

Impacto del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

Brasil, Colombia, Cuba,
República Dominicana y Perú

Informe del Instituto Internacional sobre Raza,
Igualdad y Derechos Humanos

2017



Impacto del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

**Brasil, Colombia, Cuba,
República Dominicana y Perú**

**Informe del Instituto
Internacional sobre Raza,
Igualdad y Derechos Humanos
2017**



© **Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos.**

T. (+1)202-770-9946
1625 Massachusetts Ave., NW
Suite 450
Washington, DC 20036
www.raceandequality.org
info@raceandequality.org

Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos

Carlos Quesada
Director Ejecutivo

Dominic Procopio
Oficial de Programa para Latinoamérica

Laia Evia
Consultora Legal en Ginebra

María del Pilar López Patiño
Coordinación Editorial
AltaVoz Editores

Se autoriza la reproducción del texto de esta edición para fines educativos y no comerciales, con la condición de que se reconozca al Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, como su autor.

ISBN: 978-958-56255-3-2

Fotos: Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos

Julio de 2017

AGRADECIMIENTOS

A large, stylized, white letter 'E' is positioned on the left side of the text block. It is set against a dark brown rectangular background that has a diagonal split, with the top-left portion being a lighter shade of brown.

El Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos quisiera agradecer a Dominic Procopio, Oficial de Programas para América Latina, por la investigación y redacción de este informe, y a Laia Evia, Consultora Legal en Ginebra, por sus contribuciones valiosas al informe.

Además, Raza e Igualdad quisiera agradecer a nuestras contrapartes de los movimientos afrodescendiente e indígena latinoamericanos por su generosidad en compartir con nosotros su trabajo de incidencia con el Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (CERD). Las perspectivas y el conocimiento de nuestras contrapartes enriquecieron el análisis encontrado en este informe, y fortalecieron las conclusiones y recomendaciones del mismo.

Finalmente, quisiéramos agradecer a los miembros del CERD y a las otras personas que promueven los derechos humanos en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos por su trabajo y dedicación en la lucha contra racismo y discriminación racial en la región. Raza e Igualdad ofrece nuestro especial agradecimiento a Pastor Murillo y Carlos Vázquez, actual y antiguo miembros del Comité, respectivamente, por sus contribuciones.

Es nuestra sincera esperanza que este informe empiece a devolver la generosidad que nos mostraron las personas que ayudaron con su elaboración, y que contribuya a fortalecer el trabajo del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial e incrementar la cooperación entre el Comité, la sociedad civil y los Estados latinoamericanos.

RESUMEN

L

a Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial entró en vigor hace más de cincuenta años. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el mecanismo creado para supervisar la aplicación de la Convención en los 177 Estados que la han ratificado, ha funcionado durante más de cuarenta años. Este informe busca evaluar el trabajo actual del Comité en América Latina, a través de una investigación de sus operaciones en cinco países: Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana y Perú. Mediante un análisis de los documentos básicos producidos en el trabajo del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) y entrevistas con personas de la sociedad civil, los gobiernos y el propio Comité, el informe tiene como objetivo ofrecer una evaluación de cómo el Comité ha cumplido su mandato de supervisar la implementación de la Convención y trabajar hacia la eliminación de la discriminación racial.

El informe señala que, si bien el Comité ha hecho importantes contribuciones en la lucha contra el racismo y la discriminación racial en los países estudiados, este no se ha utilizado plenamente. La sociedad civil no ha empleado suficientemente al Comité en sus esfuerzos de incidencia y no ha logrado aprovechar las recomendaciones del mismo, para presionar a los Estados a que actúen sobre cuestiones cruciales e inmediatas.

Por otra parte, los Estados no han llevado a cabo el proceso de revisión del CERD con la seriedad que merece y han producido informes de calidad inadecuada, los cuales impiden al Comité cumplir con su mandato. Es más, algunos Estados se muestran abiertamente hostiles a la labor del Comité, a pesar de que el compromiso con el CERD es concebido (por los propios Estados) como un proceso constructivo. A pesar de estas deficiencias, el informe señala muchas maneras en que todos los participantes del proceso pueden tomar medidas para aumentar el impacto del Comité y lograr mayores avances en materia de igualdad racial.

CONTENIDO

Sección 1. INTRODUCCIÓN 11

1.1 El Establecimiento de la Convención	13
1.2 Objetivos del informe	14
1.3 Parámetros geográficos del informe.....	14
1.4 Parámetros temporales del informe.....	15
1.5 Parámetros analíticos.....	15
1.6 Metodología de la investigación.....	16
1.7 Estructura del informe	17

Sección 2. EL COMITÉ, SU COMPOSICIÓN, MANDATO Y FUNCIONES 19

<i>Sesiones periódicas y los exámenes de los Estados</i>	21
<i>Observaciones finales</i>	22
<i>Recomendaciones generales</i>	22
<i>Medidas de alerta temprana y procedimientos de acción urgente</i>	22
<i>Discusiones temáticas</i>	23
<i>Quejas individuales</i>	23
<i>Acerca de la Importancia de la calidad en los miembros del Comité</i>	24
<i>Acerca del papel crítico de los relatores</i>	24
<i>Acerca del papel de la Secretaría</i>	25
<i>Acerca del presupuesto limitado del Comité</i>	25

Sección 3. CERD EN PERÚ..... 27

3.1 Introducción	28
3.2 La presentación frecuente de informes por parte de Perú ha llevado a obtener mejores informes de calidad.....	30

3.3 Con respecto a las recomendaciones del Comité en áreas críticas, la respuesta del Perú ha sido incoherente	32
3.4 El Comité y la sociedad civil no han utilizado de manera suficiente el proceso del CERD para asegurar un diálogo productivo entre la sociedad civil y el Estado.....	35
3.5 A pesar de un mayor compromiso con el CERD, las instituciones peruanas que luchan contra el racismo siguen siendo débiles	37
3.6 Conclusiones.....	39
3.7 Recomendaciones.....	39

Sección 4. CERD EN COLOMBIA 41

4.1 Introducción	42
4.2 La participación de la sociedad civil colombiana en el proceso del CERD ha crecido, pero debe seguir fortaleciéndose.....	44
4.3 El informe del Estado colombiano al Comité ha mejorado con el tiempo, pero sigue siendo profundamente defectuoso y fundamentalmente inadecuado.....	46
4.4 Los informes alternativos no son suficientes - la participación de la sociedad civil en las sesiones de revisión es crucial para entregar su mensaje	47
4.5 El seguimiento de las reuniones tanto de la sociedad civil como del Estado es débil.....	49
4.6 Conclusiones.....	51
4.7 Recomendaciones.....	52

Sección 5. CERD EN BRASIL 55

5.1 Introducción	56
5.2 El trabajo del Comité en Brasil no sólo es insuficiente, es prácticamente inexistente.....	57
5.3 Otras instituciones de derechos humanos han suplantado al CERD como lugares para la incidencia de la discriminación racial en Brasil	58
5.4 Cuando Brasil ha informado, los resultados han sido variados, pero en general bastante positivos... 61	
5.5 Consecuencias de no presentar informes: Situaciones graves que el Comité no ha considerado durante más de un decenio.....	62
5.6 Conclusiones.....	64
5.7 Recomendaciones.....	64

Sección 6. CERD EN REPÚBLICA DOMINICANA	67
6.1 Introducción	68
6.2 A pesar de un mayor compromiso con el CERD, las posiciones oficiales del Estado dominicano continúan negando la existencia del racismo y la discriminación racial en el país	70
6.3 República Dominicana ve el proceso del CERD como antagónico y acusatorio, en vez de cooperativo	73
6.4 Previsiblemente, la respuesta de República Dominicana a las recomendaciones del CERD ha sido inadecuada	74
6.5 Conclusiones	76
6.6 Recomendaciones	77
 Sección 7. CERD EN CUBA	 79
7.1 Introducción	80
7.2 El Entendimiento del Estado cubano sobre la prevalencia del racismo y la discriminación racial se distorsiona a través de la lente de la glorificación de la Revolución	81
7.3 Restricciones a la sociedad civil por parte del gobierno cubano limitan severamente la información que el Comité recibe	83
7.4 La respuesta de Cuba a las recomendaciones del Comité ha sido en gran medida insuficiente	85
7.5 Conclusiones	86
7.6 Recomendaciones	87
 Sección 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 89
Perú	90
Colombia	91
Brasil	92
República Dominicana	92
Cuba	93
Observaciones finales	93
Recomendaciones generales	96
 BIBLIOGRAFÍA	 97

Sección

1

INTRODUCCIÓN





L

a investigación para el informe que sigue se inspiró en dos hitos en la lucha mundial para acabar con la discriminación racial. El primero es el 50 aniversario de la aprobación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD, por sus siglas en inglés), que se llevó a cabo el 21 de diciembre de 1965. El segundo hito es la creación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, que comenzó en 2015, el año del 50 aniversario de la Convención, y que continuará hasta el 2024. El primer acontecimiento marca una oportunidad para mirar al pasado y recordar los avances en la lucha contra la discriminación y así aprender de los errores cometidos a lo largo de la historia. El segundo es una oportunidad para considerar el futuro y pensar en lo que esperamos lograr en los próximos años y cómo alcanzar esos objetivos de una mejor manera.

Asimismo, el aniversario de la Convención y el establecimiento del Decenio también ayudaron a estructurar el diseño de esta investigación. Para la cual se realizaron indagaciones para examinar el pasado reciente en la lucha contra la discriminación; específicamente, el objetivo del estudio es analizar al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) y su trabajo en las últimas dos décadas en cinco países latinoamericanos. Este análisis busca comprender cuál es la mejor manera de llevar a cabo el trabajo que tenemos por delante. Dicho trabajo se ejecutará durante el Decenio Internacional e incluso después, para ayudar al Comité a alcanzar los objetivos ambiciosos pero vitales, expresados en la Convención. Se espera que el análisis, las sugerencias y las recomendaciones que se encuentren a lo largo del informe, puedan ser de utilidad para los múltiples participantes involucrados en el trabajo del Comité, mientras continúan realizando el trabajo diario de hacer valer la Convención en las Américas y en el resto del mundo.

1.1 Establecimiento de la Convención

Hace poco más de cincuenta años, el 21 de diciembre de 1965, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución autorizando el establecimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, afirmando a través de este documento que “todos los hombres son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación y contra toda incitación a la discriminación” y que “la existencia de barreras raciales es incompatible con los ideales de toda sociedad humana”¹. La Convención entró en vigor al ser firmada por Polonia el 4 de enero de 1969. Si bien otros instrumentos internacionales ya incluían la cuestión de la discriminación², la Convención significó un logro importante tanto en alcance como en especificidad respecto a las medidas que se debían adoptar para eliminar la discriminación basada en la raza, el color o el origen nacional o étnico.

La Convención se estableció en un contexto histórico muy diferente al actual, en donde la lucha por la igualdad racial se centraba en la lucha contra el colonialismo y la segregación racial legalizada. En casi medio siglo transcurrido desde la entrada en vigor de la Convención, la comunidad mundial ha realizado avances significativos en la lucha contra el racismo y la discriminación racial. Es indudable que la Convención ha desempeñado un papel positivo en dichos avances; sin embargo, durante este mismo tiempo nuestra comprensión de la discriminación racial se ha profundizado y nos hemos vuelto más conscientes de sus manifestaciones, incluso de las más sutiles. Esta mayor comprensión de las muchas formas de discriminación racial ha planteado nuevos desafíos para las personas y las instituciones dedicadas a luchar contra el racismo, pero es evidente que la Convención continúa teniendo un papel importante para vencer estos desafíos.

Desde su creación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención ha alcanzado una adopción casi universal. En 2017 ya 177 Estados han ratificado la Convención, y hay otros seis que han firmado pero todavía no lo han ratificado. Sólo catorce países no han firmado o ratificado la Convención. En América, todos los países la han ratificado.

La Convención está compuesta por veinticinco artículos. Estos artículos enumeran el derecho a la no discriminación en el disfrute de derechos específicos, enumeran las obligaciones de los Estados de eliminar la discriminación racial y definen los aspectos procesales de la Convención.

En la Convención, el derecho a la no discriminación se aplica a una amplia gama de derechos humanos específicos. Esto incluye el ejercicio de los derechos políticos sin discriminación, incluido el acceso a la justicia y la libertad de participar en el proceso político mediante el voto o la dirección de asuntos públicos. Incluye la libertad de movimiento y de pensamiento, y la libertad de propiedad, así como la libertad de expresión y la libertad de reunión, entre otros. También incluye el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales libres de toda forma de discriminación racial o étnica, incluido el derecho a trabajar con igual salario y el derecho a unas condiciones laborales favorables. Estos derechos económicos, sociales y culturales incluyen también el derecho a sindicalizarse, el derecho a la vivienda, la salud pública, la atención médica y a la seguridad social, así como el derecho a la educación y a participar en actividades culturales sin discriminación.

1 Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, 21 de diciembre 1965, Colección de Tratados de las Naciones Unidas, Vol. 660 No. 9464.

2 Ver la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza o el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) de la Oficina Internacional del Trabajo.

Además de los derechos enumerados anteriormente, la Convención establece obligaciones explícitas de los Estados a promulgar medidas para combatir la discriminación racial. Estas obligaciones pueden ser estrechas y requerir medidas específicas del Estado, como las que se encuentran en el Artículo 2, Sección C, que pide a los Estados Partes que modifiquen o anulen las leyes que crean o perpetúan la discriminación racial. O pueden tener un alcance más amplio y dejar margen para diferentes estrategias que logren su objetivo, como en el Artículo 7, que insta a los Estados a adoptar medidas en materia de enseñanza, educación, cultura e información para combatir los prejuicios y promover la tolerancia.

En combinación con los derechos enumerados a la no discriminación, estas obligaciones representan el contenido prohibitivo de la Convención y actúan como una especie de ruta para que los Estados sigan sus esfuerzos al combatir la discriminación racial.

El componente final de la Convención son los aspectos procesales del tratado que delinean cómo se pondrá en práctica la Convención. En el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) muchos de estos artículos de procedimiento asignan las funciones que la institución, o el *órgano de tratado*, creó para ayudar y promover el cumplimiento de la Convención. Esta institución es el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). Antes de presentar al Comité más detalladamente —a sus miembros, mandato y funciones primarias— es importante definir primero los objetivos y parámetros de este informe, decir algunas palabras sobre los métodos de investigación utilizados y su estructura.

1.2 Objetivos

Analizar las acciones del Comité en el cumplimiento de su mandato para ayudar a la implementación efectiva de la Convención.

Estudiar el impacto del Comité en los países investigados y con base en ello, evaluar la utilidad del trabajo del Comité para formular recomendaciones con el fin de ayudar a todos los actores involucrados en el proceso del Comité en su lucha por erradicar el racismo y la discriminación racial.

1.3 Parámetros geográficos del informe

Aunque el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial desempeña sus funciones a nivel mundial, el lugar geográfico de este estudio se encuentra en las Américas, tanto por razones prácticas como políticas. El Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos ha centrado sus actividades programáticas en América Latina y ha establecido una red considerable de activistas y organizaciones individuales que han facilitado la investigación en sus respectivos países. Además, se espera que la investigación y el análisis de este estudio sirvan en las actividades de incidencia del Instituto y de sus asociados, así como para otros actores e instituciones involucrados en la lucha contra la discriminación racial en las Américas.

Los países seleccionados para su inclusión en el estudio son: Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana y Perú. Estos países dan al estudio un conjunto diverso de sociedades latinoamericanas a examinar e incluye diversidad geográfica, con países de Sudamérica y el Caribe. Incluye, también, diversidad tanto en el tamaño geográfico como en población de los países de la muestra, con dos naciones pequeñas (Cuba y República Dominicana); dos naciones medianas (Colombia y Perú) y una nación grande (Brasil). Los países elegidos tienen un

conjunto diverso de indicadores económicos, incluyendo el PIB y la distribución del ingreso, así como un conjunto diverso de modelos económicos y políticos con diferentes grados de apertura económica y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Tal vez lo más relevante para el estudio es que los países elegidos tienen diversidad en su composición étnica y demuestran una diversidad en las manifestaciones históricas y contemporáneas de la discriminación racial y étnica en sus sociedades.

1.4 Parámetros temporales del informe

Además de reducir el lugar geográfico, también hemos reducido el lugar temporal del estudio para concentrarnos aproximadamente en los años transcurridos desde la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en Durban, Sudáfrica en 2001. La Declaración de Durban ha tenido una gran influencia en la agenda mundial de la lucha contra la discriminación racial, incluida la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. En los quince años transcurridos desde Durban, el Comité ha utilizado el espíritu y el contenido de la Declaración para informar su labor en muchas de sus actividades, entre las que se incluyen sus revisiones periódicas, observaciones finales y recomendaciones generales.

Antes de la Conferencia de Durban, mucha —por no decir que toda— de la labor del Comité se centró en ayudar a los Estados a reconocer, aceptar y dar cuenta de la existencia de discriminación racial en sus sociedades. Después de la Conferencia de Durban, la labor del Comité en las Américas ha sido, en gran medida, el dar ayuda a los Estados para que se implementen medidas específicas, concretas y eficaces para combatir la discriminación racial. La Conferencia de Durban sirvió para cambiar radicalmente el debate sobre cómo combatir la discriminación racial, y es este entorno post-Durban el que hemos elegido para realizar este estudio.

1.5 Parámetros analíticos

Dentro de las consideraciones geográficas y temporales de nuestro estudio, nuestra investigación se ha centrado en las acciones e interacciones de tres grupos de diferentes actores que son fundamentales para la implementación efectiva de la Convención: el Comité, el Estado y la sociedad civil.

Si bien el principal objetivo de nuestra investigación ha sido evaluar la eficacia y el impacto del Comité en la lucha contra la discriminación racial, sería insensato, si no imposible, hacerlo sin tener en cuenta el papel del Estado y la sociedad civil en el proceso.

El Estado constituye el actor primario y fundamental en el proceso de cumplimiento de las obligaciones de la Convención que, una vez firmada, tiene fuerza de ley. El Estado cumple estas obligaciones de diversas maneras, incluyendo reformas legislativas (mediante enmiendas constitucionales o creación, derogación o modificación de leyes nacionales y locales), decretos ejecutivos, decisiones judiciales y desarrollo de políticas públicas (como planes de acción nacionales), entre otros medios. La aplicación de tratados de derechos humanos como la Convención requiere un esfuerzo colectivo de muchas instituciones estatales. Si bien un Estado puede designar cierta institución o instituciones para ayudar a la implementación del contenido de la Convención —en efecto, se trata de una recomendación específica que ha hecho el Comité— para aplicar efectivamente el contenido completo de la Convención, se necesita de la acción de muchas áreas del gobierno. Además, la Convención (al igual que muchos otros tratados internacionales) no incluye un mecanismo externo de ejecución, lo que significa

que el Estado es el único responsable del cumplimiento de los términos de la Convención, papel que desempeña frecuentemente el poder judicial.

Si bien el Estado puede ser primordial en el cumplimiento de las obligaciones de la Convención, en contextos democráticos la sociedad civil organizada juega un papel crucial en el cumplimiento de los objetivos de la Convención. La sociedad civil, como un todo, y las organizaciones de sociedad civil por separado, dependiendo del contexto político del país, brindan apoyo y algunas veces incluso propuestas de reforma constitucional y legislativa, utilizan su influencia para dar forma a las decisiones políticas y su experiencia para monitorear la política y utilizar el sistema judicial para que el Estado sea responsable de sus obligaciones. Es a través de estas acciones que, a falta de un mecanismo externo de observancia, la sociedad civil ejerce presión sobre los Estados para que cumplan sus compromisos en virtud de la Convención.

Pese a que el Estado y la sociedad civil siguen siendo los actores cruciales en la implementación de la Convención, el Comité ejerce directamente su influencia en el proceso y en sus interacciones con el Estado y la sociedad civil e indirectamente, influyendo en las interacciones (independientes del Comité) entre el Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, al tratar de medir la influencia del Comité, hemos tratado de analizar tres tipos de interacciones en el proceso de implementación de la Convención. Estas son:

1. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y las interacciones con el Estado.
2. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y las interacciones con la sociedad civil.
3. El Estado y las interacciones con la sociedad civil.

Al analizar el papel de cada uno de estos tres actores principales en el proceso del Comité y su relación mutua, el informe busca sacar conclusiones sobre los retos que aún quedan para implementar la Convención en las Américas.

1.6 Metodología de la investigación

La investigación para este informe se realizó mediante un análisis exhaustivo de los documentos que han resultado del proceso del Comité. Se examinaron todo tipo de documentos, pero se prestó especial atención a los informes de los Estados al Comité y a sus informes de seguimiento, a los informes alternativos de las organizaciones de la sociedad civil y a las observaciones finales del Comité. Para cada país estudiado, se revisó material de al menos los dos períodos de revisión más recientes y, en algunos casos, se consultaron revisiones anteriores para obtener una perspectiva histórica más detallada de la evolución de la participación de un país en el proceso del Comité. Además de los documentos producidos como resultado directo de la labor del Comité, también se consultaron las fuentes relacionadas con la labor de los Estados para implementar la Convención, incluidos planes nacionales de desarrollo, planes de acción contra el racismo o en apoyo de los grupos discriminados, así como otros documentos de normas.

El análisis textual se complementó por medio de entrevistas con los actores clave en la labor del Comité. Se realizaron entrevistas con miembros de la sociedad civil con experiencia en la elaboración de informes alternativos o en sesiones de revisión, funcionarios gubernamentales que han trabajado en el proceso de redacción de informes o que trabajan en cuestiones relacionadas con el racismo y la discriminación racial, así como a los miembros y ex miembros del propio Comité. El objetivo de estas entrevistas fue aprender de la experiencia de los participantes en el trabajo del Comité, no sólo para comprender mejor sus funciones, sino para conocer

los retos a los que se enfrentan estos actores clave, al utilizar el proceso del Comité como herramienta para combatir la discriminación. En algunos casos a lo largo del informe, las opiniones de los entrevistados se citan directamente. En otros casos, han servido como guías contextuales para el análisis del informe. Cada entrevista realizada ayudó a comprender mejor un proceso complicado y multidimensional.

1.7 Estructura del informe

Una sección introductoria explica la composición del Comité, su mandato y funciones primarias. A continuación de esta sección descriptiva sobre el trabajo del Comité, se realiza una breve sección analítica basada en las observaciones y el trabajo de campo (incluyendo entrevistas con los actores clave de Ginebra) de la consultora de Ginebra que trabaja para el Instituto, y que ha participado y observado el proceso del Comité durante el año pasado, obteniendo una visión más cercana de las operaciones del Comité. Posteriormente, el informe examina cada uno de los cinco países individualmente, y cada país recibe su propia sección de análisis en el informe.

Cada sección del país comienza con una introducción muy breve de algunas de las cuestiones más destacadas relacionadas con el racismo, la discriminación racial y las poblaciones que enfrentan discriminación dentro de ese país. La mayor parte de la sección de cada país se compone de tres a seis subsecciones, cada una de las cuales representa una “lección aprendida” o una conclusión particular descubierta en el análisis de la labor del Comité en ese país en particular. Estas subsecciones están identificadas con títulos descriptivos que resumen la «lección aprendida», y el contenido de cada una presenta una faceta del proceso del Comité en ese país en particular, que ayuda a ilustrar un reto particular o, en algunos casos, uno o más ejemplos de las mejores prácticas.

En algunos casos, estas lecciones se aplican a un contexto nacional específico. En otros se pueden aplicar a situaciones enfrentadas en múltiples países. Las subsecciones no pretenden ser un examen exhaustivo de la labor del Comité en el país en cuestión, sino que, en su conjunto, representan un mosaico de temas importantes identificados y analizados como parte de una investigación extensa de la labor del Comité en ese país. Cada sección del país incluye una breve conclusión que sigue después de estas subsecciones y termina con varias recomendaciones al Comité, al Estado y a la sociedad civil, basadas en las “lecciones aprendidas” presentadas a lo largo del informe y específicas al contexto nacional analizado en la sección. Tras la presentación de las cinco secciones de cada país, una última sección reitera algunas de las conclusiones más importantes del informe y ofrece varias recomendaciones más amplias que toman en cuenta los resultados de la investigación en su conjunto.

Sección

2

EL COMITÉ, SU COMPOSICIÓN, MANDATO Y FUNCIONES





E

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) fue el primer órgano de tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas; desde su creación, otros ocho tratados de derechos humanos han establecido sus propios órganos con funciones similares a las del Comité. La Convención especifica que el Comité estará integrado por dieciocho personas de alta moral e imparcialidad reconocida que, a elección de los Estados Partes, desempeñarán sus funciones a título personal, es decir, independientemente y no en representación de ningún Estado o grupo de Estados miembros.

Los candidatos al Comité son designados por los Estados Partes y son elegidos por ellos mediante votación secreta. El mandato es de cuatro años de duración y se tiene en cuenta la garantía de una representación geográfica equitativa y la representación de diferentes tradiciones jurídicas³. En la actualidad hay cinco miembros del Comité que provienen de las Américas: Gay McDougall de los Estados Unidos, José Augusto Lindgren Alves de Brasil, Pastor Elías Murillo Martínez de Colombia, José Francisco Cali Tzay de Guatemala y Verene Albertha Shepherd de Jamaica⁴.

3 Véase el Artículo 8 del Convenio sobre las normas completas de elección de los miembros del Comité.

4 En el momento de la publicación de este informe, los otros trece miembros son: Noureddine Amir de Argelia, Alexei S. Avnotomov de Rusia, Marc Bossuyt de Bélgica, Anastasia Crickley de Irlanda, Fatimata-Binta Victoire Dah de Burkina Faso, Afiwa-Kindena Hohoueto de Togo, Anwar Kemal de Pakistán, Melhem Khalaf de Líbano, Gun Kut de Turquía, Nicolás Marugán de España, Yemhelhe Mint Mohamed de Mauritania, Yanduan Li de China y Yeung Kam John Yeaun Sik Yuen de Mauricio.

El mandato del Comité está ampliamente definido: existe para supervisar la aplicación de la Convención por los Estados Partes. Los Artículos 8 a 16 de la Convención especifican varias competencias y funciones del Comité. Estas incluyen:

- Recibir y examinar los informes de los Estados Partes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole, adoptadas para dar efecto a la Convención.
- Recibir quejas de los Estados Partes en relación con el hecho de que otro Estado Parte no implemente la Convención.
- Recibir denuncias individuales relativas a violaciones de la Convención por parte de ciudadanos de los Estados Parte que hayan ratificado el Artículo 14 facultativo.
- Informar anualmente sobre sus actividades, incluidas las investigaciones de los informes de los Estados, al Secretario General de las Naciones Unidas.

La Convención también estipula que el Comité adoptará sus propias reglas y procedimientos. Los procedimientos del Comité se han actualizado periódicamente desde su creación para ampliar y perfeccionar el alcance de su labor. Lo que sigue es un breve resumen de las principales funciones del Comité y cómo se llevan a cabo en el cumplimiento de su mandato.

Sesiones periódicas y los exámenes de los Estados

Como se establece en el Artículo 9 de la Convención, los Estados deben presentar un informe cada dos años sobre el progreso hacia el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Convención⁵. Los informes de los Estados deben indicar las medidas adoptadas para combatir la discriminación racial y ofrecer una evaluación franca y basada en los hechos de la situación de discriminación racial en el país, incluidos los obstáculos para hacer efectivo el contenido de la Convención. Estos informes constituyen la base de los exámenes que el Comité realiza durante las sesiones periódicas que celebra en Ginebra tres veces al año.

