblaciones minoritarias como oportunistas que reducen el bienestar y son incapaces de integración. En otros casos los partidos políticos basan su ideología en el neonazismo, el ultranacionalismo y la superioridad racial. Las poblaciones indígenas, los inmigrantes y los refugiados han sido blanco de ese discurso político negativo, y el multiculturalismo se presenta a menudo como una amenaza más que como un beneficio para las sociedades en cuestión.

22. El Relator Especial señaló que el derecho internacional es claro acerca de la necesidad de prohibir las organizaciones que incitan al odio racial. Observó que, pese a la claridad del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, muchos Estados Partes han hecho declaraciones y formulado reservas al respecto, limitando así su aplicación al nivel nacional¹⁴. El Relator Especial reiteró que negarse a prohibir las organizaciones y los partidos políticos que incitan a la discriminación racial no contribuye a la democracia, sino que, por el contrario, crea una paradoja democrática al proteger a organizaciones que frecuentemente ponen en peligro los cimientos mismos de la democracia.

23. En la Conferencia Mundial de Durban se expresó la preocupación de que los programas raciales y xenófobos están volviendo a adquirir reconocimiento político, moral e incluso jurídico en muchas formas, entre otras a través de algunos partidos políticos y organizaciones. La Conferencia condenó las plataformas políticas y las organizaciones basadas en el racismo y la xenofobia, por ser incompatibles con la democracia, la transparencia y el gobierno responsable. La Conferencia reafirmó también que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia permitidos por las políticas gubernamentales violan los derechos humanos y pueden poner en peligro las relaciones de amistad entre los pueblos, la cooperación entre las naciones y la paz y la seguridad internacionales.

24. La Conferencia destacó la función clave que los políticos pueden desempeñar en la lucha contra el flagelo del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Alentó a los partidos políticos a que adopten medidas concretas para promover la igualdad, la solidaridad y la

¹² A/CONF.189/PC.2/21.

¹³ Entre las organizaciones de extrema derecha figuran los ultranacionalistas, los neonazis, los neofascistas y los cabezas rapadas.

¹⁴ Véanse también los párrafos 57 a 61 del informe.

no discriminación, y conforme a su espíritu, insistió en que los políticos tienen la responsabilidad de abstenerse de formular observaciones provocadoras que puedan llevar a la discriminación racial o de otra índole. No es justo que se aprovechen de las tendencias racistas o xenófobas de la opinión pública o de la sociedad con fines electorales, y no tienen derecho a afirmar que defienden los ideales de la democracia si excluyen o demonizan a los grupos vulnerables. Por otro lado, tienen la obligación de hacer firmes declaraciones públicas contra el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, pues si guardan silencio se crea un vacío en el que puede proliferar el racismo y las formas conexas de intolerancia. La Conferencia instó a los partidos políticos y a las organizaciones a que establezcan códigos de conducta de carácter voluntario junto con medidas disciplinarias internas contra su incumplimiento, a fin de disuadir a los miembros de los partidos políticos de hacer declaraciones públicas e iniciar acciones que promuevan o inciten al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

III. MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR LOS EFECTOS NEGATIVOS QUE PRODUCEN EN LA DEMOCRACIA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y LAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA

A. Medidas en el plano nacional para contrarrestar el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

25. El Gobierno de la Argentina informó de que la reforma de la Constitución efectuada en 1994 elevó a rango constitucional la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, por lo que se encuentra por encima de otros tratados internacionales y de la legislación nacional o provincial. Diversas decisiones dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación han confirmado esta preeminencia. En virtud de una ley de 1995 se creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo con el objeto de elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir estos fenómenos. Asimismo, la Argentina también ha presentado todos los informes requeridos por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y está preparando la declaración con arreglo al artículo 14 de la Convención respecto del consentimiento del Estado de que se admitan denuncias individuales. La Constitución permite que los partidos políticos ejerzan sus actividades de manera libre dentro del respeto a la Constitución y, por consiguiente, a los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En noviembre de 1988 adquirió fuerza ejecutoria el artículo 4 de la Convención, al promulgarse una ley por la que se castigan las actividades ilegales y delictivas vinculadas a la discriminación. Sus regulaciones han sido incorporadas al Código Penal y obligan a todos los habitantes del país y a las organizaciones sociales, incluidos los partidos políticos. El artículo 3 de la Ley de 1988 dispone que se reprimirá con prisión de un mes a tres años a los que participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad racial o de otra índole que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa. La misma pena se aplicará a quienes alentaren o incitaren a la persecución o el odio a causa de la raza, la religión u otros motivos.

