



**Convención Internacional
sobre la Eliminación
de todas las Formas de
Discriminación Racial**

Distr.
GENERAL

CERD/C/SR.1885
22 de octubre de 2009

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Septuagésimo tercer período de sesiones

ACTA RESUMIDA DE LA 1885ª SESIÓN

celebrada en el Palais Wilson, Ginebra,
el martes 5 de agosto de 2008, a las 10 horas

Presidenta: Sra. DAH

SUMARIO

CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y OTROS ASUNTOS

Debate temático sobre la cuestión de las medidas especiales (continuación)

La presente acta podrá ser objeto de correcciones.

Las correcciones deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo. Deberán presentarse en forma de memorando, incorporarse en un ejemplar del acta y enviarse dentro del plazo de una semana a partir de la fecha del presente documento, al Grupo de ediciones, oficina E.4108, Palacio de las Naciones, Ginebra.

Las correcciones que se introduzcan en las actas de las sesiones públicas del Comité se reunirán en un documento único que se publicará poco después del periodo de sesiones.

GE.08-43520 (EXT)

Se declara abierta la sesión a las 10.10 horas

CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y OTROS ASUNTOS (punto 2 del orden del día)

Debate temático sobre la cuestión de las medidas especiales (continuación)

1. La PRESIDENTA invita a los miembros del Comité y a los representantes de los Estados y de las organizaciones no gubernamentales presentes en la sala a que prosigan el debate iniciado en la sesión anterior sobre la cuestión de las medidas especiales, con miras a la elaboración de una recomendación general del Comité en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 de la Convención.
2. El Sr. AVTONOMOV suscribe la opinión expresada ayer por la representante del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Sra. Schöpp-Schilling, según la cual el Comité debe atenerse a los términos que figuran en la Convención, a saber, “medidas especiales”, y abstenerse de utilizar expresiones sinónimas tales como “medidas positivas”, ya que dichas expresiones están estrechamente vinculadas a las realidades de los Estados en donde han surgido pero no tienen necesariamente sentido en otros Estados. Además, el término “medidas especiales” presenta la ventaja de figurar tanto en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial como en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
3. Teniendo en cuenta que las medidas especiales varían considerablemente de un país a otro según la situación y los problemas específicos en cada uno de ellos, el Comité tiene la responsabilidad de determinar, caso por caso, si las medidas adoptadas responden verdaderamente a las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 de la Convención. Además, el Comité deberá indicar en su recomendación general que las medidas adoptadas en favor de las minorías autóctonas o étnicas u otros grupos vulnerables tales como los migrantes no necesariamente constituyen medidas especiales propiamente dichas, y que los Estados pueden adoptar medidas especiales de carácter temporal a fin de mejorar la situación de esas personas, de forma paralela a las medidas permanentes de protección en vigor.
4. Si bien las medidas especiales tienen en principio una duración limitada, puede ser necesario aplicar tales medidas durante varios decenios con el fin de restablecer el equilibrio entre los miembros de la sociedad. Por consiguiente, es importante vigilar de cerca la situación para determinar si las medidas especiales deben mantenerse o si han cumplido su función y pueden derogarse.
5. Habida cuenta del número considerable y cada vez mayor de instrumentos internacionales de derechos humanos, el Comité debe esforzarse en armonizar su terminología con la de otros órganos convencionales y organismos interesados, en particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo Convenio n° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y Convenio n° 169 sobre pueblos indígenas y tribales son citadas frecuentemente por el Comité en el marco del examen de los informes periódicos de los Estados partes. En efecto, la profusión de terminología se presta a confusión y complica inútilmente la labor de los Estados respecto de la aplicación de las disposiciones de los instrumentos en que son partes. Por último, sería útil que el Comité reflexionara sobre la cuestión del establecimiento de una lista normalizada de medidas especiales, que mostrara sus diversas posibilidades y la duración de su aplicación.