Durante los períodos de sesiones del Comité, se revisa el informe presentado por el Estado y se crea una “lista de temas” que forman el esquema general de los evaluaciones orales celebradas durante las sesiones, en donde los representantes del Estado presentan información sobre el progreso del cumplimiento de las obligaciones de la Convención y los miembros del Comité hacen preguntas a los representantes del Estado. Durante los períodos de sesiones, el Comité también podría considerar informes alternativos —a menudo llamados informes paralelos— presentados por organizaciones de la sociedad civil o instituciones nacionales de derechos humanos, así como otras fuentes de información pertinentes y producidas por las Naciones Unidas u otras instituciones.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros órganos especializados de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo, proporcionan información complementaria. Los miembros del Comité también se reúnen con estos grupos de manera informal y la información que proporcionen, en las reuniones o en sus informes, podrá ser utilizada por el Comité durante los

5 En la práctica actual, se alienta a los Estados a que presenten un informe cada cuatro años, lo que pone los requisitos de presentación de informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) a la par de la mayoría de los demás órganos creados en virtud de tratados.

períodos de sesiones. Las sesiones periódicas representan el método principal por el cual el Comité recibe la información sobre los esfuerzos para combatir la discriminación racial en cada país.

Observaciones finales

Directamente relacionadas con la evaluación periódica de los informes por los Estados Partes, las observaciones finales del Comité representan el método principal por el cual el Comité se comunica con los Estados sobre el contenido del Convenio y los Estados avanzan en su aplicación. Estas observaciones finales se dirigen a los Estados Partes y se redactan después de las evaluaciones periódicas. El Comité publica estas observaciones en su sitio web y alienta su amplia difusión por los Estados Partes. Las mismas pueden variar en cuanto a su duración y contenido, basándose en la información que recibe el Comité, pero en general responden a los datos presentados en el informe presentado por el Estado y en algunos casos a la información presentada en los informes paralelos, sometidos por organizaciones de sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos. Las observaciones finales suelen comenzar con algunos comentarios sobre las medidas positivas que el Estado ha adoptado en su labor contra el racismo. La mayoría de las observaciones se centran en las preocupaciones del Comité con respecto a la información que ha recibido y hace recomendaciones al Estado sobre las acciones que debe tomar o la información que el Comité desearía recibir en el siguiente informe.

Recomendaciones generales

Desde poco después de su creación, el Comité ha emitido periódicamente declaraciones conocidas colectivamente como recomendaciones generales. Hasta la fecha, el Comité ha emitido 35 recomendaciones generales y en el período poco después de su creación, estas recomendaciones cubrían a menudo temas de procedimiento relacionados con el trabajo del Comité; que de manera ascendente han asumido una función más interpretativa, por la cual el Comité utiliza las recomendaciones generales para aclarar ciertos aspectos de la Convención, y así explorar temas relacionados con la discriminación racial que no están explícitos en el texto de la Convención o guiar a los Estados Partes a tomar acciones más concretas al abordar ciertos aspectos de la Convención.

Medidas de alerta temprana y procedimientos de acción urgente

En 1993, el Comité elaboró protocolos generales para responder a las circunstancias especiales que pudieran requerir una acción más inmediata para prevenir violaciones graves de la Convención. Las medidas de alerta temprana tratan de evitar que las situaciones potencialmente volátiles se conviertan en conflictos más graves y los procedimientos de acción urgentes buscan abordar los problemas que requieren medidas inmediatas para prevenir violaciones graves de la Convención. La acción del Comité puede adoptar tres formas: puede emitir una decisión mediante la cual se hace una declaración formal acerca de los casos concretos de violaciones a la Convención; puede emitir una declaración, mediante la cual hace un pronunciamiento público que aborda una situación relativa en términos más generales; o puede enviar una carta al Estado, expresando su preocupación por la situación.

En cada caso, el Comité expresa su preocupación por una situación particular y pide la cooperación del Estado para remediarla. El Comité podrá solicitar información adicional acerca de la situación, incluida información

referente a las medidas adoptadas por el Estado para respaldar la Convención en relación con el caso. El Comité puede recordar al Estado ciertas obligaciones de la Convención que no ha cumplido en determinada situación y puede solicitar que el Estado adopte ciertas medidas para cumplir esas obligaciones.

Discusiones temáticas

El Comité lleva a cabo periódicamente eventos públicos para explorar y examinar temas o áreas particulares que son de interés para el organismo en su trabajo contra la discriminación racial. El Comité ha realizado ocho debates temáticos desde que comenzó a hacerlos en el 2000. Los debates se llevan a cabo en Ginebra y el Comité invita a los Estados, a la sociedad civil y a las instituciones intergubernamentales a participar en los debates, también realiza reuniones informales con actores estatales o no estatales. De igual modo, las organizaciones de sociedad civil pueden hacer breves presentaciones orales sobre algún tema de su preocupación durante la sesión plenaria. Las discusiones temáticas han abarcado una variedad de temas, incluyendo discusiones sobre el discurso de odio racista, así como las situaciones de discriminación contra los romaníes, contra los afrodescendientes y contra los no ciudadanos, entre otros. Los debates temáticos a menudo sirven como base para las recomendaciones generales formuladas por el Comité.

Quejas individuales

El Artículo 14 de la Convención establece la competencia del Comité para conocer las quejas individuales de discriminación racial y hacer sugerencias y recomendaciones al Estado en relación con el caso. No obstante, no todos los Estados han hecho la declaración necesaria que reconoce el Artículo 14 y la competencia del Comité para conocer las quejas individuales; actualmente 54 Estados reconocen el Artículo 14, mientras que 120 no lo hacen.

En América Latina, diez de los veinte Estados han aceptado la competencia del Comité en virtud del Artículo 14; entre los cinco países incluidos en el presente estudio, solo Brasil y Perú han aceptado el artículo opcional⁶. Sin embargo, si bien el Comité ha aceptado decenas de denuncias individuales y ha formulado recomendaciones basadas en sus conclusiones en muchos casos, este procedimiento no se ha utilizado para conocer de quejas individuales originadas en las Américas.

Tras describir algunas de las funciones básicas de procedimiento del Comité, nos gustaría presentar algunos comentarios basados en las observaciones de campo de la consultora del Instituto en Ginebra. La consultora ha participado en los procedimientos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) durante el año pasado y en el que se ha llevado a cabo la investigación para este informe. Ella ha tenido la oportunidad de hablar, formalmente e informalmente, con muchos actores del proceso del Comité. Lo que sigue es una sinopsis de algunas observaciones hechas durante el año pasado a raíz de su participación con el Comité.

6 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela han ratificado Artículo 14. Colombia, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay no lo han hecho.

Acerca de la importancia de la calidad en los miembros del Comité

Es evidente que la calidad y la preparación de los miembros del Comité contribuyen verdaderamente al proceso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés). El nivel de interés y preparación de los miembros del Comité tiene un tremendo impacto en los procedimientos orales durante las sesiones de revisión. Cuando los miembros del Comité se interesan por un país, tienden a involucrarse más activamente en el proceso, y las preguntas y los temas planteados durante la sesión suelen ser más penetrantes e incisivos.

Si bien es comprensible que el trabajo de los miembros del Comité pueda ser a menudo prolongado y laborioso y que el trabajo no tenga remuneración, es de vital importancia que los miembros estén plenamente preparados para cada período de sesiones, al leer con antelación los informes del Estado y los informes paralelos de la sociedad civil, así como otro material pertinente. En la actualidad, la preparación del Comité es supervisada por los mismos miembros del Comité. Y aunque en general, están preparados y conocedores de los países que revisarán, no siempre es así, en ocasiones en detrimento de aquellos que buscan maximizar el proceso del Comité en la lucha contra el racismo y la discriminación racial.

Además, debido a las exigencias del trabajo realizado por los miembros del Comité, la vitalidad suficiente para ejercer su posición es de gran valor. Es importante equilibrar la sabiduría que viene de la experiencia con el entusiasmo de aquellos en etapas tempranas de sus carreras. La membresía en el Comité tiende a inclinarse por la experiencia, y a veces se menoscaba la apertura a expertos con tal vez menos experiencia, pero que tienen una mayor disposición a pensar creativamente en el trabajo del Comité y buscar nuevas vías para fortalecerlo y ampliarlo.

La composición del Comité se complica aún más por el proceso electoral, que a veces puede parecer motivado más por las consideraciones políticas de los Estados Partes que por el deseo de designar y elegir candidatos del más alto orden posible. Idealmente, la candidatura atraería el interés de las personas más capacitadas y dedicadas a cumplir con el mandato del Comité, y contaría con el firme apoyo de funcionarios de los Estados miembros.

Acerca del papel crítico de los relatores

El relator asignado a un país en particular durante las sesiones del Comité puede tener un impacto significativo en la utilidad de los períodos de sesiones, tanto para la sociedad civil como para el Estado. El Comité se plantea el objetivo de asignar relatores a los países de regiones con las que están familiarizados, ya que es importante sobre todo por razones lingüísticas, pero también para garantizar que éste tenga una comprensión básica del contexto social, cultural y jurídico del país analizado. Lamentablemente, esto no siempre se puede lograr y en estos casos, el relator debe dedicar más tiempo y energía a comprender mejor los matices de un determinado país, lo que sí sucede, sin embargo, no siempre el relator tiene la capacidad y los recursos personales para hacer ese esfuerzo adicional. Dichos recursos pueden incluir miembros de su propio personal en otras posiciones que ocupan, estudiantes, en el caso de aquellos que enseñan, u otros recursos que poseen fuera de su posición en el Comité.

Acerca del papel de la Secretaría

Según la Convención, la Secretaría del Comité –su componente operacional– es proporcionada por el Secretario General de las Naciones Unidas. En el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), la Secretaría se compone de un miembro del personal profesional de tiempo completo, una persona administrativa a tiempo completo y otros tres miembros del personal profesional que pueden asignarse a otras comisiones cuando el Comité no está en sesión. La Secretaría también se beneficia de la asistencia de un pasante. La misma se puede mantener actualizada sobre la labor del Comité, pero su capacidad limitada a menudo no le permite llevar a cabo tantas actividades como quisiera, tales como la divulgación de las comunicaciones, la investigación independiente, la divulgación a la sociedad civil o el trabajo coordinado con diferentes organismos de las Naciones Unidas. Por lo tanto, si bien la Secretaría apoya el trabajo del Comité, a veces se encuentra limitada para promover los esfuerzos del Comité más allá de la coordinación de sus funciones básicas.

Acerca del presupuesto limitado del Comité

Quienes trabajan con el Comité entienden que las limitaciones presupuestarias de las Naciones Unidas, en particular de aquellas áreas de la ONU que trabajan en derechos humanos, reducen significativamente el trabajo que se puede lograr. Es un refrán común de los que trabajan en el sistema de la ONU que la falta de recursos es el factor más importante en la limitación de su trabajo. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene escasos recursos debido a limitaciones presupuestarias, retrasa su respuesta a las situaciones de derechos humanos y reduce su eficiencia y eficacia. Esto tiene un impacto directo en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ya que el Comité puede continuar desempeñando sus funciones, pero la Secretaría puede carecer del personal suficiente para fructificar el trabajo del Comité y crear un mayor impacto. Puede ser normal citar que son los problemas presupuestarios los que contribuyen a la reducción de la producción, pero en el caso del Comité la tarea que se le ha encomendado excede exponencialmente los recursos de que dispone.

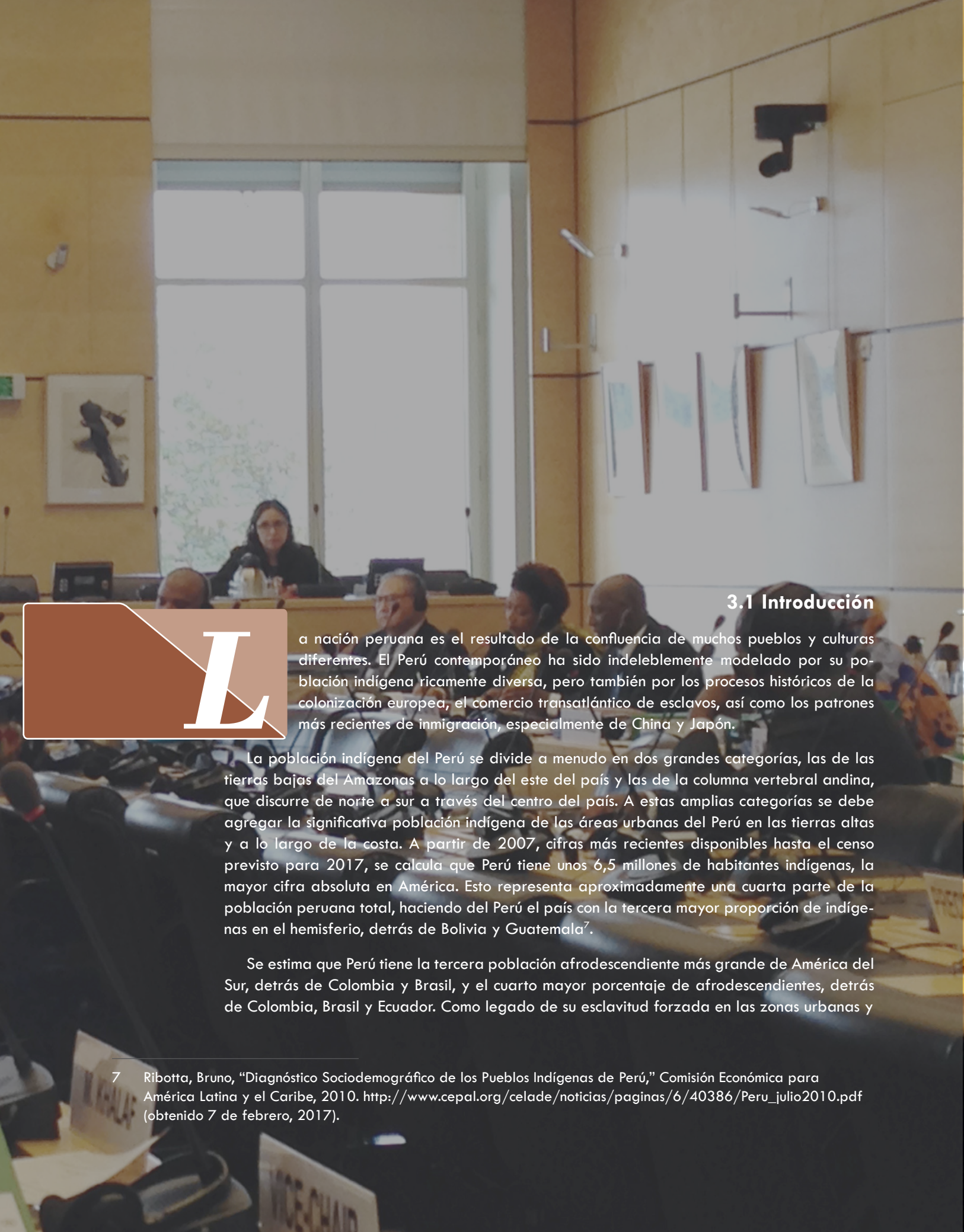
Teniendo en cuenta estas consideraciones, a continuación se analiza la interacción de los principales actores en el proceso del CERD: el Comité, el Estado y la sociedad civil. A través de una inspección de los principales documentos producidos como resultado del proceso del CERD y mediante entrevistas con personas que han participado en su trabajo, se analizan las acciones del Comité para ayudar en la implementación de la Convención en los cinco países seleccionados y se extraen conclusiones acerca de sus contribuciones en la lucha contra la discriminación racial y en el fortalecimiento del trabajo de esos tres actores.

Sección

3

CERD EN PERÚ





3.1 Introducción

L

a nación peruana es el resultado de la confluencia de muchos pueblos y culturas diferentes. El Perú contemporáneo ha sido indeleblemente modelado por su población indígena ricamente diversa, pero también por los procesos históricos de la colonización europea, el comercio transatlántico de esclavos, así como los patrones más recientes de inmigración, especialmente de China y Japón.

La población indígena del Perú se divide a menudo en dos grandes categorías, las de las tierras bajas del Amazonas a lo largo del este del país y las de la columna vertebral andina, que discurre de norte a sur a través del centro del país. A estas amplias categorías se debe agregar la significativa población indígena de las áreas urbanas del Perú en las tierras altas y a lo largo de la costa. A partir de 2007, cifras más recientes disponibles hasta el censo previsto para 2017, se calcula que Perú tiene unos 6,5 millones de habitantes indígenas, la mayor cifra absoluta en América. Esto representa aproximadamente una cuarta parte de la población peruana total, haciendo del Perú el país con la tercera mayor proporción de indígenas en el hemisferio, detrás de Bolivia y Guatemala⁷.

Se estima que Perú tiene la tercera población afrodescendiente más grande de América del Sur, detrás de Colombia y Brasil, y el cuarto mayor porcentaje de afrodescendientes, detrás de Colombia, Brasil y Ecuador. Como legado de su esclavitud forzada en las zonas urbanas y

7 Ribotta, Bruno, "Diagnóstico Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas de Perú," Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010. http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/40386/Peru_julio2010.pdf (obtenido 7 de febrero, 2017).

rurales de los territorios de los siglos XVI al XIX, la población afroperuana se concentra principalmente, aunque no exclusivamente, en las regiones costeras del país, incluidas las regiones de Arequipa, Ancash, Ica, Lambayeque, Lima, Callao, Piura, Tacna y Tumbes⁸. El gobierno peruano estima que la población afrodescendiente del Perú está entre dos y tres por ciento de la población del país, o ya sea entre 600.000 y 900.000 personas aproximadamente⁹. Sin embargo, dada por la propia admisión del gobierno, esta es una estimación con muy poca evidencia para apoyarla, y muchos activistas afroperuanos creen que estas cifras subestiman significativamente la población real.

Si bien el conflicto armado peruano pudo haber recibido menos atención internacional que otros conflictos de la región —los de Colombia o de Centroamérica, por ejemplo— la larga guerra interna contra la guerrilla maoísta devastó gran parte del país, sobre todo en las tierras altas andinas, en donde las guerrillas de Sendero Luminoso actuaron principalmente. La geografía del conflicto, en combinación con el racismo históricamente arraigado de la sociedad peruana, dio lugar a que la inmensa mayoría de las víctimas fueran indígenas peruanos, de los cuales casi tres cuartas partes eran hablantes quechuas nativos. Como señaló la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su informe final sobre el conflicto, tal disparidad refleja “el racismo velado y las actitudes despreciativas que persisten en la sociedad peruana, casi dos siglos después de su nacimiento como República”¹⁰. Más de una década después del fin del conflicto, la sociedad peruana sigue luchando por reparar a las víctimas de la guerra y reconstruir comunidades y culturas desgarradas por la violencia.

El fin de la insurgencia de Sendero Luminoso no ha traído paz social a las tierras altas peruanas o al Amazonas. Las corporaciones transnacionales que trabajan en las industrias extractivas han incitado graves conflictos sociales, ya que las empresas mineras de los Andes y las compañías petroleras de la Amazonía, impulsadas por un Estado peruano deseoso de crecimiento económico y vínculos más profundos con la economía mundial, han perseguido vorazmente el beneficio proveniente de los recursos naturales, y a menudo con poco respeto por los deseos de las comunidades en las que operan. La discriminación cultural y racial ha alimentado argumentos a favor de las industrias extractivas a expensas de las comunidades indígenas que buscan diferentes formas de desarrollo, tipificadas en los comentarios del ex presidente Alan García, quien acusó a los indígenas peruanos opuestos a la industria extractiva de buscar refugio en los argumentos “más atrasados y menos racionales”, bloqueando el progreso debido a “su ignorancia elemental” y obligando a la “democracia peruana a coexistir con signos de barbarismo primitivo”¹¹.

La caracterización condenable de los pueblos indígenas del Perú por el Presidente García contrasta con la acción sin precedentes que emprendió con respecto a la población afrodescendiente del Perú. En 2009, el

-
- 8 Díaz, Ramón and Oscar Madalengoitia. “Análisis de la situación socioeconómica de las población afroperuana y la población afrocostarricense y su comparación con la situación de las poblaciones afrocolombiana y afroecuatoriana,” Proyecto regional Población Afrodescendiente de América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012. https://www.academia.edu/2341892/Situaci%C3%B3n_socioecon%C3%B3mica_de_la_poblaci%C3%B3n_afroperuana_y_de_la_poblaci%C3%B3n_afrocostarricense (obtenido 17 de febrero, 2017).
 - 9 Ministerio de Cultura de Perú, “Derechos de la Población de Afroperuana,” Materiales de Capacitación No. 5, 2015. http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/derecho_de_la_poblacion_afroperuana.pdf (obtenido 7 de febrero, 2017).
 - 10 Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú. Final Report Vol. VIII. (2003), citado en Pedersen, Duncan et al. “The sequelae of political violence: Assessing trauma, suffering and dislocation in the Peruvian highlands”. [Las secuelas de la violencia política: Evaluación del trauma, el sufrimiento y la dislocación en las tierras altas peruanas] *Social Science and Medicine* 67 (2005): 205-217.
 - 11 García Pérez, Alan, “Receta para acabar con el Perro del Hortelano,” *El Comercio*, 27 de noviembre, 2007.

Presidente García se disculpó oficialmente por el trato dado por el Perú a los afroperuanos desde la época colonial hasta el presente, un gesto simbólico de buena voluntad que fue planeado como una forma de comenzar a abordar, mediante políticas públicas más focalizadas, las disparidades sufridas por los afroperuanos. Desafortunadamente, este gesto simbólico no ha sido suficientemente seguido con acciones concretas¹².

Perú enfrenta una serie de desafíos para abordar estas y otras cuestiones relacionadas con el racismo y la discriminación racial. Estos desafíos se ven agravados por una grave falta de información sobre la composición étnica y racial del país. Aparte de los censos nacionales, los métodos de recopilación de datos han mejorado en los últimos años, pero muchos todavía utilizan metodologías por no óptimas para el seguimiento de la raza y la etnicidad, por ejemplo: haciendo preguntas sobre el lenguaje para identificar a los indígenas en lugar de una mejor práctica al utilizar la identificación propia. Los esfuerzos para obtener mejor información sobre los grupos étnicos del Perú representan un primer paso fundamental hacia la creación de políticas que promuevan la inclusión y la igualdad.

Es en este contexto que Perú busca cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención y adoptar las medidas necesarias para asegurar su implementación efectiva. Después de una prolongada ausencia de compromiso con el Comité, Perú ha comenzado a participar más activamente en el proceso del CERD. Después de once años sin informar, Perú presentó un informe al CERD en enero de 2009 y fue revisado en septiembre del mismo año durante el 75° período de sesiones del Comité. Su más reciente informe fue presentado en abril de 2013, y la subsiguiente revisión se realizó durante el 85° período de sesiones de septiembre de 2014. A continuación se presentan varias lecciones aprendidas como resultado de la inspección de los documentos relacionados con esas dos sesiones y de las entrevistas a los actores involucrados en su producción.

3.2 La presentación frecuente de informes por parte de Perú ha llevado a obtener informes de mejor calidad

Después de casi once años sin informar al CERD, el Perú presentó sus informes combinados 14° al 17° en 2009 y siguió ese informe con los 18° al 21°, aproximadamente cuatro años después, en 2013. Durante este tiempo la calidad de sus informes ha mejorado significativamente, y la presentación de sus informes de seguimiento tras los exámenes en 2009 y 2014 ha permitido una interacción más constante con el Comité¹³.

Los informes combinados 14°-17° del Perú, presentados en 2009 después de más de una década de no presentar informes, no cumplieron con la mayoría de los criterios básicos establecidos por el Comité en sus directrices para la presentación de informes. La mala información del Estado fue criticada en más de un informe paralelo presentado por la sociedad civil peruana, quien tomó nota de varias de las deficiencias del informe en su contenido y estructura. La Comisión Jurídica para el Desarrollo de los Pueblos Originarios Andinos (CAPAJ) realizó una evaluación directa, señalando que “el informe no ha cumplido con las directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos ni con las directrices aprobadas por el CERD en su 71° período de sesiones”, y que “son, particularmente, vagas las

12 El Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana, Informe sobre la situación de los derechos del pueblo afroperuano: más allá del perdón histórico (Lima: Mayo 2011).

13 Un análisis comparativo de los informes del Estado se realizó de acuerdo con una guía de lectura detallada diseñada con base en las directrices del Comité para la presentación de informes, en donde a cada punto del informe solicitado por el Comité se le asignó una puntuación basada en la totalidad de respuesta que se brinda en el informe.

informaciones relativas a los Artículos 1° al 7°¹⁴. Asimismo, el informe presentado por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) criticó el informe del Estado como “una extensa explicación normativa pero prácticamente ninguna descripción de políticas o resultados”¹⁵. Las críticas formuladas por la sociedad civil en sus informes paralelos eran bien merecidas: el informe presentado por Perú en 2009 fue inadecuado y mostró una falta de voluntad por parte del Estado para cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. Las deficiencias del informe eran tan evidentes que el Comité estaba obligado a tomar nota de ellas en sus observaciones finales, señalando que el informe: “no aborda adecuadamente o con suficiente detalle todas las disposiciones de la Convención”. A pesar de la naturaleza general en la expresión de reprobación del Comité, esa crítica al propio informe en las observaciones finales no es de práctica común y señala las deficiencias particularmente incisivas del informe peruano.

Perú presentó a continuación un informe en 2013, que respetaba aproximadamente el intervalo de *facto* de cuatro años para presentar informes al Comité. Y aunque el informe no carece de deficiencias, en general, cumple los criterios establecidos en las directrices del Comité. El informe adopta un tono más franco y admite ciertas carencias, por ejemplo, la falta de suficientes datos sobre indígenas y afroperuanos. También contiene información más específica (aunque aún se podría y se debería incluir más), sobre todo en lo que respecta a los afroperuanos, que, sorprendentemente y desafortunadamente, sólo se mencionaron de pasada en el informe del Estado de 2009.

La evidencia sugiere que el proceso de presentación de informes dentro del Estado se ha fortalecido en los últimos siete años y que el lapso más corto en la presentación de informes —así como en la presentación de informes de seguimiento después de cada revisión— ha servido para mantener activos los mecanismos institucionales que pueden atrofiarse cuando los Estados aplazan la presentación de los informes. Según Rocío Muñoz, mujer afroperuana y ex funcionaria de la Dirección de Ciudadanía Intercultural del Ministerio de Cultura con experiencia directa en el proceso de presentación de informes, la preparación de los informes del CERD fue: “un trabajo intenso, con muchas reuniones multisectoriales”. La Sra. Muñoz confirmó que, dentro del Ministerio de Cultura, los informes “fueron un esfuerzo importante que se tomó muy en serio”¹⁶.

Aparte de la afirmación de la Sra. Muñoz acerca de que informar al CERD se toma en serio, sus comentarios apuntan a una realidad importante. La elaboración de los informes con el alcance y los detalles necesarios para ser útiles al Comité y que sirvan de instrumento para contribuir a una mejor aplicación de la Convención requiere un esfuerzo continuo y coordinado de múltiples sectores del gobierno nacional y local (idealmente). La naturaleza de las operaciones del gobierno hace que la continuidad de ese trabajo se pueda poner en peligro de varias maneras: por ejemplo, cuando las elecciones traen nuevos partidos al poder, cuando los ministros son

14 Comisión Jurídica para el Autodesarrollo de los Pueblos Originarios Andinos, Algunas Consideraciones Relativas al Informe Presentado por el Gobierno de Perú al CERD, Junio 2009, números 51 y 52. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9889&Lang=en (obtenido 17 de febrero, 2017).

15 La Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas and La Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, Observaciones de las Organizaciones Indígenas al Informe del Estado Peruano ante el Comité para la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial, julio 2009, pág. 2. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9889&Lang=en (obtenido 17 de febrero de 2017).

16 Rocío Muñoz, entrevistada por Dominic Procopio, llamada de videoconferencia, Washington, DC y Lima, 11 de octubre de 2016.

reemplazados o cuando la organización de la burocracia es modificada. Mantener actualizada la memoria institucional y mantener una cooperación interinstitucional activa con fines de presentación de informes contribuye al fortalecimiento institucional necesario para elaborar informes mejores, más detallados y, en última instancia, más útiles. Permitir que pase demasiado tiempo entre un informe y otro hace que se corra el riesgo de debilitar estos esfuerzos, llevando a una regresión en la calidad de los informes producidos. Hemos visto que Perú fortalece el contenido de sus informes después de cumplir con los plazos del Comité y al seguir participando en el proceso de seguimiento y la evidencia sugiere que, al igual que el ejercicio regular tiene claros beneficios para la salud, la regularidad de los informes conlleva al fortalecimiento de los mismos.