26. El Gobierno de Cuba señaló que concede especial importancia a la aplicación de la resolución 2001/43 de la Comisión, a partir de su propia convicción acerca de la total incompatibilidad entre la democracia y el racismo. El proceso de transformaciones políticas y socioeconómicas iniciado en 1959 tiene profundas raíces antirracistas. La Constitución y la legislación garantizan el derecho de todos a la igualdad ante la ley y al ejercicio de sus derechos, que deben ser respetados por todas las instancias estatales y públicas. Está prohibida la discriminación racial en todas sus formas. El Código Penal tipifica como delitos punibles con penas de prisión o multas la discriminación o el fomento o la instigación a la discriminación basada en el sexo, la raza, el color o el origen nacional. Ello comprende la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, y la incitación a todo acto de violencia contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico. La Ley N° 54 (Ley de asociaciones), que regula el ejercicio del derecho de asociación, prohíbe la creación de asociaciones racistas y segregacionistas. Sólo se autorizarán las asociaciones cuando sus objetivos sean compatibles con los principios de amistad, solidaridad e igualdad de los seres humanos. El Código Penal sanciona los delitos contra la libre emisión del pensamiento, contra la libertad de cultos y contra los derechos de reunión, manifestación y asociación. El Estado garantiza a todos los ciudadanos el derecho de acceso universal a los servicios sociales, tales como la educación y la salud, sin discriminación ni restricción de cualquier tipo. La enseñanza, la educación, la cultura y la información se orientan hacia la promoción de la amistad y la solidaridad entre los individuos y los pueblos. Asimismo, la respuesta del Gobierno de Cuba se refiere también a la dimensión internacional de la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y examina algunos obstáculos que se plantean a este nivel. Al comentar las principales medidas para consolidar la democracia y erradicar el racismo, la respuesta menciona el establecimiento de un nuevo orden económico, la ratificación universal de la Convención, el retiro inmediato de las reservas al artículo 4 de la Convención y la consolidación de una prohibición universal de la propaganda racista y toda asociación fundada en estos preceptos, y el desarrollo de programas de discriminación positiva en favor de los grupos vulnerables.

27. El Gobierno de Georgia explicó que el establecimiento y las actividades de los partidos políticos en el país se rigen por la Ley Orgánica sobre la organización política de los ciudadanos. El derecho a pertenecer a los partidos políticos existentes en Georgia se reserva a los ciudadanos georgianos (artículos 5 y 8 de la ley), sin restricción alguna por razón de la raza (art. 11). Con arreglo a la ley, están prohibidas la formación y las actividades de partidos cuyo objetivo sea, entre otras cosas, hacer apología de la guerra y la violencia o instigar la animadversión nacional, local, religiosa o social (art. 5). El Tribunal Constitucional es el único competente para prohibir un partido político (art. 35). Con arreglo a la Ley del Tribunal Constitucional, pueden solicitar la prohibición de un partido político el Presidente de Georgia la quinta parte, como mínimo, de los miembros del Parlamento de Georgia o los órganos supremos estatales de Abjasia y Adjaria (art. 35). El Gobierno de Georgia señaló que en el informe inicial de Georgia sobre la aplicación de la Convención (CERD/C/369/Add.1, párrs. 182, 186 y 189) figura más información sobre esta cuestión.