6. El Sr. de GOUTTES celebra el número y la diversidad de las intervenciones de los participantes presentes en la primera parte del debate temático, y dice que de esas deliberaciones han surgido cinco elementos esenciales que deben mantenerse con miras a la elaboración de la próxima recomendación general del Comité. En primer lugar, indica que la mayoría de los participantes hacen hincapié en la necesidad de armonizar la terminología de los órganos convencionales, lo que coincide con las recomendaciones formuladas en la séptima reunión de los comités de los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos y de la vigésima reunión de los presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebradas en junio de 2008. Así pues, el Comité puede conservar, tal como propuso la representante del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la expresión “medidas especiales temporales”, aunque el carácter temporal de tales medidas ya se sobreentiende en las disposiciones pertinentes de la Convención (párrafo 2 del artículo primero y párrafo 2 del artículo 2), y descartar términos como “medidas positivas” y “discriminación inversa”.

7. En segundo lugar, el Comité debe ofrecer una definición de las características particulares de las medidas especiales y las condiciones conexas. Podría especificar, sobre la base de las disposiciones de la Convención, que las medidas especiales han de ser indispensables, adecuadas y proporcionales (es decir, requeridas por las circunstancias), temporales y obligatorias, teniendo en cuenta que el párrafo 2 del artículo 2 prevé que los Estados partes “tomarán” – y no que “pueden tomar” – medidas especiales si las circunstancias lo aconsejan. El Comité puede recordar en su próxima recomendación general que la conformidad de esas medidas con las disposiciones de la Convención debe estar sujeta al control de las jurisdicciones nacionales, las jurisdicciones regionales (incluido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos), si procede, y los órganos de seguimiento de la aplicación de los tratados, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

8. En tercer lugar, el Comité debe abordar en su proyecto de recomendación general la cuestión de la distinción entre las medidas especiales y las obligaciones positivas de los Estados, por una parte, y las medidas especiales temporales y los derechos fundamentales, que tienen carácter permanente, por otra. Esta última categoría incluye los derechos que deben reconocerse a los indígenas, a saber, los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, económicos y culturales, en particular sus derechos a las tierras. La afirmación de esos derechos fundamentales puede ir acompañada, cuando proceda, de medidas especiales de carácter temporal, si permiten promover el cumplimiento de forma más eficaz. Además, recuerda que en su Recomendación general n° 25 sobre las medidas especiales de carácter temporal, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hace hincapié en que, debido a sus diferencias biológicas, no se puede tratar a las mujeres de la misma manera que a los hombres, por lo que algunas medidas especiales tienen carácter permanente, por lo menos hasta que los conocimientos científicos y tecnológicos obliguen a reconsiderarlas (HRI/GEN/1/Rev.8, párrafo 16).

9. En cuarto lugar, el Comité debe abordar en su recomendación general la cuestión del contenido de las medidas especiales. Se deben definir las distintas formas que pueden adoptar las medidas especiales, entre ellas, directivas, disposiciones legislativas o reglamentarias, programas de asistencia o solidaridad, asignación de recursos, tratos preferenciales, y políticas de cuotas para favorecer el acceso de los grupos desfavorecidos a la educación, al empleo, a la vivienda y a

la vida política. El Comité deberá especificar que estas medidas pueden o deben adoptarse no solamente en el sector público, sino también en el sector privado.

10. En quinto lugar, el Comité puede tener en cuenta, en su proyecto de recomendación general, la cuestión de los límites de las medidas especiales. De hecho, éstas no deben en ningún caso contravenir el principio fundamental de la no discriminación, que no es susceptible de derogación. En su informe final sobre el concepto de acción afirmativa y su aplicación práctica (E/CN.4/Sub.2/2002/21), el experto de la Subcomisión encargada de la preparación de ese documento, Sr. Bossuyt, subraya que las medidas especiales no son una excepción al principio de la no discriminación, que la prohibición de discriminar se aplica también a las medidas que las autoridades nacionales califican de acción afirmativa, y que una injusticia no puede ser reparada por otra injusticia (párrafos 108 y 109). Así pues, debe ejercerse un control externo para asegurar que la medida especial prevista esté plenamente justificada. En efecto, como ha recordado el Sr. Oelz, representante de la OIT, algunas medidas especiales pueden tener efectos adversos y conducir a la discriminación, tal como ha sucedido en algunos países donde se han creado reservas para las comunidades indígenas.