3.3 Con respecto a las recomendaciones del Comité en áreas críticas, la respuesta del Perú ha sido incoherente

A pesar de haber presentado informes de manera más oportuna y a pesar de la mejora en la calidad de los informes, Perú no ha puesto suficiente atención a las recomendaciones formuladas por el Comité en sus observaciones finales, aunque ha logrado algunos avances en este ámbito. Esto se ha visto agravado por la falta de seguimiento por parte de la sociedad civil peruana a las recomendaciones formuladas por el Comité. Una inspección a la respuesta del Estado y el seguimiento por la sociedad civil de tres de las recomendaciones del Comité sobre cuestiones fundamentales de discriminación en el país muestran un registro mixto, pero que ciertamente se podría mejorar.

En las observaciones finales del 75° período de sesiones, la primera recomendación del Comité fue que el Estado combatiera la discriminación racial “elaborando una política nacional integral contra el racismo y la discriminación racial”¹⁷. Aunque el Comité no da una prioridad a sus recomendaciones, el que esta en particular se ubique al comienzo de las observaciones finales sugiere su importancia. Se enfatiza dicha importancia por el hecho de ser un primer paso fundamental para coordinar sistemática y eficazmente los esfuerzos del Estado por combatir la discriminación: sería el punto de partida para abordar las otras recomendaciones del Comité.

A pesar de la importancia prestada a la recomendación y de su utilidad para abordar las otras recomendaciones del Comité, el siguiente informe del Estado al CERD no contenía ninguna prueba de que se hubiese dado crédito a la sugerencia. En el informe del Estado se mencionan otros documentos de política que oblicuamente abordan cuestiones de discriminación o que afectan a las poblaciones afroperuanas o indígenas, pero no se incluyó un plan nacional contra la discriminación en su informe al CERD. La falta de acción sobre esta recomendación fue destacada por la reiteración que el Comité hizo de la sugerencia en sus observaciones finales para la más reciente inspección de Perú. Una vez más, en la primera recomendación que hizo, nuevamente pidió al Estado considerar la creación de una “política nacional integral contra el racismo y la discriminación racial que promoverá la inclusión social y reducirá los altos niveles de desigualdad y pobreza que afectan a los miembros de los pueblos indígenas y afroperuanos”¹⁸.

17 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention: Fourteenth through Seventeenth Reports of Peru, CERD/C/PER/CO/14-17 [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 9 de la Convención: décimo-cuarto hasta décimo-séptimo, Informes de Perú] (3 de septiembre, 2009), párr.10.

18 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention: Eighteenth to Twenty-First Periodic Reports of Peru, CERD/C/PER/

Una segunda recomendación importante del Comité en sus observaciones finales al 75° período de sesiones se refirió a la mejora de las garantías del derecho a un consentimiento libre e informado previo de los grupos étnicos en relación con las leyes y políticas que les afecten, específicamente en el área de las industrias de extracción. El Comité instó al Estado a “aprobar el proyecto de ley sobre la consulta y participación de los pueblos indígenas en materia ambiental y consultar a las comunidades de los pueblos indígenas interesados en cada etapa del proceso y obtener su consentimiento antes de que los planes de extracción de recursos naturales sean implementados”¹⁹.

En este caso, el Estado no ignoró por completo las recomendaciones del Comité. De hecho, comunicó al Comité, en su informe posterior para el 85° período de sesiones, que había aprobado una nueva ley (N° 29785 de 2011) que regulaba el derecho de los grupos indígenas a la consulta previa. El Estado también destacó en su informe que la aprobación de la ley fue el resultado de un largo proceso de consulta con los grupos indígenas y la sociedad civil de forma más amplia²⁰.

Si bien la aprobación de una ley que regula el derecho al consentimiento previo representa un caso en el que el gobierno peruano parece haber atendido las recomendaciones del Comité, la aplicación de la ley no se cumplió con la aprobación universal por parte de los grupos indígenas. De hecho, todas las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) que presentaron un informe alternativo al Comité para el 85° período de sesiones mencionaron la aplicación incompleta o ineficaz de la ley como un obstáculo importante para el pleno ejercicio de los derechos de los grupos indígenas. La Comisión Jurídica de los Pueblos Originarios Andinos (CAPAJ) criticó la mala aplicación de la ley²¹, mientras que el Chirapaq Centro de Culturas Indígenas de Perú dijo que la ley había sido un “revés para el país” que pretendía dejar a los grupos costeros y altiplánicos “excluidos de la consulta previa”²². La *Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas* señaló que muchos grupos indígenas erróneamente etiquetados como campesinos quedarían fuera²³, el *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer* (CLADEM) apuntó la ausencia de un lenguaje específico que reconozca el derecho de la mujer indígena a la consulta previa²⁴.

CO/18-21 [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 9 de la Convención: décimo octavo hasta vigésimo primero Informes de Perú] (25 September 2014), párr. 8.

19 UN CERD Consideration of Peru's 14th through 17th reports [ONU CERD, Examen de los Informes de Perú 14° hasta 17°], párr. 14.

20 UN CERD Consideration of Peru's 18th through 21th reports [ONU CERD, Examen de Perú 18° hasta 21°], párr. 14, par. 64-66.

21 Comisión Jurídica de los Pueblos Originarios Andinos, Informe Alternativo “CAPAJ,” junio 2014. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9890&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

22 Chirapaq Centro de Culturas Indígenas de Perú, Discriminación racial en los medios de comunicación peruanos: El caso del programa humorístico “La Paisana Jacinta,” agosto 2014. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9885&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

23 The Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, Observaciones de CAOI al informe del Estado peruano ante el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, junio 2014. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f17550&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

24 El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Informe alterno al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas – Perú, julio 2013. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f17782&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

Esas preocupaciones fueron retomadas por el Comité en sus observaciones finales para este período de sesiones. El Comité señaló la medida positiva en la adopción de la ley de consulta previa, pero siguió manifestando su preocupación por su aplicación efectiva y formuló tres recomendaciones concretas sobre la manera en que el Estado podía aplicar la ley.

A diferencia de los dos ejemplos citados, el Estado ha atendido la recomendación del Comité y ha dado pasos positivos, aunque vacilantes, para atender la insistencia del Comité de una mejor recopilación de datos sobre los grupos afroperuanos e indígenas. En sus observaciones finales para el 75° período de sesiones, el CERD recomendó que Perú “continúe mejorando su metodología censal para reflejar la complejidad étnica de la sociedad peruana” e incluya en su próximo informe periódico estadísticas desagregadas sobre la composición de la población”²⁵.

Antes de elaborar el informe para el 85° período de sesiones, el Estado no había recopilado información demográfica a nivel nacional sobre la población indígena y afrodescendiente, señalando en su informe que “no tenía un censo o encuesta nacional que recoja la información sobre un país nivel de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico de sus habitantes”²⁶. Sin embargo, afirmó que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Cultura estaban en proceso de establecer criterios para identificar y contar mejor a los afroperuanos e indígenas en el próximo censo²⁷.

El trabajo realizado por el Estado para mejorar los métodos censales fue confirmado en un informe alternativo escrito por el Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP)²⁸. El informe confirmó que, debido a las recomendaciones del Comité, el Ministerio de Cultura estaba planificando una encuesta especializada para afroperuanos y que el INEI había creado el Comité Técnico Interinstitucional de Estadística y Etnicidad para preparar el censo planeado para 2017²⁹. Estas acciones del gobierno peruano han sido parte de una colaboración continua entre el Estado y la sociedad civil afroperuana en preparación para el censo de 2017. Como señala Cecilia Ramírez, Directora Ejecutiva del CEDEMUNEP, una organización peruana de base que promueve los derechos de las mujeres negras del Perú, su organización continúa realizando una serie de actividades en conjunto con los diferentes actores gubernamentales –tanto a nivel nacional como local– a fin de promover un censo bien ejecutado que sirva para crear mejores políticas para la población afroperuana³⁰.

Este tipo de acción continua entre la sociedad civil y el Estado demuestra cómo las observaciones finales y las recomendaciones del Comité pueden ser valiosas para lograr avances concretos en la lucha contra la discriminación racial. Sin embargo, con demasiada frecuencia resulta ser la excepción y no la regla, ya que los Estados muchas veces no llegan a considerar lo suficiente las recomendaciones del Comité. En el caso de Perú, el gobierno ha demostrado cierta voluntad de hacerlo, pero podría mejorar significativamente su trabajo en esta área.

25 UN CERD Consideration of Peru's 14th through 17th reports [ONU CERD, Examen de los Informes de Perú 14° hasta 17°], párr. 12.

26 UN CERD Consideration of Peru's 18th through 21th reports [ONU CERD, Examen de los Informes de Perú 18° hasta 21°], párr. 25.

27 Ibid., párr. 41.

28 Debido a dificultades técnicas, el informe no se subió al sitio web del Comité. A pesar de ello, se compartió con los miembros del Comité y su contenido fue examinado por el Comité durante las sesiones.

29 El Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana, Informe Sombra Presentado al CERD, noviembre 2013.

30 Cecilia Ramírez, en entrevista realizada por Dominic Procopio vía llamada de video conferencia, Washington, DC y Lima, 08 de setiembre, 2016.

3.4 El Comité y la sociedad civil no han utilizado de manera suficiente el proceso del CERD para asegurar un diálogo productivo entre sociedad civil y Estado

Las sesiones del CERD se han convertido cada vez más en un lugar para que las partes interesadas entablen un diálogo constructivo sobre la mejor manera de combatir el racismo y la discriminación racial, especialmente en la última década, ya que la sociedad civil ha comenzado a desempeñar un papel más activo a través de la producción de informes alternativos y la asistencia a las sesiones. En Perú, al igual que en otros países, este diálogo y colaboración es, al menos retóricamente, un objetivo primordial de todas las partes: la sociedad civil, el Comité y el Estado.

Según la activista Cecilia Ramírez de CEDEMUNEP, el objetivo de su organización al utilizar el proceso del CERD ha sido “el no criticar agudamente al gobierno, sino buscar espacios de diálogo en donde [CEDEMUNEP] pueda trabajar en conjunto con el gobierno”³¹. Asimismo, el activista Newton Mori, del Chirapaq Centro de Culturas Indígenas de Perú, una organización de derechos indígenas que opera en Lima y Ayacucho, también confirmó que un objetivo importante de su organización al participar en el proceso del CERD era buscar un mayor diálogo con el Estado. Explicó la estrategia de Chirapaq:

Primero pensamos en solicitar directamente al Comité que pidiera que se sacara del aire al programa (Paisana Jacinta, un programa de televisión que promovía los estereotipos racistas de las mujeres indígenas). Al final decidimos solicitar un diálogo entre el Estado y la sociedad civil para que los representantes indígenas pudieran expresar sus opiniones sobre el programa³².

El Comité solicita repetidamente a los Estados que entablen un mayor diálogo con la sociedad civil. En las entrevistas, los miembros del Comité han subrayado la necesidad de que los Estados participen más activamente en la sociedad civil³³. Esta es también una recomendación casi universal dada por el Comité en sus observaciones finales, tal como se ejemplifica en la recomendación del CERD formulada tras el examen del Perú durante el 75° período de sesiones que “junto con la preparación de su próximo informe, el Estado parte continuará con su consulta y extenderá su diálogo con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos”³⁴.

Las OSC y el Comité, han subrayado la necesidad de un mayor diálogo, el gobierno peruano ha hecho eco de estos llamamientos destacando su trabajo con las organizaciones de la sociedad civil. En su más reciente informe al Comité, el Estado destacó su labor con el Grupo de Trabajo de Mujeres Afroperuanas como espacio de diálogo con la sociedad civil³⁵. En el mismo informe, el gobierno peruano también hizo notar su inclusión de la sociedad civil a la formulación de políticas, con referencia específica al Plan de Desarrollo para la Población Afroperuana³⁶.

A pesar de que se concuerda con que el diálogo es crucial, en el caso de Perú no parece que durante las sesiones de revisión, el Estado y la sociedad civil aprovechen su proximidad y metas compartidas para

31 Cecilia Ramírez, entrevista.

32 Newton Mori, en entrevista realizada por Dominic Procopio, llamada de videoconferencia, Washington, DC y Lima, 08 de septiembre de 2016.

33 Pastor Murillo, en entrevista realizada por Dominic Procopio, Bogotá, 11 de febrero de 2016.

34 UN CERD Consideration of Peru's 14th through 17th reports [ONU CERD Examen de los Informes de Perú 14° hasta 17°], párr. 27.

35 UN CERD Consideration of Peru's 18th through 21st reports, par. 56.

36 Ibid, párr 59.

reunirse y discutir formas de trabajar juntos. Los activistas peruanos han citado los foros internacionales como oportunidades únicas para involucrarse con actores estatales que cuentan con una experiencia directa y poder de decisión sobre asuntos importantes para su incidencia, señalando que los miembros del gobierno pueden estar más abiertos y disponibles para reunirse cuando el protocolo en estos lugares dicta que se actúe con más receptividad a la sociedad civil³⁷. Sin embargo, los activistas que asistieron a la última revisión del Perú por parte del Comité no pudieron mantener reuniones con la delegación peruana ni con su misión en Ginebra. Los miembros de Chirapaq, por ejemplo, intentaron ponerse en contacto con la delegación a través del Ministerio de Relaciones Exteriores con la esperanza de entablar un diálogo en algún momento durante las sesiones, pero a pesar de sus esfuerzos, no los pusieron en contacto con representantes del Estado³⁸.

El Comité ha trabajado arduamente para asegurar que sus miembros estén disponibles para la sociedad civil durante los períodos de sesiones, y los miembros de la sociedad civil peruana que asistieron a las sesiones de revisión de 2014 elogiaron la utilidad de estas reuniones. Según Newton Mori, varios de los miembros del Comité presentes en estas reuniones demostraron una comprensión encomiable del contexto nacional peruano, incluyendo al relator para el Perú, Alexei Avtomonov, a quien Mori calificó como informado y de gran apoyo³⁹. A pesar de que estas reuniones han sido casi universalmente consideradas como una contribución a una revisión más rica y fructífera, el mismo Comité no ha hecho un esfuerzo para fomentar el mismo tipo de intercambio entre el Estado y la sociedad civil. De hecho, como señaló un miembro del Comité, este tipo de estímulo o mediación no se considera que caiga dentro de los límites del mandato del Comité. Y aunque esto pudiera ser cierto en un sentido estricto, dado el ejemplo exitoso del compromiso del Comité con los activistas durante las sesiones y el apoyo retórico de todas las partes para un mayor diálogo, el apoyo del Comité para tener un espacio formal de diálogo entre el Estado y la sociedad civil podría abrir otro camino para la colaboración en la lucha contra la discriminación racial.

Establecer un espacio para el contacto cara a cara también podría servir para reforzar la comunicación entre el gobierno y la sociedad civil antes y después de las sesiones, que en el mejor caso, para Perú ha sido esporádica; sin embargo los tres actores pueden mejorar en esta área. El Comité pide que la sociedad civil participe en el proceso de presentación de informes, pero no ofrece directrices sobre el papel que debe desempeñar la sociedad civil, ni señala las mejores prácticas que los Estados podrían utilizar como referencias⁴⁰. Además, el Comité no solicita en sus directrices para la presentación de informes ninguna información específica sobre la participación de la sociedad civil en la lucha contra la discriminación racial; y en consecuencia, los Estados tienden a proporcionar poca información en este ámbito. Perú sigue las pautas de otros informes estatales: destaca la inclusión de la sociedad civil con declaraciones generales, pero proporciona muy poca evidencia concreta sobre el alcance o los resultados de esta participación. Por su parte, las organizaciones peruanas

37 Cecilia Ramírez, entrevista. La señora Ramírez específicamente hizo referencia a su experiencia en las audiencias temáticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, haciendo eco de otros activistas que por su mera presencia en estos foros aumentan el perfil de sus organizaciones y los ayudan a ser vistos por el estado como dignos interlocutores.

38 Newton Mori, entrevista.

39 Ibid.

40 El Comité ha incluido una guía producida por la sociedad civil para la participación de las OSC en el proceso del CERD, un excelente manual elaborado por el Movimiento Internacional Contra todas las Formas de Discriminación y Racismo (IMADR, por sus siglas en inglés). Sin embargo, la guía está dirigida a la sociedad civil y no a los Estados, y no menciona cómo o en qué capacidad los Estados deberían incorporar a las OSC en su proceso de presentación de informes. La guía se puede encontrar en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/INT_CERD_INF_7827_E.pdf

no han priorizado lo suficiente el uso del Comité para obtener un apalancamiento en el acceso a mayores espacios de diálogo. En los informes alternativos presentados al Comité, ninguna organización ha formulado recomendaciones específicas al Comité para ayudar a promover mecanismos de diálogo. De hecho, sólo una organización, Chirapaq, formuló recomendaciones que exigían cualquier tipo de consulta con la sociedad civil.

3.5 A pesar de un mayor compromiso con el CERD, las instituciones peruanas que luchan contra el racismo siguen siendo débiles

Los activistas han expresado repetidamente su preocupación por la debilidad de las instituciones peruanas responsables de abordar el tema del racismo y promover los intereses de los indígenas y afroperuanos. Según Cecilia Ramírez de CEDEMUNEP, las acciones del gobierno en relación con la población afroperuana “están condicionadas por la falta de fuerza institucional”. Esta debilidad institucional ha hecho que “cualquier acción o progreso llegue a depender del compromiso de los individuos dentro del gobierno, quienes pueden o no sentirse identificados con la agenda afroperuana.” Según Ramírez, “los afroperuanos permanecen invisibles, sin programas, actividades e instituciones” dedicadas a sus necesidades. Los activistas indígenas también han criticado las respuestas institucionales a la discriminación. De acuerdo con Newton Mori de Chiripa, su organización buscó trabajar con Alerta Contra Racismo, un programa para recibir y procesar denuncias de actos racistas y discriminatorios. A pesar de sus esfuerzos, hicieron pocos progresos y la Alerta “ha tenido muy poca efectividad” al registrar o ayudar a sancionar actos de racismo”.

Las organizaciones también han expresado su preocupación por la ineficacia de la respuesta institucional al tema del racismo y a la discriminación de sus informes alternativos. Durante el 75° período de sesiones de 2009, las OSC señalaron la falta de un mecanismo eficaz para el consentimiento fundamentado previo sobre las medidas que afectan directamente a los pueblos indígenas⁴¹. Otros informes criticaron la efectividad del Instituto Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), la institución nacional principal (en ese momento)⁴² responsable de los programas y políticas que atienden a la población indígena y afrodescendiente de Perú⁴³. Se manifestaron preocupaciones similares en informes alternativos para el 85° período de sesiones en 2013. Un informe señalaba que se habían presentado ante la Defensoría Nacional más de 1.500 casos de conflicto socio-ambiental, una indicación clara de un sistema ineficaz de consulta previa, libre e informada⁴⁴. Otro informe señaló la falta de respuesta institucional suficiente para las

41 Taller Permanente de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú, Resumen ejecutivo sobre las acciones del Estado peruano en relación a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, julio 2009, pág. 2. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9885&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

42 INDEPA desapareció en 2010, una reorganización burocrática y sus facultades se reasignaron en su mayor parte al Vice Ministro de Interculturalidad.

43 Coordinadora Andina, Observaciones CERD 2009, pág. 2.

44 Comisión Jurídica de los Pueblos Originarios Andinos y la Organización de Pueblos Aymaras, Quechuas y Amazónicas, Informe Alternativo Ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, agosto 2014, pág. 2. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f17605&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

necesidades de las poblaciones especialmente vulnerables, como las mujeres afroperuanas e indígenas, que enfrentan altas tasas de violencia y exclusión social, económica y política⁴⁵.

La debilidad de las instituciones del Estado se demuestra aún más en los informes del mismo. El Estado inicia esencialmente su informe para el 75° período de sesiones admitiendo que “no existe una institución pública que centralice la lucha contra la discriminación”, hecho que no ha cambiado desde entonces⁴⁶. A raíz de esta declaración, tanto en los informes para el 75° período de sesiones como para el 85°, el Estado proporciona pruebas adicionales de la necesidad significativa de fortalecimiento institucional. Esto incluye el fortalecimiento de la recolección y análisis de datos; según el propio informe del Estado, “el Estado peruano no tiene un censo o encuesta especializada que recoja, a nivel nacional, información sobre habitantes que tenga en cuenta factores como raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico”⁴⁷. Cuando el Estado sí menciona instituciones responsables de políticas que afectan a indígenas y afroperuanos, como por ejemplo el Viceministerio de Asuntos Interculturales, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, la Dirección de Política Afroperuana y el Ministerio de Energía, los informes no ofrecen información sobre los recursos financieros o humanos de estas instituciones y dan muy poca información específica sobre los programas y las actividades que realizan en nombre de los indígenas y afroperuanos, tampoco ofrecen información sobre los resultados concretos de su trabajo.

En sus observaciones finales, el Comité ha tomado nota de algunas de estas debilidades institucionales, pero en general su respuesta carece de fuerza y especificidad. Por ejemplo, en sus observaciones finales para el 75° período de sesiones, el Comité dedica dos párrafos completos a alabar la creación del INDEPA y expresar su satisfacción por el trabajo de la institución. Esta alabanza se da, a pesar de que casi no se proporcionó información específica sobre el trabajo de INDEPA en el informe. Por ejemplo, el informe no proporcionó información sobre un caso específico de consultas previas, una de las responsabilidades del INDEPA. También parece ignorar las preocupaciones serias y bien documentadas sobre la ineficacia de la institución planteadas en múltiples informes alternativos producidos por las OSC. El Comité formuló una recomendación general para dotar a la institución de suficientes recursos financieros y humanos, pero no se plantean otras preocupaciones específicas.

En sus observaciones finales para el 85° período de sesiones, el Comité formula recomendaciones más explícitas acerca de la consulta previa, libre e informada, una debilidad institucional continua e importante. Sin embargo, estas recomendaciones no hacen mención de las instituciones encargadas de su ejecución, el Ministerio de Energía, en coordinación con las distintas Direcciones del Viceministerio de Asuntos Interculturales, por ejemplo. De hecho, el Comité no hace mención de estas importantes instituciones en ninguna parte de sus observaciones finales. Esto es particularmente preocupante dado que el informe del Estado menciona poco su trabajo.

45 Comité para la Defensa de Mujeres, Informe Alterno 2013, págs. 13-14.

46 UN CERD Consideration of Peru's 14th through 17th reports [ONU CERD Examen de los Informes de Perú 14° hasta 17°], párr. 2.

47 UN CERD Consideration of Peru's 18th through 21st reports [ONU CERD Examen de los Informes de Perú 18° hasta 21°], párr. 9.

3.6 Conclusiones

Después de una década de no presentar informes, Perú dio un importante paso positivo para volver a comprometerse con el Comité presentando su informe en 2009 y luego de ese informe con otro en 2013, respetando el espacio de tiempo aceptado. Este compromiso junto con la presentación oportuna de informes ha sido congruente con la mejora de la estructura y el contenido de sus informes, un requisito necesario para aplicar eficazmente la Convención. A pesar de los efectos positivos de esta reanudación, la participación del Perú en el proceso del CERD ha demostrado que aún quedan áreas por mejorar como la implementación de las recomendaciones del Comité. Asimismo, se debe fortalecer el diálogo con la sociedad civil, y aprovechar las sesiones de revisión que se representan como el tiempo óptimo para trabajar hacia esa meta. Por último, el fortalecimiento de las instituciones responsables de la implementación de la Convención debería ser una prioridad. El logro de estos resultados requerirá esfuerzos de todos los actores involucrados en el proceso del CERD.

3.7 Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones al gobierno peruano, al Comité y a la sociedad civil peruana:

Al gobierno peruano:

1. El gobierno peruano debe hacer todo lo posible para considerar seriamente y aplicar efectivamente las recomendaciones del Comité, ya que éstas representan el principal mecanismo a través del cual se puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención.
2. El gobierno peruano debe continuar su participación más activa con el CERD y seguir fortaleciendo el proceso de presentación de informes, incluido el fortalecimiento de la coordinación interministerial. Debería seguir las directrices establecidas por el Comité e incluir información detallada del proceso de presentación de informes, incluyendo las responsabilidades de las diferentes instituciones y de los organismos involucrados.
3. El gobierno peruano debe priorizar la búsqueda de un diálogo significativo con las organizaciones de la sociedad civil durante las sesiones de revisión.
4. El gobierno peruano debería hacer mayor hincapié en la presentación de informes sobre las instituciones clave que abordan el racismo y la discriminación racial de una manera que vaya más allá del establecimiento de los mandatos de estas instituciones y proporcione información concreta sobre sus recursos y actividades, mientras describen los retos que enfrentan al implementar la Convención.

Al Comité:

1. El Comité debería colaborar con las OSC y los Estados (incluyendo a las misiones en Ginebra y las delegaciones en los períodos de sesiones) para alentar el diálogo directo durante las sesiones. Asimismo, debería considerar las opciones para proporcionar espacios y que la sociedad civil y los Estados se reúnan, e investigar en cada examen oral sobre el estado del diálogo entre las OSC y los funcionarios gubernamentales durante las sesiones.
2. El Comité debería formular recomendaciones concretas sobre las instituciones clave que abordan el racismo y la discriminación en sus observaciones finales y debería insistir en que los Estados proporcionen

información específica y detallada sobre esas instituciones en sus informes, incluyendo información sobre los recursos, las actividades y los resultados.