28. El Gobierno de Guatemala informó sobre las medidas adoptadas en la esfera de la educación, la participación y el desarrollo social y humano. El Estado ha iniciado un proceso de reforma educativa para erradicar los contenidos educativos discriminatorios, ampliar e impulsar la educación bilingüe e intercultural e incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan

la unidad nacional y el respeto a la diversidad cultural. Se ha presentado al Congreso un proyecto de ley de reforma de la Ley electoral y de partidos políticos. Esta reforma sentará los cimientos de una mayor participación social y política de sectores que históricamente han sido marginados y que no han tomado parte en la dirección política y social del país, particularmente los pueblos indígenas. Otro proyecto de ley tiene por objeto la reforma del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En este sentido, la nueva Ley de consejos de desarrollo, que aprobará el Congreso, incorpora elementos tales como, entre otros, la participación significativa de la población, incluidos los grupos indígenas, en la formulación y ejecución de programas de desarrollo; el reconocimiento de la realidad pluricultural y multilingüe de Guatemala; y la participación efectiva de las comunidades locales en la identificación, priorización y solución de los problemas. Las nuevas leyes de reforma del Código Municipal y la Ley de comunicación comunitaria, cuya entrada en vigor está prevista para 2002, incluyen disposiciones por las que se refuerza la participación de los pueblos indígenas en los municipios, así como su contribución al desarrollo, la democracia y la cultura de paz.

29. El Gobierno de Turquía declaró que el principio del respeto de los derechos humanos es una de las características fundamentales de la República Turca. El artículo 10 de la Constitución garantiza la igualdad de todos los individuos ante la ley sin distinción alguna. Asimismo, no se puede conceder privilegio alguno a individuos, familias, grupos o clases. Los partidos políticos están reglamentados por ley, según las disposiciones pertinentes de la Constitución. Con arreglo a los artículos 68 y 69, los partidos políticos no pueden atentar, entre otras cosas, contra la independencia del Estado, los derechos humanos y los principios de la igualdad y el imperio de la ley, ni tener como objetivo proteger o establecer cualquier forma de dictadura, ni instigar a los ciudadanos a la comisión de delitos. El Tribunal Constitucional puede dictar la disolución de un partido político si se establece que ha violado estas disposiciones. Las actividades, los reglamentos internos y el funcionamiento de los partidos políticos deben ser acordes con los principios democráticos. La legislación sobre los partidos políticos estipula que éstos no pueden tener objetivos racistas ni llevar a cabo actividades con tal fin, ni atentar contra el principio de la igualdad ante la ley. El Código Penal prevé penas para quienes inciten a otros al odio y la animadversión por razón de clase, raza, religión y secta o diferencias regionales.

30. En sus observaciones finales recientes sobre los informes presentados por los Estados Partes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado varios casos en que instrumentos internacionales, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, forman parte de la legislación interna o tienen prelación sobre ésta y pueden ser invocados directamente ante los tribunales. El Comité ha señalado también el establecimiento de diversas instituciones y programas de promoción y protección de los derechos humanos. Con relación a la aplicación del artículo 4 de la Convención, el Comité ha tomado nota de diversos casos en que los Estados Partes han tomado medidas positivas. En uno de ellos, el Comité indicó que gracias a las medidas adoptadas por un Estado Parte, se habían prohibido nuevas asociaciones de extrema derecha. Observó que las medidas adoptadas por ese mismo Estado Parte para combatir la propaganda de carácter racial se estaban llevando a efecto, lo que había dado lugar a que las autoridades judiciales condenaran a aproximadamente 900 personas ese año. En otro caso, el Comité acogió con beneplácito la enmienda de la ley penal, que tipificaba la discriminación racial como delito concreto. En otro caso, el Comité expresó su satisfacción por la enmienda de una ley que tipificaba como delito los actos mencionados en el artículo 4 de la Convención. A consecuencia de la enmienda, ya no era

necesario que existiera la intención de incitar al odio racial para que se considerara que se había cometido delito. El Comité mencionó como aspecto positivo distintas disposiciones de la legislación nacional de otro Estado Parte, en particular algunos artículos de la Constitución y el Código Penal, y las disposiciones de la ley de minorías nacionales, que prohibían la difusión de propaganda de odio racial y étnico y la creación de organizaciones y partidos políticos basados en el odio racial o la discriminación. El Comité también tomó nota de que un gobierno había suprimido sistemáticamente las declaraciones orales y publicaciones que pudieran incitar al odio racial¹⁵.