11. El Sr. MURILLO MARTINEZ dice que debe subrayarse el hecho de que una mujer y un afroamericano, es decir, la Sra. Clinton y el Sr. Obama, se disputen la nominación demócrata para las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de América, lo que enorgullece al pueblo de ese país aunque no deje de ser la excepción que confirma la regla. De hecho, la discriminación de que son víctimas las mujeres y los demás grupos desfavorecidos, tanto en los Estados Unidos como en otros países, es el resultado de aplicar durante decenios disposiciones nacionales que limitaban sus derechos. Se puede citar como ejemplo a Colombia, donde no se permitió a las mujeres administrar sus propios bienes hasta 1928, estudiar en las universidades hasta 1933 o votar hasta 1954. Ahora bien, este país es totalmente representativo del conjunto de los países latinoamericanos, que en el pasado promulgaron leyes que situaban a las mujeres en situación de inferioridad.

12. Del mismo modo, las leyes de varios países latinoamericanos que en otros tiempos administraron el valor de mercado de los esclavos en función de su edad o sexo, explican claramente la correlación entre racismo y pobreza y el hecho de que las personas de ascendencia africana estén insuficientemente representadas en los órganos parlamentarios de esos países (son el 23 por ciento de la población total de América Latina, pero sólo tienen el 2 por ciento de sus parlamentarios).

13. Para el Sr. Martínez Murillo, las mujeres y los grupos desfavorecidos sufren por ello formas de discriminación de la misma naturaleza, cuyas raíces se encuentran en un pasado en el que se les consideraba inferiores. Estima, por lo tanto, que no hay que establecer distinciones en lo que respecta a las medidas correctivas que se deben adoptar en su favor.

14. Las críticas formuladas sobre el tema de las medidas correctivas son numerosas, entre ellas, que violan el derecho a la igualdad al situar a los beneficiarios en una situación de inferioridad, y que instauran una sociedad asistencial y contribuyen a perpetuar los estereotipos, por ejemplo, por motivo de la discapacidad. Las cuotas acentúan las actitudes discriminatorias, y sus detractores creen que los beneficiarios no merecen un puesto de trabajo al que han accedido en perjuicio de otras personas, ya que en su opinión al seleccionar al candidato sólo deberían tenerse en cuenta su motivación, sus aptitudes y su experiencia profesional.

15. El orador indica, no obstante, que a pesar de esas afirmaciones las medidas correctivas, y muy en particular las cuotas, contribuyen a corregir las desigualdades que sufren algunos grupos de población desfavorecidos al permitirles participar en los procesos de adopción de decisiones y en la vida pública, y al tener una mayor representación en el Parlamento y una imagen mejor de cara a la sociedad. Añade que las cuotas, en la administración pública en particular, no suponen la concesión de un trato de favor a nadie que no lo merezca – los seleccionados que reúnen las condiciones requeridas para el trabajo al que aspiran en las mismas condiciones que los demás candidatos –, sino que la preferencia se otorga por el hecho de pertenecer a un grupo desfavorecido.

16. Las medidas correctivas no son el resultado de una actitud paternalista y no pretenden sustituir a las leyes antidiscriminatorias ni a las normas que regulan los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo. Además, tienen un carácter temporal y deben suprimirse cuando las desigualdades que pretenden corregir ya no existen.

17. En el marco de la elaboración de la recomendación general del Comité sobre el párrafo 4 del artículo 2 de la Convención, el Comité deberá enumerar las circunstancias objetivas que imponen la aplicación de medidas correctivas o cuotas que los Estados podrían adoptar por su cuenta. Sobre la base de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, que permite derogar el principio de igualdad consagrado en la Constitución de 1991, el Sr. Murillo Martínez enumera los criterios que pueden utilizarse para justificar el recurso a medidas temporales. En primer lugar, las personas afectadas deben encontrarse realmente en una situación que sea evidente de hecho; en segundo lugar, el trato preferencial previsto debe tener un objetivo claramente establecido; en tercer lugar, ese objetivo debe ser razonable, es decir, compatible con los valores y principios constitucionales; en cuarto lugar, el objetivo y el trato otorgado a los beneficiarios deben adaptarse a su situación particular; en quinto lugar, las medidas no deben ser desproporcionadas en relación con la situación que han de corregir, ni con su finalidad.