A la sociedad civil peruana:

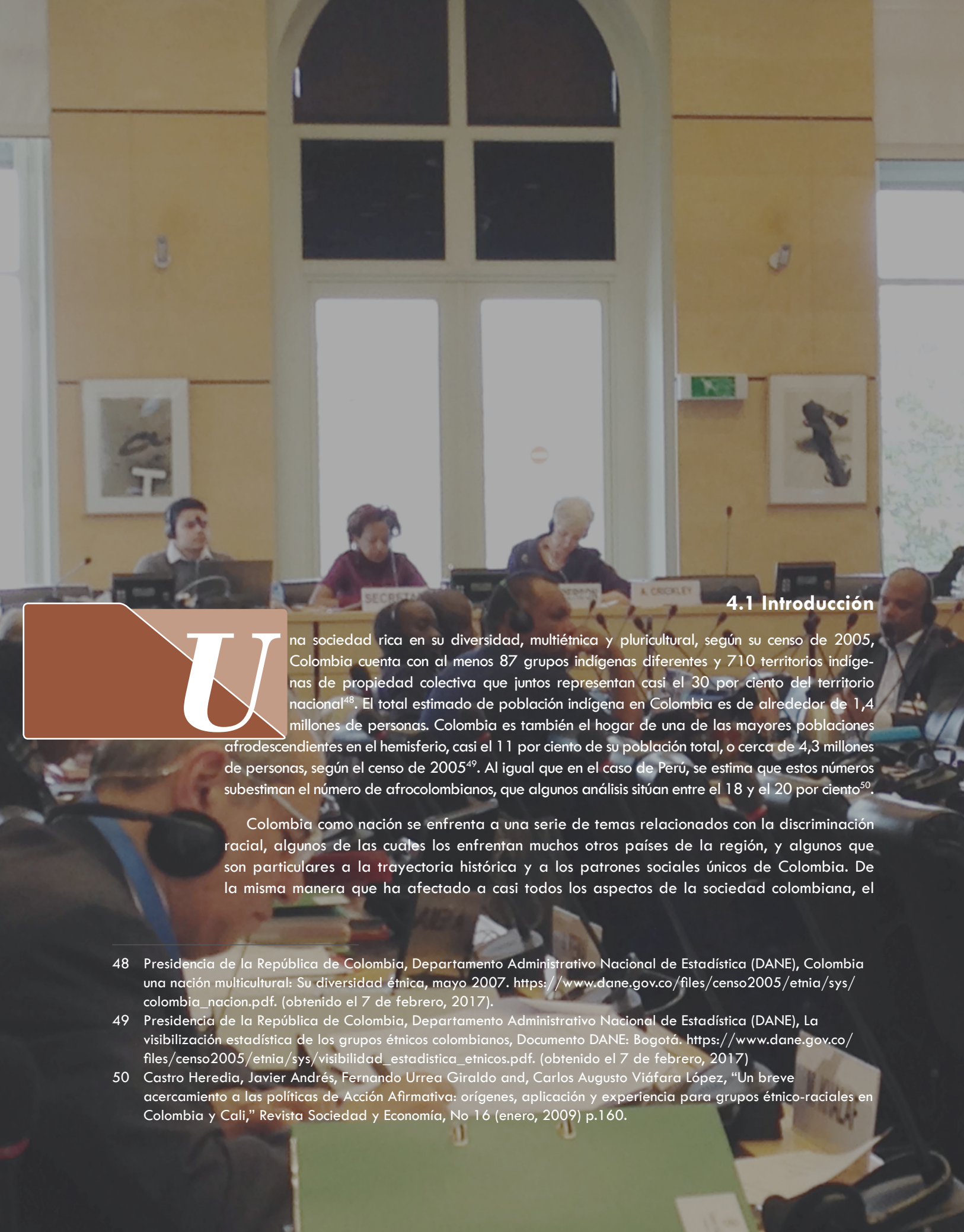
1. La sociedad civil peruana debe mejorar sus actividades de seguimiento en relación con las recomendaciones del Comité e incluir estas actividades como componentes importantes en sus actividades estratégicas de incidencia a nivel nacional, regional y universal.
2. Las organizaciones de sociedad civil peruana deberían siempre incluir recomendaciones en sus informes alternativos, lo que no siempre han hecho. Estas recomendaciones deben incluir propuestas concretas, especialmente aquellas que buscan aumentar su participación en la formulación de políticas.
3. La sociedad civil peruana debe mantenerse continuamente involucrada en el proceso del CERD y mantener la conciencia sobre el progreso del Estado en reportar al CERD. Las OSC deben comunicarse con los contactos del Estado con respecto a sus puntos de vista sobre las prioridades para la presentación de informes y deben perseguir activamente la participación en el proceso de la presentación de informes.
4. Las organizaciones de la sociedad civil peruana deben dar prioridad a brindarle al Comité información y observaciones sobre el trabajo de las instituciones clave. En los casos en que sean necesarias mejoras en su desempeño, las OSC deberían recomendar soluciones a los problemas que enfrentan.

Sección

4

CERD EN COLOMBIA





4.1 Introducción

U

na sociedad rica en su diversidad, multiétnica y pluricultural, según su censo de 2005, Colombia cuenta con al menos 87 grupos indígenas diferentes y 710 territorios indígenas de propiedad colectiva que juntos representan casi el 30 por ciento del territorio nacional⁴⁸. El total estimado de población indígena en Colombia es de alrededor de 1,4 millones de personas. Colombia es también el hogar de una de las mayores poblaciones afrodescendientes en el hemisferio, casi el 11 por ciento de su población total, o cerca de 4,3 millones de personas, según el censo de 2005⁴⁹. Al igual que en el caso de Perú, se estima que estos números subestiman el número de afrocolombianos, que algunos análisis sitúan entre el 18 y el 20 por ciento⁵⁰.

Colombia como nación se enfrenta a una serie de temas relacionados con la discriminación racial, algunos de los cuales los enfrentan muchos otros países de la región, y algunos que son particulares a la trayectoria histórica y a los patrones sociales únicos de Colombia. De la misma manera que ha afectado a casi todos los aspectos de la sociedad colombiana, el

48 Presidencia de la República de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia una nación multicultural: Su diversidad étnica, mayo 2007. https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf. (obtenido el 7 de febrero, 2017).

49 Presidencia de la República de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos, Documento DANE: Bogotá. https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf. (obtenido el 7 de febrero, 2017)

50 Castro Heredia, Javier Andrés, Fernando Urrea Giraldo and, Carlos Augusto Viáfara López, “Un breve acercamiento a las políticas de Acción Afirmativa: orígenes, aplicación y experiencia para grupos étnico-raciales en Colombia y Cali,” *Revista Sociedad y Economía*, No 16 (enero, 2009) p.160.

conflicto armado de décadas, que recientemente inició un nuevo capítulo con la aprobación de los acuerdos de paz definitivos y los primeros pasos hacia su implementación, ha condicionado y exacerbado las situaciones de desigualdad y discriminación que encaran los individuos y comunidades afrocolombianas e indígenas. Entre los grupos de población más vulnerables, los afrocolombianos y los pueblos indígenas han sufrido desproporcionadamente los efectos del conflicto⁵¹. Las zonas de conflicto a menudo se han visto solapadas a los territorios afrocolombianos e indígenas, incluyendo a las tierras colectivas⁵². Durante el transcurso del conflicto, miles de afrocolombianos e indígenas han sido víctimas de asesinatos y desapariciones, a menudo como represalia por defender los derechos territoriales y otros derechos. Ambos grupos están representados de manera desproporcionada entre la población interna masivamente desplazada de Colombia, por lo que su conflicto armado y la discriminación racial están indisolublemente vinculados. La eliminación de la discriminación racial en Colombia no se puede lograr sin dar cuenta de la devastación causada por la guerra civil del país, así como no se puede alcanzar una paz integral y sostenible sin confrontar las desigualdades raciales de Colombia.

Además de sufrir las consecuencias de años de guerra civil, los grupos étnicos de Colombia se enfrentan a una serie de otros desafíos. Los mecanismos para la participación democrática de los grupos étnicos siguen siendo débiles, lo que dificulta que los afrocolombianos y los pueblos indígenas se involucren de manera significativa con los procesos cívicos, a saber un proceso ineficaz para la consulta previa, los obstáculos a la participación en cargos gubernamentales elegidos y designados y el acceso débil a la justicia. Los afrocolombianos y los indígenas también son menos propensos a disfrutar de los beneficios del desarrollo económico. La explotación de los recursos en sus territorios ha provocado la degradación del medio ambiente, al tiempo que ha proporcionado pocos beneficios económicos o sociales a las poblaciones. Los grupos étnicos disfrutaban de menores niveles de acceso a la educación, la salud y otros servicios sociales, y tienen mayores tasas de pobreza y desempleo que los promedios nacionales.

Es en este contexto que el gobierno colombiano está encargado de cumplir con sus obligaciones bajo la Convención; en estas circunstancias las organizaciones de la sociedad civil deben trabajar para hacer oír su voz y para defender los derechos de las comunidades étnicas de la nación. Colombia firmó la Convención en marzo de 1967, convirtiéndose en uno de los primeros países latinoamericanos en firmar el tratado. A pesar de ello, el país fue uno de los últimos en la región en ratificar la Convención, en septiembre de 1981. Desde entonces, Colombia ha sido examinada bajo CERD en ocho ocasiones, la más reciente durante el 87° período de sesiones del Comité celebrado en agosto de 2015. Antes de eso, su última revisión se produjo en 2009 durante el 75° período de sesiones.

Durante el período que rodea a sus dos revisiones más recientes en el marco del CERD, se han logrado avances importantes en la lucha contra la discriminación racial en Colombia, aunque a menudo el progreso se ha detenido. Una inspección de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el Comité durante este período revela varios hallazgos notables que arrojan luz sobre los esfuerzos realizados para implementar la Convención en Colombia; entre ellos se encuentran los siguientes.

-
- 51 Organization of the American States, Inter-American Commission on Human Rights, Truth, Justice and Reparation: Fourth Report on Human Rights Situation in Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, December 31, 2013 [Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre, 2013], párrs 636, 641.
- 52 Jaime Arocha, "Territorio y daño cultural en el afro-Pacífico," *DesDIBUJANDO el PAISaje: Territorio, Autonomía y Buen Vivir*, Sheila Gruner et al, eds. (Ediciones Poder Negro: Medellín, 2012).

4.2 La participación de la sociedad civil colombiana en el proceso del CERD ha crecido, pero debe seguir fortaleciéndose

Reflejando a sus contrapartes de muchos otros países, en los últimos años la sociedad civil colombiana ha asumido cada vez más un papel más activo en el proceso del CERD. Como preparación a la última revisión de Colombia realizada por el Comité durante su 87° período de sesiones, al menos diecisiete organizaciones diferentes participaron en la redacción de siete informes alternativos; lo que representa un aumento significativo en comparación con el anterior examen de Colombia en 2009, cuando siete organizaciones trabajaron para producir los dos primeros informes alternativos que la sociedad civil colombiana presentó a la Comisión. Esta mayor participación también ayudó a que una mayor diversidad de voces fuera representada en los informes alternativos. Para la revisión más reciente, dos organizaciones de mujeres, siete organizaciones afrodescendientes, seis organizaciones indígenas y tres organizaciones internacionales redactaron o apoyaron informes.

La mayor diversidad de voces dio lugar a una gama más amplia de temas cubiertos en los informes alternativos. Algunos informes incluían una especificidad regional, por ejemplo, dos se centraron en la región del norte del Cauca. Dos informes se centraron en temas que afectan a las mujeres afrocolombianas, mientras que varios otros informes incluían secciones que abordaban específicamente cuestiones relacionadas con el género y/o con múltiples formas de discriminación. Dos informes se centraron en una comunidad indígena específica, los Wayuu. Otros informes proporcionaron documentación detallada sobre temas cruciales que afectan a las comunidades étnicas del país, como el desplazamiento interno, la ausencia de un mecanismo eficaz de consulta previa, la minería ilegal y otras cuestiones ambientales y de desarrollo económico.

Dada la multiplicidad de desafíos a los que se enfrentan las comunidades étnicas del país, la tendencia hacia la participación de más organizaciones representando un mayor espectro de perspectivas ayudará a que el Comité comprenda mejor la complejidad social en la que seguirá aplicándose el contenido de la Convención en Colombia. A pesar de esta tendencia positiva, un número aún mayor de voces podría incluir los informes sombra de la sociedad civil. Esto podría incluir una mayor diversidad geográfica, por ejemplo, la situación de las comunidades afrodescendientes en la costa atlántica ha recibido muy poca atención hasta la fecha. También podría incluir una mayor diversidad en las poblaciones que informan y se informan, por ejemplo, no se ha incluido información específica sobre la inmensa mayoría de las comunidades indígenas en informes alternativos; asimismo, las comunidades de Raizales y Palenqueros, dos grupos étnicos afrocolombianos con cultura propia, no han sido particularmente bien representados. Es más, y especialmente dada su ausencia general en los informes del Estado, el enfoque en la interseccionalidad o la discriminación múltiple que enfrentan las personas LGBTI, los jóvenes, los ancianos y otros grupos de población de las comunidades étnicas colombianas apoyarán una aplicación más holística de la Convención.

Junto con una mayor diversidad de actores de la sociedad civil que participan en el proceso de presentación de informes, se puede ver una coordinación significativa entre actores de la sociedad civil, incluso entre aquellos que trabajan en diferentes informes. Charo Mina-Rojas, miembro del Proceso de Comunidades Negras (PCN), que participó en el 87° período de sesiones como miembro de una coalición de organizaciones afrocolombianas e internacionales⁵³, comentó acerca de sus esfuerzos de coordinación con otra organización de la sociedad civil, la Familia Franciscana de Colombia, como preparación para la más reciente revisión de Colombia. Al

53 Además de representar a su organización, PCN, la Sra. Mina-Rojas participó en las sesiones en nombre de varias organizaciones afrocolombianas que habían redactado un informe conjunto para el Comité. Estas organizaciones eran la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), el Movimiento Nacional Cimarrón y la Asociación Casa Cultural El Chontaduro.

escuchar que la Familia Franciscana —una organización ecuménica— buscaba asociarse con una organización afrocolombiana para producir un informe alternativo, la señora Mina-Rojas ayudó a facilitar el contacto entre Familia Franciscana y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), una organización que agrupa a líderes de los consejos territoriales afrocolombianos en la región norte del Cauca. La señora Mina-Rojas también ayudó a coordinar la interacción entre otra organización a la que pertenece, la Movilización de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca por el Cuidado de la Vida y los Territorios Ancestrales y el Centro Leitner de Derecho y Justicia en la Escuela Universitaria Fordham de Derecho en los Estados Unidos. En ambos casos, estas asociaciones dieron lugar a la elaboración de un informe alternativo presentado al Comité⁵⁴.

Cabe destacar otro aspecto de la participación de la sociedad civil en el proceso del CERD. La evidencia indica claramente que las organizaciones internacionales desempeñan un papel crucial dando apoyo a la participación de las organizaciones nacionales con el CERD. Organizaciones internacionales como Global Rights: Partners for Justice y el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos han ayudado a crear conciencia sobre el Comité y su labor en Colombia y han trabajado para convencer a las organizaciones nacionales de la importancia de su participación en las actividades del CERD. Por ejemplo, un ex miembro de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), organización que elaboró un informe alternativo para el 75º período de sesiones celebrado en el 2009, indicó que AFRODES y sus miembros básicamente no tenían conocimiento del CERD hasta que socios de Global Rights les hablaron del trabajo del Comité.

Además de presentar las organizaciones colombianas al trabajo del Comité, a menudo las organizaciones internacionales son las responsables de proponer proyectos relacionados con el CERD. No solo en el caso de AFRODES, sino también en el caso del informe elaborado por la Facultad de Derecho de la Universidad Fordham y la *Movilización de Mujeres*, donde el proyecto fue propuesto por un profesor de derecho de la escuela. Asimismo, Harold Sánchez de *Familia Franciscana de Colombia*, quien trabajó en el proyecto CERD de la organización, relató que las directrices de *Familia Franciscana* para incorporar al CERD y a otras instituciones de la ONU en su trabajo proviene de *Franciscans International*, una organización asociada con sede en Ginebra con un mandato específico para trabajar en el sistema de las Naciones Unidas⁵⁵.

Las organizaciones internacionales también ofrecieron su experiencia y destreza a los socios colombianos durante la sesión del Comité en Ginebra. La señora Mina-Rojas de PCN afirmó la importancia de los socios del Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos en la coordinación y realización de reuniones y otras actividades de incidencia durante las sesiones, y el señor Sánchez de *Familia Franciscana* destacó el trabajo de colegas en Ginebra para garantizar que la visita de su grupo alcanzara sus objetivos.

Finalmente, todos los activistas colombianos con quienes se habló coincidieron en que el apoyo financiero de organizaciones internacionales era absolutamente crucial para que sus organizaciones tuvieran la capacidad de participar en las actividades del CERD. Esto incluye el apoyo a la investigación y producción de los informes alternativos, pero también —y aún más determinante según los activistas— el apoyo para asistir a las sesiones de revisión en Ginebra. Con respecto a lo anterior, las opiniones fueron unánimes, si no se cuenta con apoyo financiero, la participación de la sociedad civil colombiana en el proceso del CERD se vería severa o totalmente restringida.

54 Charo Mina-Rojas, en entrevista realizada por Dominic Procopio via llamada de video conferencia, Washington DC y Cali, 22 de marzo, 2016.

55 Harold Sánchez, en entrevista realizada por Dominic Procopio via llamado de video-conferencia, Washington DC y Buenaventura, 11 de febrero de 2016.

4.3 El informe del Estado colombiano al Comité ha mejorado con el tiempo, pero sigue siendo profundamente defectuoso y fundamentalmente inadecuado

Sin lugar a dudas, el informe del gobierno colombiano al CERD ha mejorado desde los primeros exámenes ante el Comité; los informes de los últimos dos períodos de revisión representan los informes más completos del Estado. Gran parte de la mejora de los informes de Colombia puede atribuirse a las recomendaciones cada vez más específicas formuladas por el Comité a todos los Estados Partes y también a las recomendaciones hechas por el CERD a Colombia en las observaciones finales y recomendaciones del Comité. Estas recomendaciones han traído consigo una mejora general en la estructura de los informes, de modo que ahora generalmente siguen la estructura del contenido de la propia Convención. En respuesta a las repetidas y continuas peticiones del Comité, los informes del Estado incluyen ahora información cuantitativa más detallada y precisa sobre los grupos étnicos. Este es ciertamente el caso desde el censo de 2005, que —aunque una empresa imperfecta— significó un paso en la dirección correcta en términos de recolección de la información necesaria acerca de las comunidades étnicas. Como se muestra en sus informes, el compromiso del Estado con el Comité ha coincidido con una mayor aceptación de la existencia de discriminación racial en la sociedad colombiana; en términos generales, el Estado ha demostrado un mejor reconocimiento de las complejidades de la discriminación racial en el país y ha mejorado la retórica que emplea al informar sobre la discriminación⁵⁶.

A pesar de estas notables mejoras, basadas en las directrices para la presentación de informes del Comité, los dos últimos informes del Estado han sido documentos muy defectuosos. El informe consolidado del del 10° al 14° informe, presentado con antelación al 75° período de sesiones, era cuatro veces más grande que el tamaño recomendado y contenía cantidades significativas de información extraña y repetitiva⁵⁷. El informe más reciente del Estado se redujo a una longitud más razonable —90 páginas— pero todavía era el doble de lo que especifican las directrices del Comité. A pesar del tamaño de estos informes, los mismos contienen muy poca información de la solicitada por el CERD en sus directrices; el informe correspondiente al 75° período de sesiones trataba doce de las cuarenta y seis solicitudes específicas de información del Comité, mientras que el informe correspondiente al 87° período de sesiones respondía a treinta y uno de las 96 directrices específicas para la presentación de informes⁵⁸.

Los informes de Colombia demuestran el compromiso insuficiente del Estado para combatir la discriminación racial y se basan en gran medida en una descripción estática del marco jurídico vigente para la protección de los derechos, aunque generalmente no dan cuenta de cómo se aplica este marco y cuáles son los resultados obtenidos. A pesar de las recomendaciones continuas hechas tanto por el Comité como por la sociedad civil, los informes contienen muy pocos datos desglosados, un requisito para construir políticas sólidas y efectivas para

56 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Fifteenth and Sixteenth Reports of Colombia due in 2012. [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención: Informes de Colombia 15° y 16° realizado en 2012]. CERD/C/COL/15-16 (7 de abril de 2014).

57 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Fourteenth Periodic Report of Colombia Due in 2008. [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención: 14° Informe Periódico de Colombia en 2008] CERD/C/COL/14 (05 de mayo de 2008).

58 Sobre la base de directrices explícitas del CERD que solicitan información específica de los Estados en sus informes, se elaboró una guía de lectura detallada para evaluar el contenido de cada informe examinado durante el curso de la investigación para este informe. Se proporcionó una escala de 0 a 5 sobre la base del contenido que el informe proporcionaba para cada punto específico de información solicitado en las directrices del Comité. Un puntaje de 0 significó que la información no fue proporcionada, mientras que una puntuación de 5 significó que se tuvo información detallada, basada en hechos y que dio una idea clara de cómo el Estado abordó el tema, incluyendo una evaluación franca de los retos y las deficiencias.

las comunidades étnicas del país. De hecho, los informes muestran que, en la mayoría de los casos, el Estado adopta poca o ninguna acción para implementar las recomendaciones del Comité, ya sean recomendaciones sobre recolección de datos, acciones afirmativas, informes de seguimiento o cooperación con la sociedad civil. En general, los informes del Estado dejan mucho margen de mejora para poder captar con precisión las realidades sociales a las que se enfrentan las comunidades étnicas colombianas.

4.4 Los informes alternativos no son suficientes. La participación de la sociedad civil en las sesiones de revisión es crucial para entregar su mensaje

La participación de la sociedad civil en el proceso del CERD comienza con la preparación de informes alternativos detallados, basados en hechos, con recomendaciones claras para el Comité y el Estado. En entrevistas para este estudio, tanto los miembros actuales como los ex miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han subrayado que los informes alternativos de la sociedad civil representan una fuente vital de información para el Comité⁵⁹. El ex miembro del CERD, Carlos Vázquez, relató que a veces leía los informes de la sociedad civil antes de leer los informes del Estado, porque a menudo dibujan un cuadro más preciso de las circunstancias en un país determinado. Sin embargo, frecuentemente los miembros del Comité pueden verse abrumados con información de diversas fuentes, de informes del Estado y otros informes alternativos de la sociedad civil, pero también de informes de diferentes organismos de las Naciones Unidas que rutinariamente proporcionan información al Comité, como la Organización Internacional del Trabajo, las agencias en cada país de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En un corto período, antes de que comiencen las sesiones, los miembros del Comité deben leer y absorber esta gran cantidad de información, además de la que cualquier otro miembro pueda llevar a cabo durante su preparación. Dada esta realidad, la participación de la sociedad civil en las sesiones de revisión —su participación en las reuniones con los miembros del CERD y sus declaraciones hechas durante los exámenes orales— puede ayudar a reforzar su mensaje.

La participación en persona en las sesiones de revisión permite a la sociedad civil no sólo reunirse con los miembros del CERD, incluido el relator del país (el miembro del Comité responsable primordialmente de interrogar al Estado durante los exámenes orales y preparar las observaciones finales), sino también (idealmente) con miembros del personal de las Naciones Unidas en Ginebra, miembros de la delegación del Estado en las sesiones y, lo que es más importante, presentarse durante los exámenes orales. Los miembros de la sociedad civil colombiana que han viajado a Ginebra para las sesiones del CERD han subrayado la importancia de trabajar con socios que tengan experiencia abogando ante los órganos de tratados de la ONU y citando varias formas en que estas organizaciones de sociedad civil contribuyeron a tener un tiempo más productivo en las sesiones.

La Sra. Mina-Rojas señaló que tener un socio o socios con experiencia les ayudó a estar mejor preparados durante las sesiones, incluyendo el conocer con antelación los procedimientos del Comité durante las revisiones, el papel de la sociedad civil durante los exámenes, así como la información más pertinente para compartir con los miembros y el personal y cómo podría utilizarse esa información. Los activistas colombianos también indicaron que las alianzas les otorgaron mayor acceso durante las sesiones. Este punto fue enfatizado por Harold

59 Carlos Vázquez, en entrevista con Dominic Procopio, Washington DC, 01 de junio, 2016, y Pastor Murillo, en entrevista con Dominic Procopio, Bogotá, 11 de febrero de 2016.

Sánchez, de Familia Franciscana, quien subrayó el papel crucial de la oficina permanente de los franciscanos en Ginebra en términos de desarrollar una agenda efectiva y facilitar las reuniones de incidencia.

Dada la importante función del relator del país en el proceso de examen, el organismo individual del relator también puede condicionar en gran medida la eficacia de los viajes de incidencia de la sociedad civil a las sesiones. Elegido con anterioridad a cada período de sesiones por el mismo Comité, el relator de país es el miembro del Comité responsable de la mayor parte de los trabajos de este en un país en particular durante ese período de examen. En opinión del ex miembro del CERD, Carlos Vázquez, el nivel de preparación, interés y compromiso del relator de país influye grandemente en la productividad del período de revisión, en las reuniones, en los exámenes orales y en la redacción de las observaciones finales.

En el período de revisión más reciente de Colombia en agosto de 2015, los miembros de la sociedad civil atribuyeron buena parte del éxito de su viaje de incidencia a la excelente relación de trabajo que establecieron con el relator de país, Carlos Vázquez. Los activistas que asistieron a las sesiones confirmaron que el señor Vázquez se acercó a los miembros de la sociedad civil para solicitar una reunión y que una delegación de la sociedad civil se reunió con el relator durante más de dos horas antes de los exámenes orales. Los miembros de la sociedad civil presentes en la reunión expresaron su satisfacción por la preparación del relator y señalaron que había hecho una clara lectura de los informes alternativos presentados al Comité y que mostraba un alto nivel de conocimiento sobre los aspectos de la discriminación racial en Colombia. Un activista le dio crédito a esta reunión en particular, al asegurarse que la información proporcionada en los informes alternativos se incluyera tanto en los exámenes orales como en las observaciones finales⁶⁰. En una entrevista acerca de su participación como relator de Colombia, el señor Vázquez confirmó que de hecho había cabildeado para la Relatoría de Colombia porque consideraba al país interesante y desafiante. El señor Vázquez también confirmó que tomó varias iniciativas independientes para prepararse para las sesiones, incluyendo el apoyo de un asistente para la investigación, así como el diseño de un seminario para la facultad de derecho, el cual enseñó de manera que le ayudaría a prepararse acerca de los países bajo revisión. En su opinión, estas medidas contribuyeron grandemente en su preparación. La presencia de la sociedad civil en las sesiones de examen permitió que la delegación aprovechara a un relator de país particularmente interesado y bien informado para que su perspectiva se tuviera en cuenta a lo largo de la revisión.

Cuando se les pidió que consideraran su participación en los procedimientos de revisión del CERD, los activistas informaron que su asistencia a las sesiones les benefició personalmente y ayudaron a fortalecer sus organizaciones. A nivel personal, la interacción con el Comité ayudó a aumentar su confianza profesional y les dio conocimiento de primera mano acerca de las operaciones del CERD, al tiempo que fortaleció sus habilidades en incidencia. A nivel organizacional, este viaje no solo se aprovechó para elevar el perfil de la organización ante el Comité, el Estado y otras organizaciones, sino que también ayudó a establecer contactos internacionales y a abrir otros caminos para la acción estratégica⁶¹. Dada la reciente conclusión de la última revisión de Colombia, queda por ver cuánta de esta capacidad institucional y nuevos conocimientos serán aprovechados para trabajar hacia una aplicación más completa de la Convención. Como se describe en la siguiente sección, estos beneficios a lo mejor no se utilizarían tan eficazmente como se podría.

60 Charo Mina-Rojas, entrevista.

61 Ibid.

4.5 El seguimiento de las reuniones tanto de la sociedad civil como del Estado es débil

Aunque desempeñan un papel importante en la lucha internacional contra la discriminación racial, las sesiones de examen del CERD no constituyen el fin del proceso sino un medio para ayudar a los Estados a aplicar la Convención. En las observaciones finales del Comité se formulan recomendaciones y directrices acerca de la forma en que los Estados pueden cumplir de una mejor manera sus obligaciones, pero en última instancia los Estados, con la participación de la sociedad civil, deben asumir la responsabilidad de adoptar las medidas concretas necesarias para darle sustancia a la Convención. Con respecto a este tema, el período posterior a las sesiones de examen representa un momento oportuno para que tanto la sociedad civil como el Estado aprovechen el impulso de la labor realizada para preparar la revisión. La sociedad civil puede aprovechar la oportunidad para utilizar la revisión del Comité como un medio para aumentar la visibilidad de los temas relacionados con la discriminación racial y así obtener el apoyo del público para adoptar medidas para hablar sobre ellos. Asimismo, los Estados pueden aprovechar el trabajo institucional interno realizado por los diversos organismos gubernamentales durante el proceso de presentación de informes para difundir las recomendaciones del Comité e incorporarlas en los planes, las políticas y los procedimientos de los diferentes sectores gubernamentales.

En el caso de Colombia, el período inmediatamente posterior a su última revisión no ha visto acciones significativas por parte de la sociedad civil, el Estado o el Comité para aumentar la conciencia pública de la revisión misma o de los temas cubiertos durante la revisión. Ninguno de los activistas de las organizaciones que participaron en las sesiones o escribieron informes alternativos mencionó actividades realizadas para dar a conocer el contenido de las sesiones o para destacar la participación de su organización en ellas. Jader Gómez, del Proceso de Comunidades Negras, informó que realizó planes preliminares para llevar a cabo un evento en conjunto con representantes de la ONU con sede en Bogotá, pero ese plan nunca llegó a buen término⁶². La PCN y *Franciscans International* publicaron notas breves sobre las sesiones en sus sitios web, aunque no está claro cuál podría ser el alcance de esas acciones. En el caso de *Franciscans International*, la nota se publicó únicamente en inglés, limitando su uso potencial para la concientización en Colombia. No se han encontrado otros indicios de acciones de comunicación de la sociedad civil.