31. En muchos casos, las instituciones nacionales y los defensores del pueblo han desempeñado una función importante en la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos. En un caso, la institución nacional cooperó con el gobierno para preparar la legislación sobre igualdad, y realizó estudios nacionales sobre la discriminación y la integración en las escuelas y el racismo en los medios de comunicación. Esta institución había participado también en una campaña de sensibilización pública sobre la política de inmigración y de refugiados, y tenía previstas actividades de educación y formación en la esfera de los derechos humanos¹⁶.

C. Propuestas aprobadas por la Conferencia Mundial contra
el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las
Formas Conexas de Intolerancia

32. La Conferencia Mundial de Durban examinó diversos aspectos de la incompatibilidad del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia con la democracia. A continuación se resumen sus recomendaciones relativas a la legislación y las políticas, las instituciones públicas, la sociedad civil, y los medios de información y la educación.

33. Legislación y políticas. La Conferencia afirmó que los obstáculos para vencer la discriminación racial y conseguir la igualdad racial radican principalmente en la falta de voluntad política, la legislación deficiente y la falta de estrategias de aplicación y de medidas concretas por los Estados, así como en la prevalencia de actitudes racistas y estereotipos negativos. La Conferencia instó a la ratificación universal de la Convención para el año 2005 y al retiro de todas las reservas. Asimismo, recomendó que se tomaran, en el plano nacional, medidas legislativas, judiciales, normativas, administrativas y de otro tipo para la prevención y protección contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Ello comprendía la adopción de a) medidas constitucionales, legislativas y administrativas para fomentar la igualdad y reexaminar, enmendar o derogar las leyes nacionales y las disposiciones administrativas que puedan dar lugar a discriminación; b) políticas, planes de acción, legislación y medidas administrativas en el plano nacional para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; c) medidas legislativas

¹⁵ Véanse los informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a los períodos de sesiones quincuagésimo quinto y quincuagésimo sexto de la Asamblea General (A/55/18 y A/56/18).

¹⁶ Véase A/CONF.189/PC.1/8.

y administrativas, así como otras medidas preventivas para proteger a ciertos grupos de trabajadores; d) políticas y programas eficaces para prevenir y detectar los casos de faltas graves de los funcionarios de policía y otros miembros de las fuerzas del orden y para que se enjuicie a los autores de esas faltas; y e) medidas para poner fin al establecimiento de perfiles raciales.

34. La Conferencia recomendó también medidas y planes de acción, incluidas medidas positivas, para garantizar la no discriminación, en particular en el acceso a los servicios sociales, el empleo, la vivienda, la educación y la atención de la salud. Exhortó a una mayor protección de los derechos de los trabajadores que son objeto de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia por medio de un mejor cumplimiento de la legislación, la enseñanza pública y la comunicación en el lugar de trabajo, e instó a los Estados a que eliminaran las disparidades en la situación sanitaria, entre otras cosas mejorando la situación sanitaria de las comunidades marginadas. La Conferencia reconoció la importancia de la participación, en pie de igualdad y sin discriminaciones, en la adopción de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales.

35. Las instituciones públicas, que permiten resolver los desacuerdos por medio del diálogo, también son fundamentales para la protección de los derechos de los grupos vulnerables. La Conferencia recomendó que se establecieran, o se fortalecieran, si ya existían, instituciones nacionales independientes para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para brindar asistencia a las víctimas.

36. Sociedad civil. La Conferencia también reconoció el importante papel que desempeña la sociedad civil en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y en la promoción de los intereses públicos. Reconoció la contribución de las organizaciones no gubernamentales al fomento de la enseñanza de los derechos humanos y la sensibilización del público acerca de estos fenómenos. Señaló también que la promoción de un mayor respeto y confianza entre los diferentes grupos de la sociedad debe ser una responsabilidad compartida pero diferenciada de las instituciones gubernamentales, los dirigentes políticos, las organizaciones de base y los ciudadanos.