18. Por último, el orador recuerda que los criterios utilizados para la aplicación de medidas especiales deben definirse en función de las realidades socioeconómicas y sociológicas de cada país. Por último, añade que un sinnúmero de factores invisibles influye en el desarrollo del niño – la familia en la que nace, la escuela a la que asiste, el nivel socioeconómico de su familia –, y que todos esos factores deben tomarse en consideración antes de concluir que es legítimo adoptar una medida destinada a corregir una situación que se considera discriminatoria.

19. El Sr. LAHIRI dice que la Convención se basa en el principio de que los miembros de los grupos dominantes y los grupos minoritarios tienen las mismas aptitudes, por lo que la desigualdad en el acceso al mercado de trabajo refleja la existencia de prácticas discriminatorias que los Estados tienen la obligación de corregir cuando persisten. Las medidas correctivas tienen carácter temporal y deben suprimirse una vez alcanzados los objetivos para los que se adoptaron. Sin embargo, el hecho de que sean temporales no significa que sean de corta duración, ya que las consecuencias de la discriminación no se pueden corregir en unos cuantos decenios.

20. A continuación, el orador cita la experiencia de la India, única en el sentido de que los grupos dominantes y los grupos víctimas de explotación y discriminación pertenecen a la misma raza y tienen el mismo origen étnico. Recuerda que ese país, que aplicaba medidas correctivas incluso antes de la proclamación de su independencia, constituye en este sentido un interesante laboratorio de ensayo. Su Constitución incluye numerosas disposiciones encaminadas a corregir las desigualdades sufridas por las castas y tribus afectadas, entre otros. Las medidas correctivas

en favor de estas últimas se basan en un sistema de cuotas que, en la función pública, otorga preferencia de contratación a los miembros de esas castas (el 49,5 por ciento). Próximamente ese sistema se hará extensivo al mercado privado de empleo, y los empleadores que no apliquen las nuevas normas se expondrán a fuertes sanciones.

21. Es indudable que sesenta años de medidas correctivas han mejorado la situación socioeconómica de esas castas y tribus, en particular por lo que se refiere a la alfabetización y la escolarización en la enseñanza primaria. Sin embargo, un informe del PNUD sobre la pobreza y los grupos socialmente desfavorecidos de la India ha demostrado que, en 2007, el índice de desarrollo humano de esas castas fue un 25 por ciento menor que el del resto de la población.

22. Otras medidas correctivas han permitido que “otras castas desfavorecidas” accedan progresivamente a la vida pública, fomentando su participación en la escena política. Así pues, en 1995 una mujer dalit se convirtió en la Primera Ministra del Estado más grande de la India.

23. El orador indica que las enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia de la India son numerosas. En particular, explica que las medidas correctivas realmente dan resultado; que en ocasiones es preferible y eficaz atreverse a atacar a la clase dominante; que desfavorecer temporalmente a un grupo en favor de otro puede ser el precio que hay que pagar con el fin de eliminar la discriminación racial; y, por último, que la consulta y el consenso no siempre son el mejor método, ya que la oposición y la controversia a veces allanan el camino hacia progresos más rápidos. Estas constataciones pueden ser útiles para muchos Estados europeos que luchan por corregir las desigualdades que sufren los romaníes y sintis, y contra la xenofobia de que son víctimas los grupos de inmigrantes no blancos.