El gobierno colombiano tampoco parece haber tomado ninguna acción de sensibilización; no se pudo encontrar ningún comunicado de prensa que mencionara la revisión en ninguno de los sitios web ministeriales del gobierno nacional y ni las observaciones finales del Comité ni los informes del Estado habían sido publicados o promovidos de ninguna manera por el gobierno. Con respecto a esta falta de divulgación, Alexandra Córdoba, una funcionaria que ha trabajado por mucho tiempo en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras —una división del Ministerio del Interior con mandato para trabajar en asuntos afrodescendientes— manifestó que la Dirección no tenía la autoridad institucional para tomar tal decisión sin la aprobación de funcionarios de más alto nivel en el Ministerio⁶³.

Al elaborar las deficiencias de comunicación del gobierno colombiano y la sociedad civil, el Comité y la ONU hacen muy poco para dar a conocer el trabajo del CERD. Pastor Murillo, miembro del CERD, afirmó que el Comité no tiene una estrategia de medios de comunicación ni el personal para implementar una. El sitio web del Comité contiene valiosos recursos relacionados con su labor, incluyendo documentos oficiales presentados y

62 Jader Gómez, en entrevista realizada por Dominic Procopio, Bogotá, 12 de febrero de 2016.

63 Alexandra Córdoba, en entrevista realizada por Dominic Procopio y Pedro Cortes-Ruiz, 13 de febrero de 2016.

producidos durante sus períodos de sesiones, así como vídeos de archivo de los exámenes orales. Pero aparte de mantener el archivo de sus sesiones, el Comité y las Naciones Unidas casi no hacen ningún esfuerzo para promover activamente las conclusiones de los exámenes del Comité, especialmente a los medios de comunicación y audiencias de los países analizados. En el caso de la última revisión de Colombia, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra publicó un comunicado general de prensa sobre la totalidad de la sesión de revisión, así como un resumen de una reunión pública entre la sociedad civil colombiana y los miembros del CERD, aunque dicho resumen no está disponible en español.

Aparte de la falta de alcance de comunicación, pocas otras actividades de seguimiento se han llevado a cabo desde la revisión de Colombia en agosto de 2015. En cuanto a la sociedad civil, la falta de acciones de seguimiento se deriva directamente de una ausencia casi total de antecedentes de planificación por parte de las organizaciones, que no hacen uso de la sesión de revisión y las recomendaciones del Comité como herramientas de incidencia. Un miembro del PCN indicó que si bien se realizó una cantidad significativa de planificación, coordinación, investigación y escritura en la redacción de los informes y se llevó a cabo un trabajo preparatorio antes del viaje a Ginebra, casi no se realizó o del todo no hubo planificación alguna con respecto a las acciones estratégicas para el período posterior a la revisión⁶⁴. Sin un plan de acción específico, la PCN aún tiene que incorporar la revisión del CERD en sus acciones de incidencia. Otro miembro de la misma organización indicó que la coordinación interna de ésta en relación con el CERD y el período posterior al examen no había sido tan fuerte como pudo haber sido, a la fecha las observaciones finales del Comité no se han distribuido en las diferentes oficinas de la organización⁶⁵. Varios activistas, entre ellos Pedro Cortés, ex miembro de AFRODES, citaron la falta de capacidad técnica de la sociedad civil colombiana para supervisar la implementación de las recomendaciones de los órganos de tratados⁶⁶. Otros cuestionaron abiertamente la utilidad de las recomendaciones del CERD como herramientas de incidencia política, citando la falta de un mecanismo de observancia y un Estado recalcitrante, como obstáculos para que la organización alcance sus objetivos utilizando al CERD. Según un activista, el CERD no ha sido capaz de convertir al Estado en un asociado voluntario en la lucha contra la discriminación racial⁶⁷.

El Estado colombiano ha demostrado poco esfuerzo para utilizar las sesiones de revisión y las recomendaciones del Comité como instrumento de legislación y política. Si bien el informe de Colombia al CERD proporciona algunos detalles sobre cómo participan los distintos organismos gubernamentales en la redacción del informe, no explica un proceso para sistematizar, difundir, analizar o implementar las recomendaciones del Comité. Las entrevistas con diferentes funcionarios del Ministerio del Interior indicaron que no existe un mecanismo formal para distribuir o procesar las recomendaciones⁶⁸. También hay fuertes indicios de que la comunicación entre el Estado y el CERD es muy esporádica, basada casi exclusivamente en la reunión de examen periódico y que prácticamente toda la interacción con el Comité cesa después de esos exámenes periódicos. Por ejemplo, a pesar de una solicitud específica para hacerlo, el Estado no presentó un informe de seguimiento a su revisión en el 75° período de sesiones; y no hay una respuesta del Estado al uso múltiple de los procedimientos de Alerta Temprana y Acción Urgente del Comité con respecto a las amenazas hechas al pueblo Emberá Katío. Existen otros impedimentos institucionales para aplicar las recomendaciones del CERD, incluyendo una falta de estatus

64 Charo Mina-Rojas, entrevista.

65 Jader Gómez, entrevista.

66 Pedro Cortés, en entrevista realizada por Dominic Procopio, Bogotá, 10 de febrero, 2016.

67 Jader Gómez, entrevista.

68 Carmen Vázquez, en entrevista realizada por Dominic Procopio y Pedro Cortés-Ruiz, Bogotá, 12 de febrero de 2016, y Alexandra Córdoba, en entrevista realizada por Dominic Procopio y Pedro Cortés-Ruiz, Bogotá, 13 de febrero de 2016.

y autonomía suficientes para que las instituciones estatales con mandatos específicos trabajen en temas relacionados con las comunidades étnicas del país. La ineficacia de estas instituciones, en particular la Dirección para Asuntos de Comunidades Negras, ha generado una desconfianza entre la sociedad civil y los órganos estatales designados para trabajar con ellos, ejemplificados por la ausencia de un mecanismo formal de cooperación entre la sociedad civil y la Dirección desde 2011.

La ausencia de medidas de seguimiento satisfactorias por parte de la sociedad civil y del Estado ha coincidido con la aplicación incompleta de muchas de las recomendaciones fundamentales del Comité. Esto incluía recomendaciones sobre la recopilación de datos realizada por el Comité en sus dos observaciones finales más recientes. Aunque el gobierno colombiano ha tomado medidas para mejorar la recopilación de datos y así entender mejor la situación de sus comunidades étnicas, el proceso ha sido lento y ha producido resultados limitados, como lo señaló el Comité⁶⁹. Los grupos de la sociedad civil también han informado sobre las dificultades de trabajar con el Estado para implementar mejores técnicas de recopilación de datos en censos y encuestas, con resultados negativos para las comunidades étnicas⁷⁰. El progreso también ha sido titubeante a la hora de proteger a los defensores de los derechos humanos, otra prioridad subrayada por el Comité en sus últimas dos observaciones finales. Somos Defensores, un grupo de vigilancia que rastrea amenazas y ataques contra defensores de derechos humanos en el país, ha informado que los homicidios contra defensores aumentaron en el primer semestre de 2016 en comparación con el año anterior⁷¹. Por último, el tema de la consulta previa también ha constituido una grave preocupación para el Comité en sus observaciones finales. Hay que reconocer que se han realizado algunos progresos en este ámbito. Sin embargo, ha transcurrido casi una generación desde que el gobierno colombiano reconoció el derecho de las comunidades étnicas a una consulta previa, libre e informada y, aun los mecanismos para garantizar este derecho no han sido plenamente establecidos. La atención incompleta a estos ejemplos de temas de fundamental e inmediata importancia —la recolección de datos, la protección de los defensores de los derechos humanos y la consulta previa— demuestra que las recomendaciones del Comité pueden haber servido para destacar las medidas que deben adoptarse, pero que no han tenido el efecto motivacional para lograr una cooperación conveniente entre el Estado y la sociedad civil y así obtener el cambio requerido.

4.6 Conclusiones

Colombia se enfrenta a un importante punto de inflexión en su historia. Lograr la inclusión, la justicia y la igualdad para las comunidades étnicas de Colombia no sólo contribuirá a una paz sostenible y duradera, sino que es indispensable para el proceso. El CERD puede ser una herramienta importante que el gobierno colombiano debe utilizar para proteger y promover los derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas en la transición del conflicto a la paz. Sin embargo, tanto la sociedad civil como el Estado pueden mejorar su interacción con el CERD. La sociedad civil, como un todo, debe involucrarse más en el proceso del CERD. Si bien

69 UN CERD, Consideration of Colombia's 15th and 16th Reports [ONU CERD, Examen de los Informes de Colombia 15° hasta 17°], párr. 7.

70 Gómez, Jader Darío y Juan Pablo Estupiñán, El III Censo Nacional Agropecuario con Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Evaluación del proceso de concertación e implementación en territorios colectivos y de poblamiento ancestral, (Informe no publicado del Proceso de Comunidades Negras) Bogotá: mayo de 2016.

71 Programa Somos Defensores, ¿Este es el fin?: Informe enero-julio 2016 del Sistema de información sobre agresiones defensores y defensoras de DD.HH en Colombia, <http://somosdefensores.org/attachments/article/140/este-es-el-fin-informe-semestral-2016.pdf> (obtenido el 07 de febrero de 2017).

es cierto que ha aumentado el número de organizaciones que elaboran informes alternativos y participan en las sesiones de examen, la sociedad civil debe profundizar su compromiso con el CERD, desde la participación esporádica en torno a los exámenes periódicos hasta un diálogo más fluido y constante; además es especialmente importante en los períodos posteriores a los exámenes de los países, cuando la sociedad civil puede ayudar a mantener al Comité informado de los progresos realizados en la aplicación de sus recomendaciones.

En tanto que la sociedad civil colombiana puede mejorar su participación en el trabajo del Comité, en última instancia, la responsabilidad mayor de implementar la Convención recae en el gobierno colombiano y que comienza con el mismísimo proceso de elaboración de informes. El gobierno debe mejorar su presentación de informes al CERD: debe seguir las directrices muy específicas del Comité para la presentación de informes y debe entregar los informes de seguimiento cuando así se le solicite. Al igual que la sociedad civil, el gobierno colombiano debe establecer una comunicación más permanente y fluida con el Comité, manteniendo al Comité informado de sus esfuerzos para cumplir con las obligaciones en virtud de la Convención. Finalmente, la implementación de las recomendaciones del Comité debe ser prioritaria y deben establecerse mecanismos institucionales para asegurar que las recomendaciones del Comité pueden convertirse en políticas.

4.7 Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones al gobierno colombiano, al Comité y a la sociedad civil colombiana:

Al gobierno colombiano:

1. El gobierno colombiano debe hacer todo lo posible para considerar seriamente y aplicar efectivamente las recomendaciones del Comité, ya que éstas representan el principal mecanismo a través del cual se puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención.
2. El gobierno colombiano debe crear un mecanismo permanente y formal para analizar las recomendaciones del CERD y ayudar en su implementación. Se trata de un grupo de trabajo integrado por representantes de todos los organismos gubernamentales pertinentes, cuyo trabajo debe llevarse a cabo con transparencia y la participación directa de representantes de la sociedad civil.
3. El Gobierno colombiano debe intensificar sus esfuerzos para difundir el contenido de sus informes y las observaciones finales del Comité. Estos documentos deben ser de fácil acceso, no solo para el público en general, sino para todas las agencias gubernamentales nacionales y locales.
4. El gobierno colombiano debe fortalecer las instituciones con mandatos específicos para trabajar con comunidades étnicas, incluyendo la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, apropiándose de los recursos adecuados y autonomía para establecer la legitimidad necesaria y así construir una relación de trabajo efectiva con la sociedad civil.

Al Comité:

1. El Comité debería considerar la posibilidad de coordinar esfuerzos con la sociedad civil para lograr una mayor conciencia pública de la labor del Comité y es especialmente importante inmediatamente después de las sesiones de revisión, cuando el mayor conocimiento de las recomendaciones del Comité puede crear impulso y de esta manera aplicar la presión pública sobre los Estados para que les presten atención.

2. El Comité debería solicitar información específica de los Estados sobre la participación de la sociedad civil en las actividades de seguimiento.

A la sociedad colombiana:

1. La sociedad civil debe mejorar sus actividades de seguimiento en relación con las recomendaciones del Comité e incluir estas actividades como componentes importantes en sus actividades estratégicas de promoción a nivel nacional, regional y universal.
2. Las organizaciones de la sociedad civil con experiencia trabajando con el CERD deberían elaborar una estrategia coordinada para llegar a otros grupos que trabajan el tema de la discriminación o que representen de otro modo los intereses de las comunidades étnicas colombianas – organizaciones de base, redes regionales o nacionales, universidades– para lograr el alcance del compromiso de la sociedad civil con el Comité. Esta estrategia de divulgación debe dirigirse a las organizaciones que representan a regiones o grupos de población que han estado mal representados en los informes al CERD.
3. Las organizaciones de la sociedad civil deberían considerar la posibilidad de formar una red nacional de OSC que participen en los procesos del CERD, no solo para coordinar la redacción de los informes y la participación en las sesiones de revisión, sino para facilitar la comunicación entre el Comité y la sociedad civil como un todo.
4. Como parte de su preparación para las sesiones de revisión, las organizaciones de la sociedad civil deberían realizar investigaciones sobre los miembros del CERD y llegar directamente a ellos, a fin de comprender mejor sus intereses y áreas de especialización. Las OSC deben usar esta información para presionar al presidente del Comité a nominar como relator de país al miembro que ellos creen que representará mejor sus intereses.

Sección

5

CERD EN BRASIL



5.1 Introducción

C

on 97 millones de afrodescendientes, el 50,7% de su población total, Brasil tiene la población afrodescendiente más grande fuera de África, y la población afrodescendiente de Brasil es más grande que la de todos los países africanos excepto Nigeria⁷². Casi un millón de personas indígenas viven en Brasil, y el país tiene poblaciones significativas de personas de ascendencia asiática, europea y del Medio Oriente⁷³.

Aunque de alguna manera Brasil se distingue de sus vecinos latinoamericanos, el país ejerce una influencia considerable en la región. Tanto desde el punto de vista político como económico, el papel de Brasil en el hemisferio ha aumentado significativamente, especialmente en las últimas dos décadas. Esta influencia se ha extendido también a la lucha contra la discriminación racial. Por diversas razones, y —no la menos importante es la fortaleza del movimiento negro brasileño en relación con sus equivalentes en otros países latinoamericanos— muchas de las iniciativas más exitosas y de mayor alcance para combatir la discriminación racial en la región, especialmente la discriminación contra los afro descendientes, se han desarrollado y puesto en práctica en Brasil. Estas medidas incluyen una amplia gama de leyes de acción afirmativa, incluidas las cuotas para los grupos históricamente excluidos en la educación superior y el servicio público. Brasil es también el único país que ha creado una institución a nivel de gabinete con el mandato de trabajar por la igualdad racial, la Secretaría de Promoción de Políticas

72 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Características de população e dos domicílios: resultados do universo*, Rio de Janeiro, [Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística, *Características de la población y del domicilio: resultados del universo*, Rio de Janeiro] 2015, 76.

73 Ibid.

para la Igualdad Racial (SEPPIR, por sus siglas en portugués). Brasil tiene una sólida trayectoria de recopilación de datos oficiales desglosados por raza, y aunque la recopilación de datos ha sido y sigue siendo imperfecta en Brasil, en muchos aspectos supera los esfuerzos realizados por otros países de la región. Por estas y otras razones, muchos en la región miran hacia Brasil como un ejemplo a seguir en la lucha contra la discriminación racial.

A pesar de ser un líder en muchos aspectos en la lucha contra la discriminación racial, los legados de la trata de esclavos transatlánticos y de la esclavitud brasileña —no fue sino hasta 1888 que se convirtió en el último país de Américas en prohibir la esclavitud— continúan manifestándose en la discriminación estructural que enfrentan los afrobrasileños, los indígenas y otros grupos. Dicha discriminación se revela en los estereotipos repetidos y amplificados en los medios de comunicación y en la falta de representación de los brasileños no blancos en la televisión y el cine. Se manifiesta en el acceso desigual a los servicios sociales como la atención sanitaria, la seguridad social y en las disparidades raciales de los índices que miden la calidad de vida. Estas circunstancias se ven agravadas por situaciones de extrema emergencia, como las tasas alarmantes de violencia que sufre la juventud urbana negra, muchas veces a manos de agentes estatales, o las amenazas al territorio y la supervivencia social de las comunidades indígenas a manos de mega-proyectos y prácticas agrícolas a gran escala basadas en el monocultivo. Es una característica paradójica de la discriminación racial en Brasil que para todos los avances logrados en combatirla todavía existan situaciones de privación y muerte entre las más graves del hemisferio.

Esta paradoja ha dado forma al contexto en el cual el Estado brasileño se encuentra trabajando para implementar el contenido de la Convención. El 7 de marzo de 1966, Brasil se convirtió en uno de los nueve signatarios originales de la Convención; el único representante del Hemisferio Occidental en firmar ese día. El país ratificó el tratado dos años más tarde, en marzo de 1968. Desde que se ratificó la Convención, Brasil ha sido revisado por el Comité en nueve ocasiones, el más reciente en 2004; antes de esa última revisión, la anterior se celebró en 1996. O sea que solo dos veces en los últimos veinte años se ha revisado a Brasil en el marco de la Convención, lo que apunta a otra paradoja. El informe poco frecuente del Estado ante el CERD y, por consiguiente, la infrecuente revisión del Estado por parte del Comité sigue siendo el aspecto más destacado al examinar el papel del Comité en el Brasil y los mayores retos para aplicar la Convención en el país.

5.2 El trabajo del Comité en Brasil no sólo es insuficiente, es prácticamente inexistente

Si bien se podría argumentar que el Comité debe trabajar más para aumentar su presencia en toda la región, en ninguna parte esto es más cierto que en Brasil. El Comité puede no ser universalmente conocido entre los actores de la sociedad civil que trabajan en el tema de la discriminación en la América, pero en el caso de Brasil, los defensores de los derechos humanos entrevistados que conocían el Comité no podían mencionar ningún trabajo realizado por el CERD en el país. Según Jurema Werneck, miembro de Criola, una ONG que trabaja en temas que afectan a las mujeres negras brasileñas, el Comité no tiene ningún papel en el país y en su opinión, el CERD es pasivo, esperando que Brasil llegue a él en lugar de tomar la iniciativa⁷⁴. Asimismo, Rodney Jericó, abogado de Geledés, otra organización que trabaja en temas de las mujeres afrobrasileñas,

74 Jurema Werneck, en entrevista realizada por Dominic Procopio via llamada de video conferencia, Washington, DC y Rio de Janeiro, 16 de agosto, 2016.

dice que el Comité debe trabajar más para elevar su perfil en Brasil, ya que muchos actores de la sociedad civil ni siquiera saben que existe⁷⁵.

Los miembros de la sociedad civil brasileña compartieron otras perspectivas sobre las razones de la falta de compromiso de Brasil con el Comité. De acuerdo con estos activistas, las administraciones de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Ignacio da Silva y Dilma Rousseff no han demostrado la voluntad política interna para cumplir con las obligaciones internacionales de Brasil en materia de derechos humanos, especialmente en relación con los órganos de tratados de derechos humanos. Además, los activistas expresaron sus opiniones diciendo que Brasil, principalmente bajo los mandatos de los presidentes Lula y Rousseff, no ha dado prioridad al abordaje de los temas de discriminación racial que enfrenta el país⁷⁶.

Una inspección del registro de informes de Brasil durante estas administraciones proporciona pruebas de estos reclamos. En general, la presentación de los informes por Brasil a los órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas durante las tres últimas administraciones presidenciales, no ha sido frecuente, con informes presentados irregularmente y casi siempre vencidos. A pesar de este patrón general, lo que destaca es la poca frecuencia con que Brasil informa al CERD durante este período, tanto en comparación con la frecuencia de sus informes al Comité en el pasado, y en comparación con la frecuencia de informes de sus vecinos en la región. Aunque es un requisito reportar cada dos años⁷⁷, Brasil ha presentado tres informes desde que el país volvió a la democracia en 1985. Al hacer la comparación, en la mitad del número de años —de 1970 a 1985— la dictadura militar brasileña presentó seis informes, o sea el doble de los que se han presentado bajo gobiernos democráticos. Asimismo, Brasil se compara desfavorablemente al hacerlo con sus vecinos latinoamericanos. Es el país con el más grande fallo en reportarse al CERD, habiendo transcurrido el doble de tiempo sin presentar informes al igual que el siguiente país sin hacerlo, Panamá, que informó por última vez en 2010. Todos menos tres países latinoamericanos han enviado múltiples informes al CERD desde que Brasil informó en 2003, y cuatro países han presentado tres informes desde la última revisión de Brasil⁷⁸.

5.3 Otras Instituciones de Derechos Humanos han suplantado al CERD como lugar para la Incidencia de la Discriminación Racial en Brasil

Los funcionarios brasileños han expresado su preferencia por utilizar otros mecanismos internacionales para abordar la discriminación racial⁷⁹. Un funcionario indicó que la Declaración y el Plan de Acción de Durban ofrecen un plan más explícito para combatir el racismo que el que ofrece la Convención. El documento de Durban se caracterizó por ser más sustancial que el de la Convención, y significó la verdadera victoria para el movimiento afrodescendiente. También se destacó el trabajo que Brasil había realizado con el Grupo de Expertos de las

75 Rodnei Jericó, en entrevista realizada por Dominic Procopio via correo electrónico, Washington, DC y Rio de Janeiro, 18 y 19 de agosto, 2016.

76 Jurema Wernerck y Rodnei Jericó, entrevistas.

77 Estrictamente hablando y de acuerdo con la Convención, los países deben presentar informes cada dos años. En la práctica, se pide a los países que presenten informes consolidados cada cuatro años.

78 Información extraída y compilada de la base de datos web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la presentación a los órganos creados en virtud de tratados, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx

79 En este caso, las fuentes deseaban permanecer en el anonimato.

Naciones Unidas para Personas de Ascendencia Africana, con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre temas de minorías y con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

El argumento a favor de la Declaración de Durban y sus procedimientos de seguimiento como sustituto de la Convención y el Comité ignora dos hechos importantes: en primer lugar, no tiene en cuenta la importante labor que el Comité ha realizado para proporcionar una orientación más explícita y una interpretación del contenido de la Convención en sus Recomendaciones Generales; y en segundo lugar, oculta la importancia primordial que la Declaración de Durban otorga a la Convención y al Comité. La Declaración de Durban hace referencia explícitamente al Comité y a la Convención en más de una docena de ocasiones. Asimismo en su preámbulo, habla de la Convención como “el principal instrumento internacional para eliminar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexas”⁸⁰. Las opiniones de los funcionarios brasileños entrevistados proporcionan una idea del razonamiento detrás de una mayor participación del Estado brasileño en la Conferencia de Durban y de los procedimientos de seguimiento en comparación con su ausencia del CERD y es ciertamente correcto que Brasil ha trabajado más estrechamente con otras instituciones de Naciones Unidas sobre los temas de racismo y de discriminación racial que lo que ha hecho con el Comité. No obstante, la falta de informes de Brasil al CERD ha debilitado la relevancia del Comité en el país y, en consecuencia, ha llevado a las organizaciones de la sociedad civil a intensificar su labor con otras instituciones.

En el caso de Criola, la organización se ha mantenido más comprometida con el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en virtud del cual, Brasil ha sido examinado tres veces aproximadamente en el mismo período desde su último examen en el marco del CERD. Para Criola, las recomendaciones del CEDAW han ayudado a informar acerca de las sugerencias de las políticas y el trabajo de incidencia realizado por la organización⁸¹. Al trabajar con CEDAW, Criola haya tenido que renunciar a otras estrategias de incidencia, a menudo por razones presupuestarias. Las opciones de Criola reflejan un escenario que enfrentan muchas otras OSC que persisten en la incidencia internacional: las organizaciones deben tomar decisiones prácticas al escoger con qué instituciones trabajar. El considerable costo de la labor de incidencia en el sistema de las Naciones Unidas implica que las organizaciones no pueden trabajar con todos los órganos creados en virtud de los tratados. Las organizaciones que han desarrollado campañas de incidencia dirigidas a otros órganos de tratados, debido a la ausencia de exámenes del CERD en Brasil, pueden ser reacias a cambiar su enfoque al enfoque del Comité para futuras sesiones de revisión, habiendo ya asignado recursos a otras actividades en la ONU.

La ausencia del Comité en Brasil se demuestra aún más claramente cuando se compara con la forma en que el sistema regional ha monitoreado los temas de discriminación racial, los afrodescendientes y los pueblos indígenas en Brasil. Al comparar los exámenes periódicos del CERD con el procedimiento regional más análogo, o sea las audiencias públicas celebradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), queda claro que el sistema regional desempeña un papel mucho más influyente en Brasil que el Comité. En el período transcurrido desde la última revisión de Brasil en el marco del CERD, el Estado brasileño solicitó una audiencia ante la Comisión; en el 2005 presentó a la Comisión los avances que el país había hecho en la implementación de políticas de acción afirmativa. Sin embargo, en contraste con el procedimiento de revisión de los órganos de tratados de la ONU, en el sistema interamericano las audiencias pueden ser —y en la mayoría de los casos son— solicitadas

80 Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Plan de Acción de Durban, Adoptada en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Violencia Relacionada.

81 Jurema Werneck, entrevista.

por actores no estatales de la sociedad civil nacional o internacional. De esta manera, mientras que el Estado puede demostrar una disposición igual a utilizar con poca frecuencia el sistema de presentación de informes a nivel regional y universal, desde 2004 la sociedad civil ha podido utilizar el sistema interamericano para solicitar y recibir quince audiencias sobre discriminación racial, afrodescendientes y pueblos indígenas.

Las audiencias ante la Comisión Interamericana no son el equivalente perfecto a las sesiones de revisión del Comité, ya que son mucho más cortas y la Comisión no hace recomendaciones escritas a los Estados en su conclusión, como ocurre en las revisiones del CERD. Aun así, en las quince audiencias de la CIDH desde que el Brasil fue revisado bajo el CERD, al menos treinta y tres organizaciones de la sociedad civil, algunas internacionales pero la mayoría con sede en Brasil, presentaron ante la Comisión una amplia variedad de temas relacionados con la situación de discriminación racial en el país. Algunas de estas audiencias tenían temas más amplios, como la situación de los afrodescendientes o de los pueblos indígenas, mientras que otros se enfocaban en grupos más pequeños de la población, como las mujeres afrobrasileñas o las personas transgénero afrobrasileñas. Otros se centraron en situaciones oportunas como la violencia contra la juventud afrobrasileña o los efectos de los megaproyectos sobre las comunidades indígenas.

La diferencia fundamental entre los exámenes periódicos del Comité y las audiencias temáticas de la Comisión Interamericana es que el Comité se basa en la voluntad del Estado para presentar un informe amplio, mientras que la Comisión otorga audiencias basadas en peticiones tanto del Estado como de la sociedad civil. Brasil, por ejemplo, demuestra claramente los resultados de estos dos procedimientos en las ocasiones en que un Estado elige no informar sobre la discriminación racial: el Comité se convierte en un espectador pasivo en el mejor de los casos o irrelevante en el peor, mientras que la CIDH puede permanecer comprometida con la lucha contra la discriminación racial a través de los esfuerzos de una sociedad civil activa⁸². La diferencia no pasa desapercibida para los activistas. Como dijo Rodnei Jericó de Geledés:

Aún considero que la CIDH tiene un papel más relevante para las Américas, precisamente porque entiende mejor la realidad que enfrentan las poblaciones afro-latinas y afrocaribeñas. Muchas ONG han acudido a la OEA para informar sobre violaciones de derechos y han tenido un impacto haciendo recomendaciones concretas⁸³.