37. Medios de información. Los medios de información, ya sean audiovisuales, electrónicos o impresos, desempeñan una importante función en las sociedades democráticas. Aunque reconoció la contribución positiva de los medios en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, la Conferencia Mundial tomó nota con pesar de que algunos medios de comunicación, al promover imágenes falsas y estereotipos negativos de grupos y personas vulnerables, en particular migrantes y refugiados, han contribuido a la difusión de sentimientos racistas y xenófobos entre el público y, en algunos casos, han alentado la violencia por parte de individuos y grupos racistas. La Conferencia Mundial expresó particular preocupación por el uso de Internet para propagar el racismo, el odio racial, la xenofobia, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia. La Conferencia observó también que los niños y los jóvenes que tienen acceso a esa información podrían verse negativamente influidos. La Conferencia instó a los Estados a que, entre otras cosas, consideraran las medidas siguientes al tiempo que adoptaban medidas para garantizar la libertad de opinión y expresión: a) alentar a los proveedores de servicios de Internet a que establezcan códigos éticos de conducta de carácter voluntario y medidas de autorregulación contra la difusión de ideas racistas, xenófobas o de toda forma de intolerancia; b) promulgar y aplicar leyes apropiadas para enjuiciar a quienes usen las tecnologías de la información y las

comunicaciones para incitar al odio o la violencia racial; c) aprovechar y fortalecer la cooperación internacional para responder al fenómeno, en rápida evolución, de la difusión de mensajes de odio y material racista en estos medios; y d) examinar formas de mejorar la contribución positiva que aportan estas tecnologías reproduciendo buenas prácticas para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

38. Educación. La importancia de la educación para crear conciencia acerca del respeto y la tolerancia y fomentar estos valores a fin de prevenir y combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia es enorme. Cabe recordar que el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos. Con arreglo al artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados Partes se comprometen a "tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos...". La Conferencia Mundial de Durban volvió a subrayar tanto la importancia del acceso a la educación sin discriminación como la función de la educación acerca de los derechos humanos para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y fomentar una mayor comprensión mutua entre todas las culturas y civilizaciones.

V. CONCLUSIONES

39. Hoy día, la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social persiste en casi todos los países del mundo. La Conferencia Mundial de Durban representó un compromiso renovado de lucha contra los flagelos del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Su Declaración y Programa de Acción imparten una sólida orientación para las futuras medidas de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Estos documentos, unidos a la voluntad de defender la justicia y la igualdad, pueden contribuir enormemente al ejercicio efectivo y universal de todos los derechos humanos y al establecimiento de democracias incluyentes.

40. La democracia y la lucha contra el racismo son indisociables. Huelga decir que toda restricción de las libertades democráticas es muy delicada y que debe realizarse en estricto cumplimiento de la legislación internacional, incluidas las normas de derechos humanos. Pero no debemos olvidar nunca el riesgo de arbitrariedad. Hay que proteger eficazmente a quienes están expuestos a la amenaza del racismo y a quienes pueden ser excluidos o discriminados por razón de su origen. Además, el respeto de los derechos humanos exige que se tomen medidas preventivas adecuadas contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Se requieren salvaguardas expresas para proteger a los grupos vulnerables, como las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes y

otros grupos marginados en sus propios países. La democracia se basa en la voluntad de la mayoría, pero no tiene por objeto sacrificar a la minoría. Favorece la igualdad, al tiempo que reconoce que deben celebrarse y protegerse la diferencia y la diversidad. Su propósito es proteger los derechos del individuo sin descuidar el bienestar general. Los Estados democráticos deben garantizar las condiciones para que las personas de todas las culturas, etnias y religiones puedan practicar sus modos de vida distintivos. Igualmente importante es que se dediquen constantes esfuerzos a eliminar los obstáculos que impiden a grupos o sectores de la población hacer oír su voz o participar en pie de igualdad con los demás en los asuntos de la comunidad. La democracia es incompatible con el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia: al aceptar sus valores fundamentales -la libertad, la tolerancia y la participación- debemos rechazar estos males.