24. El orador está de acuerdo en que las medidas correctivas benefician generalmente a la parte más desfavorecida de los grupos a los que van destinadas, si bien acentúan las desigualdades dentro de esos grupos beneficiarios. Por ello, los expertos proponen que se tengan en cuenta otros criterios tales como los aspectos socioeconómicos a la hora de identificar a los beneficiarios de los programas de acceso a la igualdad y a quienes, habida cuenta de sus ingresos o situación socioeconómica, deben ceder el puesto a otros que más lo necesitan.

25. En su recomendación general, el Comité puede recordar a los Estados partes su obligación, en el marco de la Convención, de adoptar medidas correctivas para luchar contra la discriminación profundamente anclada y estructurada. Se debe invitar a los Estados partes a que expliquen por qué no han adoptado medidas especiales temporales cuando las circunstancias lo permitían, y a que presenten en sus informes datos estadísticos desglosados por grupo racial para que el Comité pueda evaluar las necesidades en materia de medidas especiales, así como la eficacia de tales medidas. El Comité puede recomendar a los Estados partes que incluyan en su Constitución o legislación nacional disposiciones que autoricen y favorezcan la adopción de medidas especiales temporales. La adopción de medidas correctivas dependerá de la situación de cada Estado parte, y no se descarta la adopción inmediata de medidas drásticas si no conllevan discriminación.

26. El Sr. CALITZAY dice que, en su recomendación general, el Comité debe insistir en el hecho de que las medidas especiales temporales o las medidas correctivas deben beneficiar a la población en general y no a un grupo en particular. También deben contribuir a que se construya una visión del Estado que refleje la realidad de la nación, y a garantizar la igualdad y la equidad para todos. Se debe hacer hincapié en la necesidad de que los Estados partes definan de

antemano con claridad quiénes serán los principales beneficiarios de las medidas especiales. Asimismo, se debe advertir a los Estados partes contra la adopción de medidas especiales que puedan tener efectos contrarios a los que se persiguen, tales como las medidas de educación bilingüe intercultural adoptadas en América Latina, que obligan a los jóvenes estudiantes indígenas a aprender el idioma nacional mientras que los estudiantes hispanohablantes no deben aprender las lenguas indígenas.

27. El Sr. KEMAL dice que las medidas especiales deben tener como objetivo corregir los desequilibrios, antiguos o recientes, que existen en la sociedad. Contrariamente a lo que puedan pensar los Estados partes, las medidas temporales contribuyen al fortalecimiento de la nación y a la cohesión social, al evitar que un determinado grupo se sienta desfavorecido y marginado. El orador señala que el Comité aborda sistemáticamente la cuestión de las medidas correctivas al examinar los informes periódicos en presencia de los Estados partes. Por lo tanto, cree que los problemas que puedan plantearse actualmente serán más de forma (armonización de los conceptos y la terminología) que de fondo. Por ejemplo, el Comité tendrá que determinar si desea utilizar el concepto de medidas correctivas o de medidas especiales temporales.

28. El Sr. PROSPER dice que los participantes en el debate temático convienen en reconocer que las medidas especiales son necesarias. Siempre habrá desigualdades y desequilibrios en las naciones, independientemente de la existencia de prácticas discriminatorias, pero el objetivo de las medidas especiales debe ser ofrecer a todos las mismas oportunidades y promover la diversidad. La cuestión principal que se plantea es saber cuándo deben aplicarse medidas especiales y qué tipos de medidas deben adoptar los Estados partes. Por consiguiente, el Comité debe reflexionar más en profundidad sobre esas cuestiones a fin de poder abordarlas en su recomendación general.

29. El Sr. LINDGREN ALVES dice que las medidas especiales, tanto temporales como permanentes, deben tener por único objetivo corregir las situaciones de discriminación racial. El Comité no debe ocuparse de la manera en que los Estados partes adoptan tales medidas, y el único criterio que ha de considerarse es el de la raza. En ese sentido, el Comité debe insistir en su recomendación general en que los Estados partes faciliten datos estadísticos desglosados, principalmente por raza, en particular en las esferas de la educación y el empleo.