El procedimiento de audiencia temática de la Comisión Interamericana ha desempeñado un papel importante para ayudar a la sociedad civil a transmitir información vital a la Comisión acerca de asuntos de derechos urgentes relacionados con la discriminación racial y ha ayudado al organismo de derechos humanos a seguir participando en Brasil independientemente de las acciones del Estado.

82 Según la página web del Comité, sus propias acciones, en el caso de aquellos Estados que no presentan informes se explican de la siguiente manera. “El Comité ha adoptado procedimientos especiales para examinar la situación de los Estados Partes que no han presentado ni siquiera un informe inicial, o cuyos informes están considerablemente atrasados, dado que dicha presentación por los Estados Partes es el mecanismo fundamental mediante el cual el Comité cumple plenamente su obligación de supervisar el cumplimiento de las obligaciones en virtud de la Convención. El Comité, mediante sus observaciones y recomendaciones con respecto a los Estados Partes en tal situación, llama la atención del Estado Parte interesado acerca de las consecuencias de ese incumplimiento y le recuerda sus obligaciones en materia de presentación de informes con arreglo al Artículo 9 de la Convención. Además, formula recomendaciones al Estado parte con el fin de garantizar la aplicación de la Convención. El Comité incluye un capítulo especial sobre esos casos en su informe anual a la Asamblea General para que la Asamblea adopte las medidas que considere apropiadas”.

83 Rodnei Jericó, entrevista.

5.4 Cuando Brasil ha informado, los resultados han sido variados, pero en general bastante positivos

El informe más reciente de Brasil, presentado en 2003, tiene muchos aspectos positivos⁸⁴. Tiene un tono mucho más franco que los informes anteriores del Estado y que los informes contemporáneos de otros países de la región. En el informe, el Estado admite la falacia de una creencia de siempre en la sociedad brasileña sobre una democracia racial y declara que en Brasil existe un vínculo entre el racismo y la desigualdad económica y social. El informe ofrece una evaluación directa del fracaso del sistema judicial para abordar eficazmente los actos de discriminación racial, aun si no incluye datos suficientes para permitir una comprensión más completa de cómo ha ocurrido este fracaso sistémico. Y aunque todavía se pueden hacer mejoras, el informe brasileño contiene una cantidad encomiable de datos desagregados por raza. El informe incorpora cierta información presentada por la sociedad civil, citando estudios e informes de ONG afrobrasileñas sobre algunos temas selectos como el sistema de justicia penal, lo que contrasta con los informes de otros países de la región; aunque sin duda no refleja una participación adecuada de la sociedad civil en el proceso de presentación de los informes, especialmente cuando se considera la ausencia de miembros de la sociedad civil durante la reunión de revisión en Ginebra. En general y si se compara con los informes de otros países latinoamericanos presentados al mismo tiempo, el informe de Brasil para la 64ª reunión se destaca como un documento de alta calidad.

Sin embargo, el informe sufre varios problemas estructurales y de contenido. Al igual que muchos otros informes de los Estados de la región, éste no sigue con suficiente rigor las directrices del Comité en materia de presentación de informes; la información contenida en el informe no suele presentarse de manera clara y el informe no aborda muchos de los puntos específicos de información solicitados por el Comité en sus directrices. El documento básico común —el documento presentado a todos los órganos creados en virtud de tratados que explica la situación demográfica y de derechos generales del país— estaba considerablemente obsoleto tras la presentación, habiendo sido actualizado por última vez en 1995.⁸⁵ El informe demostró una excesiva dependencia de la presentación del marco jurídico para la protección de los derechos, con poca discusión sobre cómo se hacía para que funcionaran las leyes o cuál fue el resultado de la aplicación de estas leyes en términos de cumplimiento de las obligaciones del Estado bajo la Convención. Por último, el informe contenía una abundancia de información que no estaba directamente relacionada con la discriminación racial o con la situación de los grupos vulnerables. Muy frecuentemente al examinar los derechos protegidos por la Convención, el informe mencionaba los esfuerzos realizados para proteger ese derecho en sentido general, en lugar de limitar la presentación de sus informes a la forma en que el derecho estaba protegido de manera igualitaria y no discriminatoria; lo que muy a menudo sirvió para distraer la atención del propósito central de informar al Comité acerca de los esfuerzos realizados para combatir la discriminación racial.

84 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Seventeenth Periodic Reports of Brazil due in 2002, [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 9 de la Convención: Décimo-séptimo, Informes de Brasil presentado en 2002] CERD/C/431/Add.8 (16 de octubre de 2003).

85 Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos: Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Partes, HRI/1/CORE/Add. 53, (10 de enero de 1995).

5.5 Consecuencias de no presentar informes: Situaciones graves que el Comité no ha considerado durante más de un decenio

Desde el punto de vista práctico, debido a los procedimientos establecidos por el Comité, la negativa del Estado brasileño de informar al CERD ha hecho que al Comité no se le haya informado durante más de una década de graves violaciones de derechos relacionados con la discriminación racial. Esto se da en un país de creciente importancia regional y mundial con una población afrodescendiente que se aproxima a 100 millones de personas y poblaciones significativas de otros grupos históricamente marginados.

En ausencia de un informe del Estado y de un examen, el Comité no ha abordado la existencia continua de grandes disparidades en los indicadores sociales entre los afrobrasileños y los blancos brasileños, por ejemplo un acceso desigual a la atención médica. Un estudio del gobierno mostró que el 43,5% de los hombres negros brasileños y el 26,2% de las mujeres negras no habían sido atendidas por un médico en más de 12 meses, mientras que para sus homólogos blancos las tasas fueron de 38,6% y 21,5%, respectivamente⁸⁶. También se ha demostrado que existe desigualdad racial en el acceso a la seguridad social. Entre la población económicamente activa, el 42% de los hombres afrobrasileños y el 48,2% de las afrobrasileñas no tenían acceso a la seguridad social, mientras que el 32,3% de los hombres blancos y el 37,1% de las mujeres blancas carecían de acceso⁸⁷. Persisten disparidades significativas en la educación básica. Mientras que el analfabetismo ha disminuido tanto para los negros como para los blancos, todavía existe una gran brecha entre los dos grupos; de 1988 al 2008 la tasa de analfabetismo de los blancos bajó de 12.1% a 6.2%, y para los negros se redujo de 28.6% a 12.1%⁸⁸. Si bien la reducción del analfabetismo en ambos grupos merece elogio, la realidad sigue siendo que el analfabetismo de la población negra en 2008 fue aún más alto que el analfabetismo de la población blanca en 1988. En otras palabras —al menos en lo que respecta a la alfabetización— los afro-brasileños tienen dos décadas de retraso con respecto a sus contrapartes blancos. Aunque lejos de ser un escenario completo, estos son sólo algunos ejemplos de las desigualdades que persisten hasta el día de hoy, sobre las cuales el Comité no ha escuchado una palabra durante más de doce años.

Desalentador como pueden ser algunos de estos indicadores sociales, una situación aún más urgente en Brasil ha seguido empeorando desde que el Comité examinó al país por última vez. La violencia contra los hombres (principalmente urbanos) afrobrasileños, a menudo perpetrados por agentes del Estado y raramente investigados, procesados o sancionados, ha alcanzado el nivel de emergencia nacional. En el 2012, de los 30.000 asesinatos de jóvenes de 15 a 29 años, el 77% eran afrobrasileños⁸⁹. Los jóvenes negros de las zonas urbanas tienen tres veces más probabilidades de ser asesinados que los blancos brasileños de zonas urbanas⁹⁰.

86 Paixão, Marcelo, Ed., *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça* [Informe Anual de Desigualdades Raciales en Brasil; 2009-2010: Constitución ciudadana, seguridad social y sus efectos sobre las asimetrías de color o raza], (Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010) p.77.

87 Ibid, 200.

88 Ibid, 207.

89 Amnesty International, *You Killed My Son: Homicides by the Military Police in Rio de Janeiro* [Amnistía Internacional, *Tu mataste a mi hijo: Homicidios cometidos por la Policía Militar de Rio de Janeiro*], AMR 19/2068/2015 (Rio de Janeiro 2015), pág. 11.

90 Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, *Observatorio de Favelas, Índice de homicidios en la adolescencia*, (Brasília, 2014), pág.42.

Estas estadísticas son alarmantes; más aún lo son las muertes a manos de la policía y de otros agentes del Estado. En Río de Janeiro la policía ha matado a 8.000 personas entre el 2010 y el 2015, tres cuartas partes de las cuales eran negras⁹¹. El número inquietante de muertes a manos del Estado y las claras disparidades raciales entre las víctimas se agravan por las altas tasas de impunidad de los responsables de estas muertes. La Fiscalía General de la República informó que solo el 0,1% de los homicidios cometidos por la policía resultaron en enjuiciamientos⁹². Ante la gravedad de la situación, y el papel que ha jugado la discriminación racial en la misma, más la inadecuada respuesta del Estado brasileño, la comunidad internacional —incluyendo al CERD— debe trabajar para asegurar que el más fundamental de los derechos, el derecho a la vida, esté protegido igualmente en Brasil. A pesar de esta necesidad de apoyo internacional, el Comité sigue siendo básicamente inconsciente sobre esta situación y no puede actuar para ayudar a resolverla.

Aparte de no recibir información oportuna sobre situaciones cruciales de derechos humanos, la falta de informes de Brasil también ha obstaculizado la capacidad del Comité para apoyar el marco institucional creado para tratar el tema de la discriminación racial en el país. Poco antes del último examen de Brasil en el marco del CERD, se creó la Secretaría de Promoción de Políticas para la Igualdad Racial (SEPPIR), una institución nacional de alto nivel para coordinar esfuerzos que abordan la discriminación racial. Formada solo meses antes de la última comunicación del Brasil con el Comité, la SEPPIR apenas fue mencionada en el informe del Estado al CERD. Aunque alabado por la sociedad civil brasileña como un logro importante para los activistas que trabajan en la discriminación y considerado como un ejemplo positivo por los vecinos en la región, SEPPIR ha visto gradualmente su poder limitado. La Secretaría, que alguna vez tuvo rango ministerial, fue subsumida por la presidenta Rousseff bajo el Ministerio de la Mujer, la Igualdad Racial y los Derechos Humanos. Su rango fue bajado de nuevo cuando el gobierno no elegido de Michel Temer eliminó el estatus de gabinete para el Ministerio de la Mujer, la Igualdad Racial y los Derechos Humanos y lo puso bajo el Ministerio de Justicia.

El Comité ha realizado importantes esfuerzos para ayudar a fortalecer las instituciones nacionales que trabajan contra la discriminación racial. En el caso de Brasil, SEPPIR representó quizás la institución nacional más importante para combatir la discriminación racial que se haya establecido en América Latina. Posteriormente, su poder se ha erosionado gradual y sostenidamente a través de una serie de cambios estructurales, mientras que durante este tiempo el Comité no ha recibido prácticamente ninguna información sobre su labor y tampoco ha tenido ninguna oportunidad significativa para apoyar sus esfuerzos en la lucha contra la discriminación. El Comité ha perdido la oportunidad de ayudar a ampliar el alcance cuando se trata de instituciones estatales que trabajan en la discriminación racial y en cambio ha permanecido incapaz de actuar, ya que el progreso ha sido frenado o incluso revertido.

En ningún lado la pasividad del Comité de cara a una evidente regresión en materia de discriminación ha sido más notoria que durante la expulsión de Dilma Rousseff de la Presidencia en 2016. Dejando a un lado los argumentos políticos y procesales a favor o en contra del proceso, las acciones tomadas por el Presidente en función Michel Temer —específicamente el nombramiento de un Gabinete enteramente compuesto de hombres blancos— indicó claramente un deterioro en la lucha por la igualdad en Brasil. Muchas instituciones internacionales, incluyendo la Comisión Interamericana, al verse enfrentadas con las acciones drásticas de un gobierno

91 Human Rights Watch, “Good Cops Are Afraid”: The Toll of Unchecked Police Violence in Rio de Janeiro [“Los buenos policías temen”: El peaje de la violencia policial sin control en Río de Janeiro], 2016, 1. <https://www.hrw.org/report/2016/07/07/good-cops-are-afraid/toll-unchecked-police-violence-rio-de-janeiro> (obtenido el 17 de febrero, 2017)

92 Ibid, 5.

no elegido que hizo una declaración tan emblemática contra un mínimo de inclusión racial y de género, hicieron declaraciones expresando su preocupación. Hasta la fecha, el Comité no ha hecho ningún anuncio público sobre esta situación, y no se ha pronunciado sobre ninguna otra situación en Brasil desde 2004; y esto no ha pasado desapercibido para los activistas de Brasil que luchan por la igualdad racial. Como Jurema Werneck de Criola dijo, “día tras día, cada día estamos perdiendo más derechos. Es en estos momentos difíciles que necesitamos al CERD, pero está ausente.”

5.6 Conclusiones

El caso de Brasil representa una paradoja frustrante. Por un lado, Brasil ha sido, de muchas maneras, un líder regional en la creación e implementación de políticas públicas para abordar la discriminación. Por otra parte, su negativa a cumplir con sus obligaciones de informar y participar en el proceso del CERD ha cerrado una vía importante para continuar mejorando sus esfuerzos en esta área. La abstención de Brasil de participar del CERD ha tenido un efecto dominó en el modo en que las organizaciones de la sociedad civil opinan del Comité, su trabajo y su impacto en los asuntos de discriminación en el país, llevando a algunos activistas a concluir que la relación con el CERD no representa un uso efectivo de su tiempo ni de sus recursos. El resultado práctico de esta desconexión ha llevado a otras instituciones de derechos humanos a suplantar al CERD como entes para combatir el racismo, de esta manera lo hacen el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La falta de participación del Comité en Brasil, un país inmenso con una gran mayoría de población afrodescendiente, es verdaderamente lamentable. Dicha ausencia ha hecho que el CERD no haya tenido esencialmente repercusiones en muchos temas urgentes que afectan a millones de personas. Se necesitarán los esfuerzos concertados de todos los actores involucrados en la implementación de la Convención en Brasil para asegurar que el gobierno brasileño vuelva a comprometerse con el Comité y comience a tomar más en serio sus obligaciones internacionales.

5.7 Recomendaciones

Con las consideraciones anteriores, se hacen las siguientes recomendaciones al gobierno brasileño, al Comité y a la sociedad civil brasileña:

Al gobierno brasileño:

1. El gobierno brasileño debe preparar y presentar inmediatamente sus informes atrasados al Comité, dedicar suficientes recursos y personal al proceso de presentación de informes y asegurar que todas las instituciones estatales pertinentes cumplan con la información necesaria para producir un informe de la más alta calidad. El informe debe ajustarse estrictamente a las directrices claras del Comité para la presentación de informes y contener toda la información solicitada por el Comité. El Estado debe hacer todo lo posible para asegurar la inclusión constructiva de la sociedad civil en todos los aspectos del proceso de presentación de informes.
2. El gobierno brasileño debe hacer un pronunciamiento público afirmando su compromiso con las obligaciones internacionales de derechos humanos, afirmando específicamente su compromiso de dedicación constructiva con los órganos de tratados de la ONU, incluyendo la presentación oportuna de informes de calidad a estos organismos.

3. El gobierno brasileño debe hacer todo lo posible para considerar seriamente y aplicar efectivamente las recomendaciones del Comité, ya que éstas representan el principal mecanismo a través del cual se puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención.

Al Comité:

1. El Comité debería considerar la posibilidad de modificar su reglamento para abordar aquellos Estados que no hayan presentado informes. Los cambios podrían adoptar muchas formas: el Comité podría hacer declaraciones públicas instando firmemente a los Estados que no presentan informes a cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención; el Comité podría optar por examinar a los Estados incluso a aquellos que no hayan presentado el informe, aun después de un plazo en que no se presentaron dichos informes a tiempo; el Comité podría permitir que la sociedad civil solicite audiencias sobre aquellos Estados que no informan. Ninguna acción constituirá una solución perfecta a la no presentación de informes de los Estados, pero el *estatus quo*, como se ilustra en el caso de Brasil, pide que se tomen medidas para asegurar que el Comité siga participando en países cuyos gobiernos deciden no presentar informes.
2. El Comité debería elaborar nuevas formas de reaccionar ante situaciones críticas y con límites de tiempo. El CERD debe utilizar su reputación muy respetada para hablar sobre situaciones importantes en los países y lo puede hacer a través de comunicados de prensa u otros pronunciamientos públicos. También puede hacerlo mediante el fortalecimiento de la comunicación diplomática, ya sea aumentando el uso de los procedimientos de alerta temprana y acción urgente, o bien mediante otros mecanismos menos formales que, sin embargo, transmiten la preocupación del Comité por los acontecimientos.

A la sociedad civil brasileña:

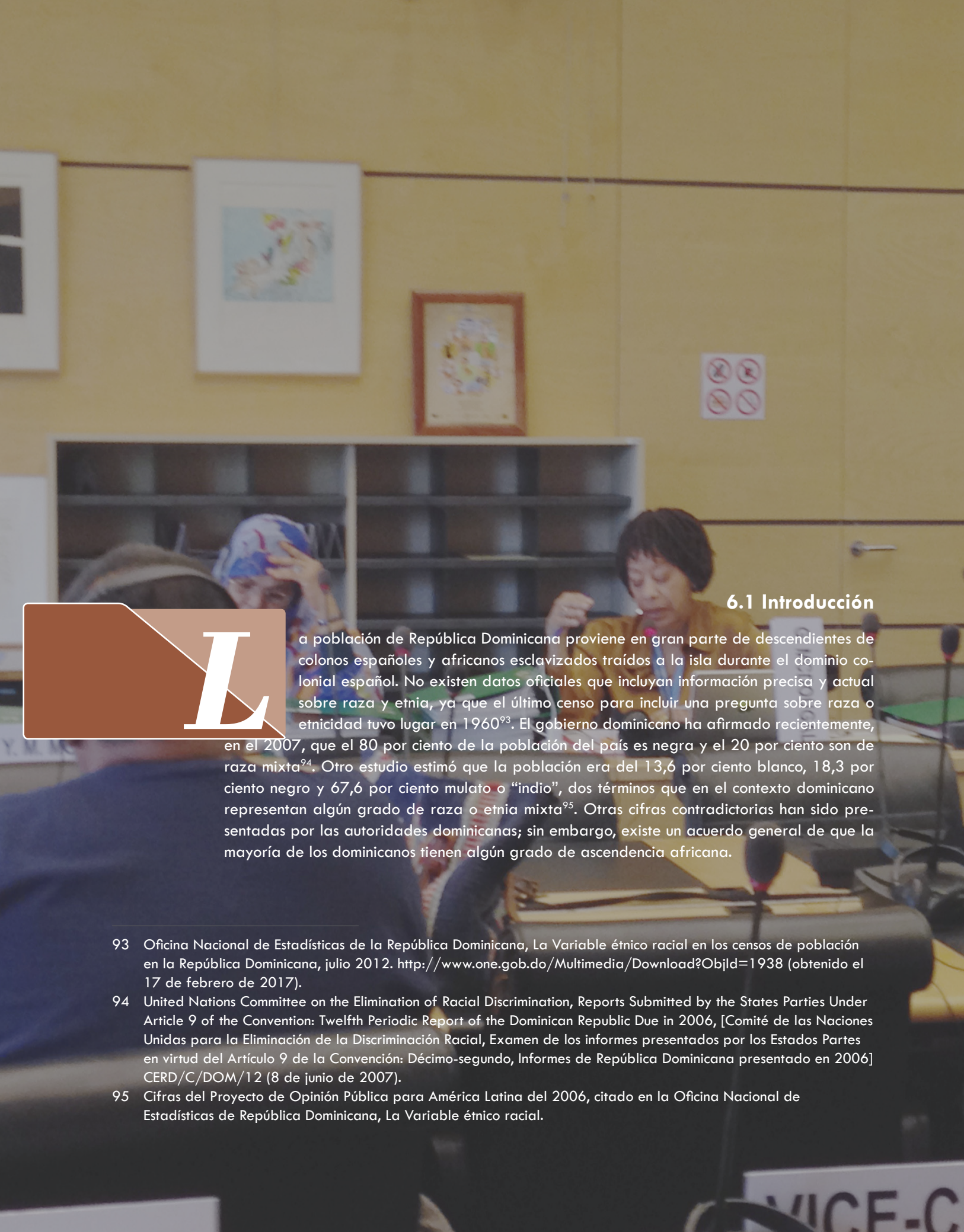
1. Tomando en cuenta la difícil situación política que enfrenta el país y las organizaciones que trabajan para promover los derechos humanos y combatir la discriminación racial, las organizaciones de la sociedad civil en Brasil deberían desarrollar un esfuerzo coordinado para incidir a nivel nacional para que Brasil se relacione con el Comité, específicamente solicitar al Estado que ponga fin al retraso prolongado en la presentación de informes y que presente un informe de alta calidad al CERD.
2. La sociedad civil brasileña debería hacer incidencia por un apoyo institucional de los órganos estatales que trabajan en asuntos de discriminación racial a fin de garantizar que estas organizaciones cuenten con los recursos y la autonomía necesarios para llevar a cabo su labor. Las OSC deberían también interceder por un mayor compromiso de estas instituciones con el Comité.
3. Las organizaciones de la sociedad civil brasileña deberían desarrollar una estrategia para mantener al Comité informado de la situación de discriminación racial en el país, independientemente de las acciones de información del Estado. Las OSC deben coordinar con la Secretaría del Comité en Ginebra la mejor manera de mantener un flujo continuo y productivo de comunicación entre las OSC brasileñas y el Comité.
4. La sociedad civil brasileña debe mejorar sus actividades de seguimiento en relación con las recomendaciones del Comité e incluir estas actividades como componentes importantes en sus actividades estratégicas de incidencia a nivel nacional, regional y universal.

Sección

6

CERD EN REPÚBLICA DOMINICANA





6.1 Introducción

L

a población de República Dominicana proviene en gran parte de descendientes de colonos españoles y africanos esclavizados traídos a la isla durante el dominio colonial español. No existen datos oficiales que incluyan información precisa y actual sobre raza y etnia, ya que el último censo para incluir una pregunta sobre raza o etnicidad tuvo lugar en 1960⁹³. El gobierno dominicano ha afirmado recientemente, en el 2007, que el 80 por ciento de la población del país es negra y el 20 por ciento son de raza mixta⁹⁴. Otro estudio estimó que la población era del 13,6 por ciento blanco, 18,3 por ciento negro y 67,6 por ciento mulato o “indio”, dos términos que en el contexto dominicano representan algún grado de raza o etnia mixta⁹⁵. Otras cifras contradictorias han sido presentadas por las autoridades dominicanas; sin embargo, existe un acuerdo general de que la mayoría de los dominicanos tienen algún grado de ascendencia africana.

93 Oficina Nacional de Estadísticas de la República Dominicana, *La Variable étnico racial en los censos de población en la República Dominicana*, julio 2012. <http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=1938> (obtenido el 17 de febrero de 2017).

94 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Twelfth Periodic Report of the Dominican Republic Due in 2006*, [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención: Décimo-segundo, Informes de República Dominicana presentado en 2006] CERD/C/DOM/12 (8 de junio de 2007).

95 Cifras del Proyecto de Opinión Pública para América Latina del 2006, citado en la Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana, *La Variable étnico racial*.

Además de estas estimaciones imprecisas de la composición racial y étnica del país, al examinar la discriminación racial en República Dominicana es de vital importancia tener en cuenta la situación de haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana. Aunque no existen cifras exactas, las estimaciones indican que el número de migrantes haitianos en República Dominicana llega a 800.000, y el número de dominicanos de ascendencia haitiana es cerca de medio millón más, aunque estos números es casi que seguro representan un bajo recuento de las dos poblaciones⁹⁶.

A pesar de la herencia africana extensa en el país, la sociedad dominicana tiene una relación complicada con sus raíces africanas. La negritud, la cultura y la historia africanas son a menudo oscurecidas o negadas, y la identidad nacional ha sido moldeada por una ideología en evolución que ha alternado e hibridado idealizaciones de la cultura europea (blanca) y la herencia indígena, al tiempo que asocian la negritud y la cultura africana con la otredad y lo foráneo.

La asociación de la negritud y la herencia africana, elementos ajenos a la identidad nacional dominicana, se manifiesta más claramente en las experiencias de discriminación sufridas por los dominicanos de ascendencia haitiana y los inmigrantes haitianos que residen en el país. Como lo describió un investigador: “Los discursos nacionales dominicanos han imaginado la frontera geopolítica entre los países como marcando una frontera racial. Haití está asociado con la negritud, la africanidad y la barbarie, mientras que República Dominicana está representada como un espacio blanqueado, hispanizado y civilizado”⁹⁷. Muchos haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana experimentan en su vida cotidiana la discriminación basada en esta cosmovisión predominante.

La situación de los derechos humanos de los inmigrantes haitianos y de los dominicanos de ascendencia haitiana ha sido una grave preocupación de la comunidad internacional desde hace algún tiempo. Los observadores de derechos humanos han documentado graves violaciones de los derechos de los haitianos que residen en el país, incluyendo violaciones de los derechos laborales y la libertad de movimiento, la falta de acceso a la justicia y las deportaciones forzadas, solo por nombrar unas pocas. Algunas de las violaciones de derechos más graves las han sufrido personas nacidas en República Dominicana de ascendencia haitiana que, como consecuencia del incumplimiento por parte del Estado de brindar los documentos básicos como los certificados de nacimiento y las cédulas de identidad, no han podido acceder a los servicios sociales básicos y disfrutar de sus derechos fundamentales como ciudadanos. Se estima que más de 200.000 dominicanos de ascendencia haitiana se encuentran en una situación apátrida, no teniendo ningún recurso para establecer su identidad legal en el país⁹⁸.

Los haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana no son las únicas poblaciones que enfrentan el racismo y la discriminación racial en el país. Los dominicanos de piel más oscura enfrentan discriminación en sus

96 Canales, Alejandro I., Patricia N. Vargas Becerra Israel y Montiel Armas, “Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y la República Dominicana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe,” Santiago, 2010, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada, Oficina de Desarrollo Humano, PNUD, Santo Domingo.

97 Irmay Reyes-Santos, “Capital neoliberal, raza, migración: análisis comparativa de relaciones dominico-haitianas y dominico puertorriqueñas,” *Revue Européenne des migrations internationales*, Vol. 42 No. 1 (2008), 7.

98 Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights, Situation of Human Rights in the Dominican Republic [Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana], OEA/Ser.L/V/II. Doc 45/15, 31 de diciembre, 2015, p. 115.

relaciones personales, en el empleo y el acceso a los servicios sociales. También se enfrentan a mayores índices de pobreza y exclusión social⁹⁹.

Es dentro de este complicado contexto nacional que los activistas dominicanos de derechos humanos continúan su trabajo para combatir el racismo y la discriminación racial. Y es con este contexto en mente que el Comité busca asistir al gobierno dominicano en la implementación de la Convención. La República Dominicana fue uno de los últimos países latinoamericanos en ratificar la Convención, habiéndolo hecho en 1983. Presentó su primer informe seis años más tarde, en 1989. Desde entonces, el Comité ha hecho revisión del Estado cuatro veces, las dos últimas revisiones más recientes se han producido en 2008, durante el 72° período de sesiones del Comité y en 2013, en su 82° período de examen. A continuación se presentan algunas lecciones aprendidas de la participación de República Dominicana en estas dos revisiones.

6.2 A pesar de un mayor compromiso con el CERD, las posiciones oficiales del Estado dominicano continúan negando la existencia del racismo y la discriminación racial en el país

En cuanto al reconocimiento del racismo y la discriminación racial, República Dominicana es un extremo atípico en la región. Si bien la gran mayoría, por no decir todos, los gobiernos del hemisferio han reconocido la existencia de racismo y la discriminación estructural en sus sociedades desde hace años, o casi décadas atrás, República Dominicana sigue insistiendo en que el racismo simplemente no existe en el país. Una y otra vez, durante los procesos de presentación de informes y de exámenes del CERD, así como en otros foros, los funcionarios dominicanos demuestran una incapacidad fundamental para comprender las raíces históricas del racismo y las formas contemporáneas que adopta en su sociedad.

Miembros de la sociedad civil dominicana han expresado su preocupación por el alcance de la negación del racismo y la discriminación racial por parte de los ciudadanos dominicanos y de los funcionarios gubernamentales. María Martínez, del Movimiento Socio Cultural para los Trabajadores Haitianos (MOSCTHA), una organización que trabaja en la discriminación racial y promueve los derechos de los haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana, afirmó que “en el país hay muy poca comprensión acerca de lo que significa la discriminación, y los trabajadores del gobierno han recibido muy poca capacitación sobre el tema”¹⁰⁰.

Las organizaciones de la sociedad civil también han manifestado su preocupación por la posición del gobierno en los informes alternativos que han presentado al Comité. Tres de los cinco informes presentados por la sociedad civil para el examen más reciente mencionaban la negación del gobierno de la existencia del racismo como un obstáculo para los derechos de las personas de ascendencia africana. En su informe al Comité, la Afro Alianza Dominicana califica la negación de la existencia de discriminación como «la raíz del problema», que

99 United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, and the independent expert on minority issues, Gay McDougall, Mission to the Dominican Republic, [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène, y el experto independiente sobre cuestiones de minorías, Gay McDougall, Misión en la República Dominicana] A/HRC/7/19/Add. 5 and A/HRC/7/23/Add. 3. March 18, 2008.

100 María Martínez, en entrevista realizada por Dominic Procopio vía llamada de video conferencia, 13 de setiembre 13, 2016.

«constituye una política estatal para ocultar la existencia real de la discriminación racial y su impacto negativo en la sociedad dominicana»¹⁰¹. La Red de Encuentro Dominico-Haitiano Jacques Viau argumentó en su informe que «la política pública y la opinión pública han persistido en el error de negación de la discriminación racial, la cual ha creado una especie de virus discriminatorio, invisible para algunos, pero muy evidente para los muchos que han sufrido de ella»¹⁰². En su informe, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) señala que los temas de racismo y discriminación racial han estado «escondidos» y que en la República Dominicana existe «una negación de la negritud como parte de la identidad de la isla, y la misma se asocia con la identidad haitiana»¹⁰³.

La posición del gobierno dominicano sobre el racismo y la igualdad racial se confirma en los informes del Estado al Comité. Además de otras deficiencias, el informe dominicano presentado en 2006 y revisado en la primavera de 2008 en el 72° período de sesiones no sólo demuestra un alarmante malentendido de las manifestaciones de racismo en el país, sino que también plantea una consideración confusa y contradictoria de la composición racial y étnica del país. El informe comienza con la afirmación de que «los dominicanos se consideran a sí mismos como un solo pueblo, en el sentido de que los dominicanos blancos, negros o mezclados no consideran que sus conciudadanos, cualquiera que sea su color de piel, pertenezcan a una cultura o etnicidad diferente»¹⁰⁴. Poco después contradice esta afirmación, agregando que «En el desarrollo de las políticas nacionales de la República Dominicana... hay dificultades particulares en relación con la diversidad multiétnica y multicultural de la sociedad dominicana»¹⁰⁵. En otra desafortunada afirmación, el informe declara que «la pureza racial no existe en República Dominicana, ya que más del 90 por ciento de la población es descendiente de los negros»¹⁰⁶.

Esta comprensión equivocada de raza y etnicidad en la sociedad dominicana continúa en el informe más reciente del Estado, presentado en noviembre de 2011 y revisado en febrero de 2012 por el Comité. En él, el Estado afirma que «ninguna política del Estado existe —en derecho o en la práctica— por la que los derechos económicos, sociales y culturales sean restringidos o anulados» debido a la raza¹⁰⁷. Además, el informe del Estado tiende a asociar los problemas de discriminación racial con la presencia de haitianos y los descendien-

101 Afro Alianza Dominicana, Informe Alternativo en Relación a la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, enero 2013, 4. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fDOM%2f13705&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

102 Red de Encuentro Dominico-Haitiano Jacques Viau, Informe de la Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana en Relación a la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, enero 2013, 19-20. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fDOM%2f13709&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

103 Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Informe Alternativo al Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, enero 2013, 4. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fDOM%2f13706&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017.)

104 Dominican Republic, 12th Report to UN CERD [Examen de los Informes de República Dominicana ONU CERD, 12°], párr. 1.

105 Ibid, párr. 11.

106 Ibid, párr. 67.

107 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Thirteenth and Fourteenth Periodic Reports Due in 2010, [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los partes en virtud del artículo 9 de la Convención: Décimo-tercero y Décimo-cuarto, presentado en 2010] CERD/C/DOM.13-14, 7 de marzo, 2012, párr. 30.

tes de haitianos en la sociedad dominicana. El informe afirma que la discriminación es exacerbada por “los inmigrantes, en su mayoría de la República de Haití, que en conjunto ejercen una presión aún mayor sobre la precaria base de servicios a disposición de los dominicanos”.¹⁰⁸

Las afirmaciones erróneas y contradictorias de los informes del Estado han sido reiteradas y afirmadas por los representantes estatales durante los exámenes orales del Comité. Durante su último examen, varios miembros de la delegación repitieron que la discriminación racial simplemente no existía en el país y que no había expresiones significativas de racismo en los medios de comunicación o en el sistema de justicia. El jefe de la delegación dominicana, el director de la Sección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, afirmó que debido a que no existían diferencias étnicas en el país, era imposible promover políticas basadas en cualquier forma de distinción racial¹⁰⁹. Estas afirmaciones, junto con las afirmaciones contenidas en los informes del Estado al Comité, sirven únicamente para reforzar las afirmaciones de la sociedad civil de que la discriminación en el país es malinterpretada y negada por funcionarios gubernamentales.

A su favor, los miembros del Comité no solo han reconocido las deficiencias del gobierno dominicano en la comprensión y aceptación de la existencia de racismo y la discriminación racial en su país, sino que han hecho un esfuerzo concertado y creativo para ayudar a los representantes del Estado a reconocer mejor la realidad a la que deben ser confrontados. En varias ocasiones durante el procedimiento oral, los miembros del Comité cuestionaron las afirmaciones de la delegación dominicana que contradecían los hechos, tratando a menudo de ayudar a la delegación a entender cómo el racismo ha afectado la historia del país. Al respecto, los comentarios del Relator para República Dominicana, Pastor Murillo, buscaron señalar la situación dominicana en un contexto regional, indicando el ejemplo de Brasil como sociedad donde el color de la piel es a menudo determinante en las oportunidades u obstáculos a los que se enfrentan sus ciudadanos. Es importante destacar que el Sr. Murillo también recordó a la delegación la ideología racista y anti-haitiana de la dictadura de Trujillo y sus efectos sobre la auto-percepción e identidad dominicana¹¹⁰. Otros miembros del Comité expresaron su preocupación por las posiciones del Estado, entre ellas Francisco Cali Tzay, quien recordó a la delegación que ningún país del mundo está libre de todas las formas de discriminación racial¹¹¹.

Además de sus esfuerzos en los procedimientos orales, el Comité ha tratado de incitar al gobierno dominicano hacia una mayor comprensión y aceptación de la existencia del racismo a través de sus observaciones finales. Hizo un agudo reproche a la negación del Estado de la existencia de discriminación racial y afirmó que esta negación era un obstáculo para combatir el racismo. Las observaciones finales también hacen numerosas referencias a los obstáculos con que se enfrentan las “personas de piel oscura de ascendencia africana” como

108 Ibid, párr. 15.

109 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Summary Record of the 2223rd Meeting: Consideration of the Reports, Comments and Information Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention, [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Registro de la Reunión 2223º: Examen de los informes, comentarios e información presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención] CERD/C/SR.2223, 17 de febrero de 2013, párr. 6-7.

110 Ibid, par. 10-11.

111 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Summary Record of the 2224th Meeting: Consideration of the Reports, Comments and Information Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention, [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Registro de la Reunión 2224º: Examen de los informes, comentarios e información presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención] CERD/C/SR.2224, 11 de abril de 2013, párr. 19.

medio de refutar las afirmaciones del Estado sobre la ascendencia africana común de la población que excluye la posibilidad de discriminación.

Lo más importante es que el Comité formuló varias recomendaciones encaminadas a ayudar a la sociedad dominicana como un todo y al gobierno dominicano específicamente a comprender mejor el papel que el racismo y la discriminación racial han jugado en la historia del país y cómo esta historia se manifiesta en actitudes y acciones racistas y discriminatorias en la sociedad dominicana contemporánea. En particular, las recomendaciones del Comité para establecer una comisión con representantes de la sociedad civil y de los estados para analizar el impacto de la trata de esclavos sobre la identidad nacional y sus consecuencias para abordar el racismo y la discriminación racial; así como su recomendación para realizar una encuesta nacional sobre identidad cultural y discriminación. Éstas representan dos propuestas concretas de la Comisión para hacer frente a la recalcitrante opinión del Estado dominicano.¹¹²

6.3 República Dominicana ve el proceso del CERD como antagónico y acusatorio, en vez de cooperativo

Es comprensible que muchos Estados vean el proceso de revisión con cierta aprensión, ya que representa un foro público en el que se discuten temas delicados y se toman muy en serio las acciones del Estado en estos temas. Pero, como el Comité se esfuerza por aclarar, el proceso debe considerarse una consulta constructiva, en el cual el Comité proporciona asesoramiento y asistencia a los Estados para que puedan aplicar de una mejor manera la Convención. Tanto en palabras como en hechos, República Dominicana ha mostrado una comprensión diferente del proceso del CERD; es evidente que el gobierno dominicano lo ve como una oportunidad para que el Comité y la sociedad civil recurran a la desinformación y acusar falsamente al Estado de las fechorías que no ha cometido.

Durante los exámenes orales de la última revisión del país, los comentarios de la delegación del Estado mostraron su disgusto porque consideraban de acusaciones injustificadas aquellas hechas por las OSC en sus informes alternativos. Un miembro de la delegación dijo que no podía entender las acusaciones de discriminación racial contra su país, mientras que otro calificó de incomprensibles los informes de discriminación racial y afirmó que las OSC dominicanas llevaban a cabo una campaña de mentiras al afirmar la existencia de segregación según la nacionalidad¹¹³. Estos comentarios de la delegación dominicana recibieron un recordatorio del Presidente del Comité de que el CERD no era un tribunal o un cuerpo de investigación criminal. Un miembro del Comité recordó a la delegación acerca de la responsabilidad del Comité de reunir información de una amplia variedad de fuentes, incluidas las OSC, mientras que otro caracterizó el diálogo del Comité con el Estado como vibrante, pero que finalmente no condujo a una conciliación de las diferencias entre el Comité y el Estado sobre la aplicación de la Convención¹¹⁴. A lo largo del examen, las declaraciones de la delegación dominicana

112 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on the Thirteenth and Fourteenth Periodic Reports of the Dominican Republic, Adopted by the Committee at its Eighty-Second Session [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones Finales sobre los Décimo-tercero y Decimocuarto Informes Periódicos de República Dominicana, aprobado por el Comité en su Octogésimo período de sesiones] (del 11 de febrero al 01 de marzo 2012), 19 de abril de, 2013), párr. 9.

113 UN CERD 2223rd Meeting, par.6, and UN CERD, 2224th Meeting, par.18, 25 [ONU CERD, 2223a Reunión, párr. 6, y ONU CERD, 2224a Reunión, párr. 18, 25].

114 Ibid.

parecían muy a menudo estar dirigidas a responder a una hostilidad percibida por parte del Comité que a buscar la transparencia y la franqueza.

Otra indicación de la percepción del gobierno dominicano de que el proceso del CERD es antagónico y no cooperativo ha sido una participación del Estado menos que plena en las funciones principales del Comité. El Estado dominicano no ha presentado los informes de seguimiento solicitados a las recomendaciones finales después de las sesiones del 2008 y 2012 y aún no ha presentado su último informe, que debió presentarse en junio de 2016. Pero tal vez el ejemplo más flagrante de su falta de plena participación en el proceso del CERD fue su falta de asistencia a la revisión programada originalmente durante el 82° período de sesiones. Las delegaciones dominicanas no hicieron el viaje a Ginebra para las sesiones, y trataron sin éxito de posponer la revisión. A pesar de ello, la revisión se realizó en su ausencia. Aunque los activistas de la sociedad civil citaron algunos beneficios de asistir a la revisión sin el Estado, por ejemplo, se les dio más tiempo para presentar ante el Comité, la negativa del gobierno a enviar una delegación a las sesiones no sólo representó un agravio para el Comité, si no que permitió que el Estado sea revisado en una fecha posterior sin la presencia de OSC en las sesiones. Si bien la motivación para la ausencia del Estado en su última revisión sólo puede especularse, ciertamente encaja dentro de un patrón de cooperación mínima con el Comité y los actores de la sociedad civil involucrados con el trabajo del CERD.

6.4 Previsiblemente, la respuesta de República Dominicana a las recomendaciones del CERD ha sido inadecuada

Dada la continua negación del gobierno dominicano de la existencia del racismo y la discriminación racial, y dado el trato que se le ha dado al proceso del CERD como antagónico y no cooperativo, no es de extrañar que el Estado considere insignificantes las recomendaciones del Comité. Este desprecio absoluto por las recomendaciones del Comité ha sido tan grave que ha requerido la inclusión en el CERD de una advertencia al Estado sobre el tema en sus observaciones finales más recientes, donde destacó “la necesidad de explorar con el Estado parte nuevas vías de diálogo para garantizar que se preste la debida atención a sus recomendaciones”¹¹⁵. Un vistazo a algunas de las recomendaciones del Comité sobre algunas de los temas más urgentes relacionados con el racismo y la discriminación en el país revela que los llamamientos del Comité han tenido poco efecto en las acciones del Estado.

En muchos aspectos, la lucha contra la discriminación en República Dominicana no ha avanzado tanto como en otros países de la región. Este hecho no ha pasado inadvertido por el Comité, y la conciencia del Comité sobre el problema se refleja en el tipo de recomendaciones que ha dado al gobierno dominicano. Por ejemplo, en sus observaciones finales para el 72° período de sesiones, el Comité recomendó al Estado que tome medidas para aumentar la conciencia sobre el racismo y la discriminación racial entre los funcionarios gubernamentales y el público en general, sugiriendo que se brinden “programas de capacitación generadores de conciencia para miembros judiciales, agentes de la ley, maestros, trabajadores sociales y otros funcionarios públicos sobre las disposiciones de la Convención”¹¹⁶. En el informe posterior del Estado al Comité para el 82° período de

115 UN CERD, Consideration of the Dominican Republic's 13th and 14th Reports [ONU CERD, Examen de los Informes de República Dominicana 13° y 14°], párr. 9.

116 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on the Ninth Through Twelfth Periodic Reports of the Dominican Republic, Adopted by the Committee at its Seventy-Second Session

sesiones no hizo mención de programas o actividades de esta naturaleza, aunque sí respondió a la recomendación del Comité afirmando que la información sobre discriminación circulaba libremente en la prensa privada y que la formación sobre la discriminación se producía como resultado de las denuncias de racismo. Tales quejas, según las afirmaciones hechas en otra parte del informe, todavía no han ocurrido¹¹⁷. La ausencia de medidas eficaces por parte del Estado llevó al Comité a reiterar su recomendación en las observaciones finales a la 82ª reunión acerca de la sensibilización sobre el tema. En este caso, el Comité especificó acciones concretas sobre áreas que se deben investigar y sobre las cuales hay que informar, así como actividades investigativas que se deben llevar a cabo para comprender mejor las actitudes sobre raza y discriminación¹¹⁸.

Además de hacer y repetir recomendaciones sobre los primeros pasos fundamentales para combatir la discriminación, el Comité también ha hecho recomendaciones más específicas al gobierno dominicano acerca de la situación extremadamente precaria de haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en el país. En las observaciones finales para el 72º período de sesiones, el Comité recomendó que se adoptaran medidas sobre varios temas de discriminación contra los haitianos y los dominico-haitianos. Dichas observaciones incluían recomendaciones para eliminar la discriminación en los procesos de deportación y para garantizar un acceso igualitario a documentos de identidad, incluyendo certificados de nacimiento y tarjetas de votación¹¹⁹.

El gobierno dominicano dedicó un espacio significativo en su siguiente informe para el 82º período de sesiones sobre la situación de los haitianos y los dominico-haitianos, y específicamente a la cuestión de las deportaciones y los documentos de identidad. El informe niega las denuncias de abusos en el proceso de deportación y ofrece una larga y, a veces difícil de seguir, explicación de las medidas que el Estado ha tomado para garantizar que los documentos de identidad se suministren adecuadamente sin discriminación alguna. A pesar de estas afirmaciones, tanto antes como desde el último informe del Estado, varias organizaciones internacionales e instituciones multilaterales han criticado el trato de República Dominicana a los haitianos y dominicanos-haitianos y han documentado prácticas discriminatorias continuas y extendidas tanto en deportación como en el registro civil¹²⁰. Las OSC que participan en el proceso del CERD también presentaron una

(18 February – 7 March 2008), [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones Finales desde el Noveno y hasta el Décimo-segundo Informes Periódicos de República Dominicana, aprobado por el Comité en su septuagésimo segundo período de sesiones (del 18 al 7 de marzo, 2008)] CERD/C/DOM/CO/12, 16 de mayo, 2008, párr. 21.

117 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Thirteenth and Fourteenth Periodic Reports Due in 2010, [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención: Décimo-tercero y Décimo-cuarto, presentado en 2010] CERD/C/DOM.13-14 (7 mar, 2012) párr. 236-237.

118 UN CERD, Consideration of the Dominican Republic's 13th and 14th Reports, [ONU CERD, Examen de los Informes de República Dominicana 13º y 14º] párr. 9.

119 UN CERD, Consideration of the Dominican Republic's 9th through 12th Reports, [ONU CERD, Examen de los Informes de República Dominicana 9º y 12º] párr. 13-16.

120 For example, see: The Situation of Human Rights in the Dominican Republic, by the Inter-American Commission on Human Rights, 'Where Are We Going to Live?': Migration and Statelessness in Haiti and the Dominican Republic, by Amnesty International, or Left Behind: How Statelessness in the Dominican Republic Limits Children's Access to Educations, by the Georgetown Law Human Rights Institute. [Por ejemplo, ver: La situación de los derechos humanos en la República Dominicana, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "¿Dónde vamos a vivir?": Migración y Apatridia en Haití y la República Dominicana, por Amnistía Internacional, o Dejados Atrás: Cómo la apatridia en la República Dominicana limita el acceso de los niños a las educaciones, por el Instituto de Derechos

realidad diferente de los haitianos y los dominico-haitianos. Dos de los cinco informes alternativos presentados al Comité incluían información relativa a las violaciones de derechos conexos con respecto a las deportaciones y al registro civil¹²¹.

Al considerar las pruebas presentadas, el Comité llegó a la conclusión de que el Estado no había abordado suficientemente estas cuestiones y reiteró muchas de las mismas recomendaciones del período de sesiones anterior. En concreto, pidió al Estado que “adopte una política no discriminatoria con respecto a los documentos de identidad” y “asegure que los ciudadanos dominicanos de origen haitiano no sean privados de su derecho a la nacionalidad”. En cuanto a las deportaciones, el Comité señaló que esta era una preocupación recurrente y reiteró su recomendación de que el gobierno dominicano garantice políticas y prácticas de deportación no discriminatorias¹²².

No parece que la sociedad civil dominicana haya tenido mucho éxito en la utilización de las recomendaciones del Comité en su labor de incidencia. En el 2015, se creó un grupo de trabajo sobre obligaciones internacionales con miembros tanto de la sociedad civil como del Estado —tres años después de la última revisión del CERD— pero según los activistas el grupo no alcanzó ningún objetivo significativo y desde entonces se ha disuelto. Asimismo, los activistas informaron que las conversaciones con el gobierno sobre el registro civil no avanzaron mucho. En la opinión de un activista, las relaciones de trabajo con funcionarios se vieron afectadas después del cambio de gobierno como resultado de las elecciones del 2016. Con escasa estabilidad institucional, como resultado de los cambios en el personal, estos activistas se vieron obligados a restablecer las relaciones personales necesarias para avanzar en los temas de incidencia¹²³.

6.5 Conclusiones

Desafortunadamente para aquellos que trabajan contra el racismo y la discriminación racial en República Dominicana, la lucha allí no ha avanzado tanto como lo ha hecho en otras partes de la región. Queda mucho por hacer para aumentar la conciencia de las autoridades públicas y estatales sobre las raíces históricas del racismo y sus manifestaciones en la sociedad dominicana contemporánea. Este esfuerzo es un primer paso fundamental para abordar los temas específicos relacionados con la discriminación en el país, y todos aquellos que trabajan para combatir el racismo en República Dominicana deben trabajar juntos para educar e informar a los dominicanos sobre la realidad que todos ellos deben enfrentar. Como actores críticos en la lucha contra la discriminación, se debe dar prioridad a que las autoridades dominicanas conozcan y acepten la discriminación racial en el país. En la situación actual, el gobierno dominicano asume a menudo una posición defensiva en temas relacionados con el racismo y la discriminación. Esto no tiene por qué ser el caso. Es importante recordar

Humanos de Georgetown].

121 Red de Encuentro Dominico-Haitiano Jacques Viau, Informe de la Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana en Relación a la Convención Sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación, enero 2013. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fDOM%2f13709&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017), y la Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta y el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional, Presentación al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Revisión de República Dominicana, enero 2013. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fDOM%2f13708&Lang=en (obtenido el 17 de febrero, 2017).

122 UN CERD, Consideration of the Dominican Republic's 13th and 14th Reports, [ONU CERD, Examen de los Informes de República Dominicana 13° y 14°] párr. 9.

123 María Martínez, entrevista.

que las instituciones políticas nunca son las únicas responsables del racismo y la discriminación racial que existen en la sociedad. Sin embargo, los gobiernos que se niegan a aceptar la existencia del racismo y la discriminación y trabajan por su eliminación deben rendir cuentas. El desafío para los activistas dominicanos y el CERD es persuadir al Estado dominicano de esta realidad.

6.6 Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones al gobierno dominicano, al Comité y a la sociedad civil dominicana:

Al gobierno dominicano:

1. El gobierno dominicano debe hacer todo lo posible para considerar seriamente y aplicar efectivamente las recomendaciones del Comité, ya que éstas representan el principal mecanismo a través del cual se puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención.
2. El gobierno dominicano debe priorizar las actividades educativas y de sensibilización sobre las raíces históricas del racismo y sus manifestaciones contemporáneas. La formación en materia de discriminación debería ser obligatoria para el personal gubernamental que presta servicios a las personas y comunidades que sufren discriminación. Al proporcionar esta capacitación, el gobierno debería hacer todo lo posible para incluir el conocimiento y la experiencia de los activistas de la sociedad civil dominicana.
3. El Gobierno dominicano debería participar plenamente en las funciones del Comité; debería asistir a todas las sesiones en las que será revisado, presentar sus informes de manera oportuna y responder a las preocupaciones del Comité con los informes de seguimiento cuando así se solicite. Debería incluir información en sus informes sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité y de conformidad con las directrices del mismo en materia de presentación de informes.

Al Comité:

1. El Comité debería seguir insistiendo en que República Dominicana acepte la existencia de racismo y discriminación racial en la sociedad dominicana e insistir en que las autoridades profundicen su comprensión de las raíces históricas del racismo y sus manifestaciones contemporáneas, estructurales o de otra índole.
2. El Comité debe aprovechar su considerable experiencia y examinar otros casos de Estados que han negado la existencia de racismo en sus sociedades a fin de descubrir estrategias que puedan aplicarse al caso de República Dominicana. El Comité debería considerar la posibilidad de facilitar el contacto entre las autoridades dominicanas y sus homólogos de un Estado o Estados que recientemente han llegado a una mayor conciencia de la existencia del racismo en sus sociedades.

A la sociedad civil dominicana:

1. La sociedad civil dominicana debe mejorar sus actividades de seguimiento en relación con las recomendaciones del Comité e incluir estas actividades como componentes importantes en sus actividades estratégicas de incidencia a nivel nacional, regional y universal.

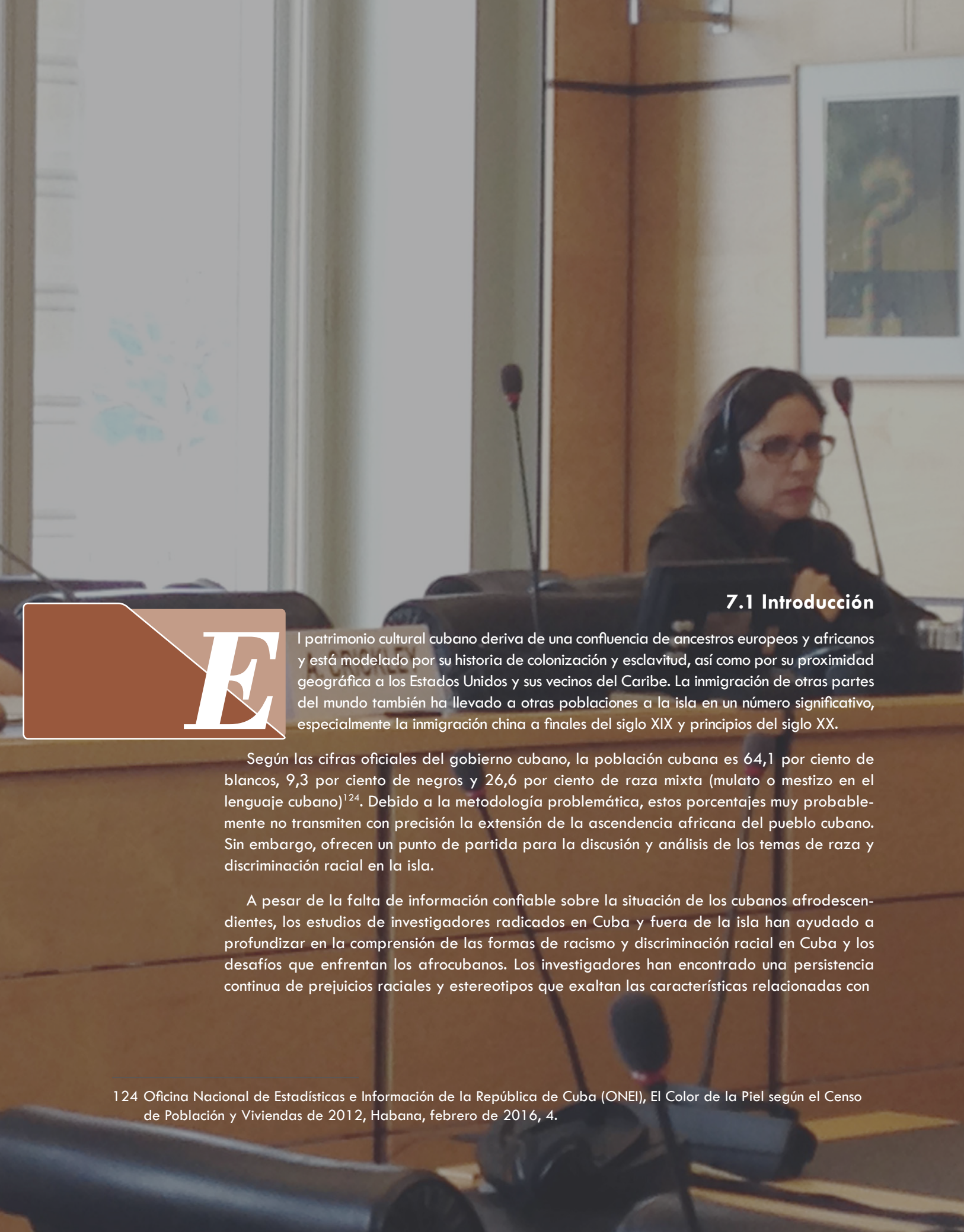
2. La sociedad civil dominicana debería considerar la posibilidad de incorporar actividades educativas y de sensibilización siempre que sea posible y debería realizar incidencia en cada oportunidad que tenga para que el Estado cumpla con sus obligaciones educativas con respecto a la discriminación racial.
3. La sociedad civil dominicana debería investigar e informar al Comité sobre los esfuerzos del Estado en materia de educación y sensibilización en relación con el racismo y la discriminación racial. Específicamente, debe incluir información sobre la recomendación del Comité en el párrafo 9a de sus últimas observaciones finales de que el Estado cree una comisión para analizar el racismo en el contexto dominicano, sus raíces históricas, expresiones contemporáneas y retos para superarlas.
4. La sociedad civil dominicana debería mantener conciencia sobre las obligaciones del Estado en materia de presentación de informes, incluyendo los informes de seguimiento, y hacer incidencia por una respuesta adecuada del gobierno dominicano a la solicitud del Comité.