30. El Sr. PETER observa que instituciones tales como la Unión Africana o países como la India y Sudáfrica ya han reflexionado mucho más que el Comité sobre el tema de las medidas correctivas. En consecuencia, en su recomendación general el Comité debe asegurarse de no dar la impresión de abordar la cuestión con demasiado retraso, sobre todo en comparación con los Estados partes que adoptan desde hace mucho tiempo esa clase de medidas. En opinión del experto, el concepto de medidas correctivas ya no se presta a controversia, y son muchos los que están de acuerdo en reconocer su eficacia a la hora de corregir situaciones de discriminación racial. En cualquier caso, el Comité deberá dictar normas muy claras en su recomendación general y eliminar toda ambigüedad, en el aspecto semántico en particular.

31. El Sr. ABRAMSON (International Peace Bureau) está muy impresionado por la profundidad de las reflexiones de los participantes sobre la cuestión de las medidas especiales. En cuanto al fondo de esa cuestión, señala que muchas observaciones se refieren a la terminología que debe adoptarse. Observa al respecto que el artículo primero de la Convención no califica las medidas especiales como “temporales”, sino que sólo indica que esas medidas no deben mantenerse “después de alcanzar los objetivos para los cuales se tomaron”. Además,

teniendo en cuenta que algunos Estados partes han mantenido en vigor medidas especiales durante cincuenta años o más, la calificación de temporal no es más que un eufemismo.

32. El orador también cree que el Comité debe preguntarse si el proyecto de recomendación general propuesto debe prever excepciones para las medidas especiales. Observa, en efecto, que si bien la Convención no prevé excepciones a la obligación de no discriminación, admite que los Estados partes puedan formular reservas sobre algunos artículos. Esto no deja de plantear problemas en la práctica, ya que algunos Estados siguen convencidos de la necesidad de mantener medidas de discriminación que consideran positivas, incluso sin haber formulado reservas a la Convención.

33. El Sr. THORNBERRY, resumiendo las observaciones formuladas durante el debate temático sobre las medidas especiales, cree entender que los miembros del Comité aprueban el principio de la elaboración de un proyecto de recomendación general sobre las medidas especiales, que se examinará en el próximo período de sesiones del Comité, en febrero de 2009.

34. En cuanto al fondo de la cuestión, el orador constata que los miembros del Comité están de acuerdo en numerosos puntos. En primer lugar, parece que todos están a favor de una cierta flexibilidad terminológica y de que, en la medida de lo posible, la definición del término “medidas especiales” esté en conformidad con la enunciada en el artículo primero de la Convención. En segundo lugar, parece también que el proyecto de recomendación general no debe calificar las medidas especiales de “temporales”, ya que pueden permanecer en vigor el tiempo que sea necesario para asegurar el progreso de ciertos grupos raciales o étnicos. Además, los participantes parecen estar en general convencidos de la necesidad de definir los límites de las medidas especiales, y de indicar claramente que esas medidas no deben constituir una excepción al principio de no discriminación, que no es derogable; que sólo son admisibles si no contravienen ese principio superior; y que no deben tener por efecto la creación de derechos distintos para grupos raciales diferentes.

35. El orador observa que de las intervenciones se desprende también que el proyecto de recomendación general debe otorgar cierta flexibilidad a los Estados en cuanto a la naturaleza y la duración de las medidas especiales que se propongan adoptar. Además, si bien algunos miembros del Comité consideran útil analizar el párrafo 4 del artículo primero de la Convención desde una perspectiva histórica, parece que la mayoría prefiere una interpretación más contemporánea del principio de medidas especiales.

36. En cuanto a la terminología, los participantes creen que el proyecto de recomendación general debe definir las medidas especiales teniendo en cuenta las experiencias de los Estados en esa esfera, aunque también sobre la base de las normas internacionales pertinentes. Por otra parte, la labor del grupo de trabajo de composición abierta encargado de elaborar el proyecto de recomendación general sobre las medidas especiales debe proseguir con el fin de lograr una formulación adecuada de los efectos generales de las medidas especiales. El grupo de trabajo debe asimismo considerar si el proyecto tiene que proporcionar modelos de prácticas óptimas en ese ámbito.

Se levanta la sesión a las 12.05 horas.