Sección

7

CERD EN CUBA





7.1 Introducción

E

l patrimonio cultural cubano deriva de una confluencia de ancestros europeos y africanos y está modelado por su historia de colonización y esclavitud, así como por su proximidad geográfica a los Estados Unidos y sus vecinos del Caribe. La inmigración de otras partes del mundo también ha llevado a otras poblaciones a la isla en un número significativo, especialmente la inmigración china a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Según las cifras oficiales del gobierno cubano, la población cubana es 64,1 por ciento de blancos, 9,3 por ciento de negros y 26,6 por ciento de raza mixta (mulato o mestizo en el lenguaje cubano)¹²⁴. Debido a la metodología problemática, estos porcentajes muy probablemente no transmiten con precisión la extensión de la ascendencia africana del pueblo cubano. Sin embargo, ofrecen un punto de partida para la discusión y análisis de los temas de raza y discriminación racial en la isla.

A pesar de la falta de información confiable sobre la situación de los cubanos afrodescendientes, los estudios de investigadores radicados en Cuba y fuera de la isla han ayudado a profundizar en la comprensión de las formas de racismo y discriminación racial en Cuba y los desafíos que enfrentan los afrocubanos. Los investigadores han encontrado una persistencia continua de prejuicios raciales y estereotipos que exaltan las características relacionadas con

¹²⁴ Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la República de Cuba (ONEI), *El Color de la Piel según el Censo de Población y Viviendas de 2012*, Habana, febrero de 2016, 4.

la blancura y denigran las asociadas con la negritud¹²⁵. Y a pesar de ciertos avances desde la Revolución de 1959, en muchos indicadores sociales, incluyendo el empleo y la educación, los afrocubanos se quedan atrás de sus homólogos blancos, como demuestran los propios datos del Estado¹²⁶. Además, la evidencia sugiere que las reformas económicas desde la caída de la Unión Soviética que han abierto la economía a más empresas privadas pueden estar aumentando la desigualdad según las líneas raciales. Con menos acceso a las remesas del exterior y a una continua prevalencia de estereotipos negativos, los afrocubanos no han logrado la misma entrada en los sectores más dinámicos de la economía privada, especialmente en el turismo, donde el acceso a la moneda extranjera puede impulsar un ascenso económico dramático¹²⁷.

El problema del racismo y la discriminación racial está, por supuesto, afectado por el régimen político de Cuba, que a pesar de la muerte de su fundador, no aparece al borde de una dramática transformación. Sin embargo, esto no significa que el futuro en Cuba pueda ser previsto, ya que la evolución de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, en un estado de cambio tras el resultado de las elecciones estadounidenses, puede tener un impacto palpable en la realidad política y económica de la isla.

Es en este contexto que los que trabajan en el proceso del CERD en Cuba llevan a cabo el desarrollo de la implementación del contenido de la Convención en el país. Aunque Cuba fue uno de los primeros firmantes de la Convención, después de haberla ratificado en 1972, y a pesar de que el Comité la había examinado diez veces entre 1974 y 1998, su última revisión se produjo en 2011 después de una ausencia de más de 12 años de participación en las actividades del Comité. Recientemente, el Estado presentó un informe en julio de 2016, aunque todavía no se ha fijado una fecha para la revisión de ese informe. A continuación se resumen algunas lecciones extraídas de una revisión de los documentos producidos como resultado del examen de Cuba en el 2011 durante su 78° período de sesiones, así como el último informe presentado en julio de 2016.

7.2 El Entendimiento del Estado cubano sobre la prevalencia del racismo y la discriminación racial se distorsiona a través del lente de la glorificación de la Revolución

Como ocurre con muchas facetas de la vida cubana, la Revolución Cubana de 1959 sigue siendo el punto de referencia primordial cuando las autoridades cubanas discuten la cuestión del racismo y la discriminación racial. Desde el punto de vista oficial, la Revolución sirve como una ruptura histórica del pasado colonial y capitalista de Cuba, y por ende de su historia de racismo y discriminación. La creencia inquebrantable en la Revolución como una panacea para todos los males sociales de Cuba ha conducido necesariamente a una percepción errónea y malentendidos acerca de las manifestaciones contemporáneas de racismo y discriminación racial en la isla.

En esta falta básica de comprensión de la discriminación racial en su sociedad, las autoridades cubanas no son diferentes de sus homólogos dominicanos. La forma en que los dos gobiernos llegaron a sus conclusiones deriva de las especificidades históricas, algunas de las cuales los dos países comparten y otras no. Ambos países

125 Rodríguez, Pablo et al. "Relaciones raciales en la esfera laboral," Las relaciones raciales en Cuba: Estudios contemporáneos, (Habana: Fundación Fernando Ortiz, 2011).

126 ONEI, El Color de la Piel.

127 Carrazana Fuentes, Lázara Y., "Movilidad social y filiación racial en la reestructuración económica en Cuba," Las relaciones raciales en Cuba: Estudios contemporáneos, (Habana: Fundación Fernando Ortiz, 2011).

comparten una concepción complicada, algo enrevesada y a menudo contradictoria acerca de la composición racial y étnica de la población de su país. Como en los informes dominicanos al Comité sobre este tema, a veces el Estado cubano reclama una población homogénea, como cuando afirmó en su informe de 2009 al Comité que “Cuba no tiene minorías étnicas”¹²⁸. Al igual que las explicaciones dadas por las autoridades dominicanas, este hecho se debe a un “intenso proceso de hibridación”¹²⁹. A pesar de estas afirmaciones, el informe también divide a la población en tres categorías raciales amplias, negro, blanco y mestizo (raza mixta). No obstante estas categorías, el informe también afirma que, a pesar de estas categorías raciales, la identidad cubana es en gran medida mono-étnica y asociada con la cultura nacional, o “cubanía”¹³⁰. Esta confluencia de mestizaje y nacionalismo representa una concepción similar a la de las autoridades dominicanas. Pero donde el discurso dominicano oculta y niega la influencia africana y la historia del racismo, el discurso oficial cubano admite libremente una historia de discriminación racial, pero exalta la Revolución como el proyecto redentor que rescató a la nación del flagelo del racismo.

La afirmación de las autoridades cubanas de que la Revolución representa un proceso histórico que ha eliminado el racismo no es sólo un reflejo de su creencia en la mitología de la Revolución. Proviene de una concepción marxista del cambio social que sustenta las políticas de la Revolución. En esta concepción, los cambios en el sistema económico necesariamente provocan cambios en las relaciones culturales y sociales. De esta manera, el logro de una mayor igualdad económica —el objetivo primordial de la Revolución— resultará necesariamente en una mayor igualdad racial. Al asociar el capitalismo con el racismo, el Estado cubano ha operado con la creencia de que la eliminación del capitalismo de la sociedad dicta que el racismo desaparecerá junto con él. Esta ideología marxista ortodoxa subestima enormemente la fuerza y la omnipresencia del racismo histórico y contemporáneo, lo relaciona falsamente con el sistema capitalista y no logra un entendimiento de cómo se reproduce estructuralmente fuera de las relaciones económicas.

Esta concepción errónea de cómo el racismo opera y se reproduce en la sociedad cubana hace que impida que las autoridades cubanas tomen las medidas concretas necesarias para abordar de un modo razonable el problema. Es por ello que los informes presentados por el Estado cubano admiten una sociedad que *fue* racista. La exhaustiva lista de las políticas y programas sociales de la Revolución —listas que, por cierto, no contienen información específica sobre los cubanos de ascendencia africana— se presentan con la errónea comprensión de que *ipso facto* estos programas disminuyen la discriminación. La ideología cubana también impide avanzar en la adopción de medidas específicas para abordar el racismo y la discriminación racial, como lo son la creación y el fortalecimiento de instituciones y la implementación de acciones afirmativas. Desde el punto de vista de las autoridades cubanas, estas acciones son superfluas en una sociedad igualitaria y revolucionaria.

Desafortunadamente, el Comité no ha hablado con tanta fuerza como ha podido con respecto a la recalcitrante opinión de Cuba en asuntos de racismo y discriminación racial. Aunque durante el procedimiento oral de la última revisión de Cuba, algunos miembros del Comité cuestionaron la afirmación del gobierno cubano de una «mono-etnicidad» cubana, el Comité no cuestionó lo suficiente las afirmaciones del Estado de que, con

128 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Fourteenth Through Eighteenth Reports of Cuba Due in 2007. CERD/C/PCUB/14-18, January 20, 2010 [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención: del Décimo-cuarto hasta el Décimo-octavo, presentado en 2007], párr. 2.

129 Ibid, párr. 3.

130 Ibid, párr. 4.

excepción de hechos aislados “que quedan en familia”, la Revolución prácticamente eliminó el racismo y la discriminación en la isla¹³¹. No sólo el Comité no incluyó en sus observaciones finales ninguna preocupación por la posición oficial del Estado cubano, sino que no habló con una sola voz sobre el asunto durante los exámenes orales. Particularmente inútil al respecto fueron los comentarios del miembro José Lindgren. Lindgren apoyó la afrenta de la delegación cubana de ser cuestionada sobre los mecanismos para evaluar el progreso alcanzado por los afrocubanos y calificó tales esfuerzos como innecesarios dado que la Revolución había priorizado la igualdad desde su creación. Comentarios como estos no sólo diluyen los esfuerzos del Comité, sino que demuestran un grado desalentador de comprensión del racismo y la discriminación racial por parte de una persona que es reconocida como un experto en el área.

7.3 Restricciones a la sociedad civil por parte del gobierno cubano limitan severamente la información que el Comité recibe

La participación de la sociedad civil independiente en el proceso del CERD ha sido un cambio fundamental y transformador en el funcionamiento del órgano creado en virtud de tratados y ha contribuido a implementar la Convención más plenamente en la región y en el resto del mundo. En el caso de Cuba, la participación de la sociedad civil independiente en la labor del Comité aún no se ha producido, en detrimento de los esfuerzos de todos aquellos que trabajan seriamente para eliminar el racismo y la discriminación racial en la isla.

Los actores independientes de la sociedad civil en Cuba enfrentan restricciones a su libertad de asociación que sus homólogos en el resto de las Américas no enfrentan. El marco jurídico de Cuba limita y controla intencionalmente la capacidad de sus ciudadanos para formar grupos de incidencia independientes y otras asociaciones, organizaciones que son fundamental para la protección de los derechos humanos, incluyendo el derecho a vivir sin discriminación. Desde la Revolución, el gobierno cubano ha creado y apoyado “organizaciones no gubernamentales” que supuestamente reúnen y representan a la sociedad civil, pero en la práctica son esencialmente extensiones del propio gobierno¹³². Algunas de estas organizaciones “gubernamentales” no gubernamentales han participado en el proceso del CERD; sin embargo, su relación simbiótica con el Estado los convierte en sustitutos inadecuados de una sociedad civil vigorosa, independiente y participativa. Además, la legislación cubana que prohíbe el establecimiento legal de más de una organización para trabajar en cualquier tema ha resultado en la casi monopolización de la sociedad civil por estas OSC “gubernamentales”. También ha ocasionado que las organizaciones independientes que no pueden inscribirse continúen siendo entidades ilegales, exponiéndolas aún más al hostigamiento y a la intimidación por parte de las autoridades gubernamentales. Estas prohibiciones han dado lugar a una sociedad civil independiente que no ha progresado tanto como los demás en la región en términos de capacidad de organización e incidencia.

La debilidad relativa de la sociedad civil cubana independiente se ve agravada por las restricciones al acceso a la información. El acceso a Internet para todos los cubanos está muy por debajo de los estándares

131 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Summary Record of the 2055th Meeting: Consideration of the Reports, Comments and Information Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Registro de la Reunión 2055a: Examen de los informes, comentarios e información presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención], CERD/C/SR.2055, 25 de febrero de 2011.

132 La Federación de Mujeres Cubanas, un grupo que presentó un informe alternativo al CERD para el examen más reciente de Cuba, es solo un ejemplo de las ONG controladas por el Estado.

regionales. Es extremadamente costoso, limitado a muy pocos puntos de acceso público, y no funciona a velocidades que permitan su uso más efectivo. Las restricciones de información se ven agravadas por la opacidad del Estado cubano, que no comparte públicamente información crítica como los datos del censo y otra información oficial de la manera en que la mayoría de los gobiernos de la región logran llevar a cabo. Además de estos desafíos, los activistas independientes cubanos a menudo se enfrentan a más obstáculos para acceder a información relevante a su trabajo: con frecuencia estos activistas no pueden usar fuentes de información estatales como las universidades y las bibliotecas.

Con respecto a la labor de la sociedad civil independiente sobre cuestiones de importancia para el Comité, el trabajo sobre la discriminación racial sigue siendo un tabú a los ojos de las autoridades cubanas. Insistir públicamente en la persistente existencia del racismo y la discriminación racial en el país sigue siendo visto como contrarrevolucionario y antisocial. En términos generales, el gobierno cubano no acepta críticas sobre el tema, especialmente de los activistas independientes. Trabajar independientemente acerca del racismo y la discriminación racial coloca a los activistas en un riesgo personal considerable de represalias por parte de las autoridades.

Como se ha observado en los casos de varios de los países incluidos en este estudio, las organizaciones internacionales de la sociedad civil desempeñan un papel clave para facilitar la participación de las OSC locales en el proceso del CERD. Las OSC internacionales han ayudado a crear conciencia sobre las actividades del Comité entre las organizaciones locales independientes, muchas de las cuales han tenido poca experiencia o conocimiento con la incidencia a nivel internacional. Las OSC internacionales también han contribuido a forjar vínculos regionales entre las OSC nacionales independientes, ayudando a estas organizaciones a compartir sus experiencias y aprender unas de otras. Y las OSC internacionales han sido cruciales para proporcionar al menos parte de la financiación crítica y escasa con lo cual apoyar a las organizaciones nacionales a investigar, redactar informes y asistir a las sesiones de revisión. Esta cooperación internacional está severamente limitada en Cuba, especialmente con respecto a las organizaciones internacionales con base en los Estados Unidos o que trabajan ahí. Las restricciones a la cooperación entre organizaciones cubanas y estadounidenses, un legado antagónico de la Guerra Fría y relaciones entre Estados Unidos y Cuba, dificultan enormemente el papel que las organizaciones estadounidenses puedan desempeñar al brindar apoyo a las OSC de base cubanas independientes. Además, las restricciones de viaje para los activistas independientes limitan su capacidad para interactuar con sus homólogos fuera de Cuba y participar en las actividades del Comité.

El Comité no ha hecho un esfuerzo suficiente para condenar las restricciones del gobierno cubano a la sociedad civil independiente, ni ha intentado satisfactoriamente que el gobierno cubano cambie sus acciones con respecto a las OSC independientes. Como reconocimiento, varios miembros del Comité plantearon la cuestión de la falta de participación de las OSC independientes en las sesiones de revisión. Patrick Thornberry expresó su pesar por la ausencia de una sociedad civil cubana independiente, y Pastor Murillo señaló que la falta de presencia de la sociedad civil en la revisión es motivo de preocupación. A pesar de estas proclamas de preocupación, en las observaciones finales del Comité no se mencionó específicamente el tema. Aún más sorprendente, el Comité no incluyó su recomendación casi universal de que la sociedad civil fuera consultada tanto en las decisiones de política como en la redacción del informe del Estado. Es difícil determinar si esta omisión es una mera coincidencia, un reconocimiento deferente de las especificidades del sistema político cubano, o si simplemente refleja una ignorancia por parte del Comité de las realidades a las que se enfrenta la sociedad civil cubana independiente. Sin embargo, es una omisión que va en detrimento de la implementación de la Convención en Cuba.

7.4 La respuesta de Cuba a las recomendaciones del Comité ha sido en gran medida insuficiente

Aunque el Estado cubano estuvo más de doce años sin ser revisado por el CERD, el Comité ha seguido siendo consistente en varias de sus recomendaciones al gobierno. No obstante, el gobierno no ha prestado atención a estas repetidas recomendaciones, haciendo caso omiso de varias sugerencias formuladas por el Comité acerca de la manera de dar mayor efecto a la Convención en el país.

En algunos casos, el gobierno cubano ha optado esencialmente por no estar de acuerdo con el CERD, incluso cuando el Comité ha recomendado medidas que han sido adoptadas casi universalmente por otros gobiernos. Tal fue el caso con la recomendación del Comité de que Cuba estableciera instituciones a nivel nacional para proteger los derechos humanos y facilitar la aplicación de la Convención, como lo hizo en sus recomendaciones finales a su 53° período de sesiones¹³³. A esta recomendación, el gobierno cubano respondió en su informe posterior que ya había establecido un “sistema interinstitucional amplio y eficaz” para ayudar a la defensa de todos los derechos humanos, esencialmente declarando que una institución para proteger contra la discriminación era innecesaria¹³⁴. A pesar de esta afirmación del gobierno cubano, el Comité volvió a plantear el tema en sus observaciones finales después del 78° período de sesiones, instando al gobierno cubano a establecer una institución nacional independiente de derechos humanos de acuerdo con los Principios de París de 1993¹³⁵. La respuesta de Cuba en su último informe, presentado en septiembre del 2016, ha sido casi idéntica a su respuesta anterior, afirmando que “Cuba tiene un sistema nacional para la promoción y protección de los derechos humanos que ha mostrado resultados palpables”¹³⁶.

El Comité buscó tales resultados palpables de la protección de los derechos humanos en sus observaciones finales al 53° período de sesiones cuando solicitó al Estado que brindara “información sobre el número de denuncias de discriminación racial, los resultados del enjuiciamiento de casos de discriminación racial y su resarcimiento, si lo hubiera, a las personas afectadas por dicha discriminación”¹³⁷. Con esta petición, el Comité procuró información sobre cómo las instituciones de Cuba abordaron casos de discriminación y solicitó específicamente información sobre el papel del Procurador General en estas materias. El Estado respondió en su

133 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on the Tenth Through Twelfth Periodic Reports of Cuba, Adopted by the Committee at its Fifty-Third Session (13 August – 20 August 1998) [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones Finales desde el Décimo hasta el Décimo-segundo Informes Periódicos de Cuba, aprobado por el Comité en su quincuagésimo tercero período de sesiones (del 13 al 20 de agosto, 1998)], CERD/C/CUB/CO/10-12, 10 de febrero, 1998, párr. 11.

134 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Fourteenth Through Eighteenth Reports of Cuba in 2007 [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención: del Décimo-cuarto hasta el Décimo-octavo de Cuba, presentado en el 2007], CERD/C/PCUB/14-18 (20 de enero de 2010) párr. 415.

135 Cuba, 14th - 18th Reports to UN CERD [Cuba, 14° - 18° Informes al ONU CERD], párr. 13.

136 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Nineteenth Through Twenty-First Reports of Cuba Due in 2012 [Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 9 de la Convención: del Décimo-noveno hasta el vigésimo-primer de Cuba, presentado en el 2012], CERD/C/PCUB/19-21, 9 de septiembre, 2016, párr. 210.

137 UN CERD, Considerations on Cuba's 10th – 12th Reports [ONU CERD, Examen de los Informes de Cuba 10° y 12°], párr. 10.

informe subsiguiente, negando nuevamente la existencia de discriminación en el país, afirmando: “En Cuba no existen denuncias de discriminación racial, por lo que no es posible proporcionar al Comité esa información”. Además, el Estado utilizó esta ausencia de información como prueba de que no se produjo discriminación institucional en Cuba¹³⁸.

El Comité respondió a estas afirmaciones en sus observaciones finales, señalando su preocupación por “la falta de denuncias de casos, procesamientos y condenas en relación con actos de discriminación racial”, y afirmando que la ausencia de casos no equivale necesariamente a una ausencia de violaciones, pero podría ser “debido a la falta de información de las víctimas sobre los recursos existentes”¹³⁹. Recomendó nuevamente al Estado que garantizara la existencia de una protección y recursos efectivos y que el público tenga acceso a ellos. La respuesta del Estado a estas recomendaciones en su informe posterior fue más detallada, pero no más satisfactoria. Señaló que en 2015 las instituciones legales recibieron cerca de trece mil denuncias penales y administrativas, pero ninguna relacionada con la discriminación. Sí afirmó que se habían presentado denuncias de discriminación en otras instituciones del Estado, como la Unión Cubana de Escritores y Artistas (UNEAC). Según los informes del Estado, estas denuncias fueron trasladadas a las autoridades legales administrativas competentes y recibieron la debida atención. Sin embargo, ninguna de las denuncias dio lugar a procedimientos judiciales¹⁴⁰. El que ningún caso de discriminación recibiera ninguna acción judicial o administrativa indica claramente que se debe mejorar el acceso a recursos eficaces; sin embargo, es igualmente claro que, al menos en la actualidad, el gobierno cubano no parece dispuesto a prestar atención a sugerencias sobre cómo lograr tal objetivo.

7.5 Conclusiones

Es imposible hablar de temas sociales en la Cuba contemporánea sin tener en cuenta la Revolución de 1959. Desafortunadamente para aquellos que trabajan contra la discriminación racial en la isla, la ideología detrás de la Revolución —y esto es verdad independientemente de las opiniones de los méritos del comunismo cubano— ha tenido un efecto distorsionador en la comprensión de las autoridades cubanas del racismo en el país y la mejor manera para combatirlo. El Estado cubano ha demostrado ser incapaz de modificar significativamente su rígida concepción marxista del cambio social y en el proceso ha demostrado ser incapaz de abordar adecuadamente los problemas planteados por la persistencia del racismo y la discriminación racial en el país. Al mismo tiempo, sus severas restricciones políticas han obstaculizado seriamente el crecimiento de una sociedad civil experimentada e independiente. Esto, a su vez, ha limitado la información que recibe el Comité y, en consecuencia, obstaculizó la eficacia del Comité en la orientación al gobierno cubano. Para que Cuba empiece a involucrarse seriamente en el proceso del CERD y empiece a combatir el racismo y la discriminación racial en el país, como mínimo debe comenzar a evolucionar su comprensión del cambio social mientras que al mismo tiempo permite y apoya un movimiento vibrante de la sociedad civil. Hasta que se cumplan estas condiciones básicas, el Comité deberá continuar su labor con un socio estatal menos que dispuesto y sus recomendaciones no se considerarán debidamente.

138 Cuba, 14th-18th Reports to UN CERD [Cuba, 14°- 18° Informes al ONU CERD], párr. 405.

139 CERD Considerations on Cuba's 14th – 18th Reports [ONU CERD, Examen de los Informes de Cuba 14° y 18°], párr. 10.

140 Cuba, 19th-21st Reports to UN CERD [Cuba, 19°- 21° Informes al ONU CERD], párr. 54-55.

7.6 Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones al gobierno cubano, al Comité y a la sociedad civil cubana:

Al gobierno cubano:

1. El gobierno cubano debe hacer todo lo posible para considerar seriamente y aplicar efectivamente las recomendaciones del Comité, ya que éstas representan el principal mecanismo a través del cual se puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención.
2. El gobierno cubano debe detener inmediatamente todo acoso a los activistas de derechos humanos, en general y a los activistas de derechos humanos que trabajan en temas de discriminación racial, en particular.
3. El gobierno cubano debería suspender los esfuerzos para evitar que los activistas asistan a foros internacionales de derechos humanos. En particular, debería permitir que una amplia delegación de la sociedad civil asista a su próximo examen en el marco del CERD y debería abstenerse de hacer represalias contra los miembros de la delegación como resultado de su labor.

Al Comité:

1. El Comité debe hacer todo lo posible para insistir en la plena y libre participación de la sociedad civil cubana en el proceso de revisión. El Comité debe hacer hincapié en que permitir la participación de la sociedad civil es un aspecto fundamental de la labor del Comité y debe dejar clara esta posición al gobierno cubano.
2. El Comité debe realizar un esfuerzo concertado para asegurar que no se tomen represalias contra los defensores cubanos de los derechos humanos en respuesta a su trabajo con el Comité. Los activistas cubanos enfrentan una realidad en su país que es única en la región y requieren una respuesta única de los órganos de derechos humanos. El Comité debería colaborar estrechamente con otras instituciones de las Naciones Unidas y regionales para vigilar la situación de los defensores de derechos humanos que participan en las actividades del CERD y solicitar información al Estado sobre las medidas adoptadas para proteger a los activistas del acoso. La información proporcionada por el Estado debe ser corroborada por fuentes independientes siempre que sea posible.
3. El Comité debe hacer más hincapié en la importancia de que el gobierno cubano acepte la omnipresencia del racismo y la discriminación racial en su sociedad. El Comité debe esforzarse por comprender cómo la Revolución Cubana y su ideología concomitante han configurado la respuesta del Estado al racismo y a la discriminación y cómo esta respuesta ha sido insuficiente.

A la sociedad civil cubana:

1. La sociedad civil cubana debe mejorar sus actividades de seguimiento en relación con las recomendaciones del Comité e incluir estas actividades como componentes importantes en sus actividades estratégicas de incidencia a nivel nacional, regional y universal.
2. La sociedad civil cubana debería buscar maneras creativas de mantenerse comprometida con el Comité, sin la posibilidad de participar directamente en las actividades del CERD y debería trabajar con el Comité para encontrar formas de proporcionar información fuera de las sesiones de revisión.

3. La sociedad civil cubana debe mantener informado al Comité no solo sobre temas de discriminación racial en el país, sino también sobre la situación de los defensores de derechos humanos que trabajan en dichos temas, incluyendo cualquier información detallada sobre el acoso por parte de las autoridades estatales.
4. La sociedad civil cubana debe insistir en que el Comité trabaje estrechamente con otros organismos de derechos humanos tanto regionales como de las Naciones Unidas, para ayudar a garantizar que tengan libertad para continuar su trabajo.

Sección

8

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



E

l examen de los esfuerzos del Comité en únicamente cinco países de una región en particular cuando su trabajo afecta a más de 170 países de todo el mundo es, sin duda, un examen limitado de sus operaciones. No obstante, la investigación de este informe ha puesto al descubierto una serie de hallazgos, algunos aplicables principalmente a América Latina, mientras que otros pueden tener relevancia en diferentes regiones también. Y aunque algunas de las conclusiones señaladas apuntan a áreas en las que se pueden introducir mejoras en el trabajo del CERD, es indudable que el Comité ha desempeñado y sigue desempeñando un papel vital en la lucha mundial contra el racismo y la discriminación racial. Las lecciones aprendidas en el curso de la investigación del CERD en estos cinco países no son en modo alguno una crítica al trabajo del Comité, sino que representan un intento para fortalecer lo que consideramos una institución clave a nivel global. A continuación se presentan algunas conclusiones extraídas del contexto específico de cada país, así como varias conclusiones más generales extraídas de un análisis más amplio de los cinco países estudiados.

Perú

El caso de Perú demuestra que un compromiso sostenido de relación con el Comité puede contribuir a mejorar el tratamiento de los Estados acerca de los temas de racismo y discriminación racial. Después de un período de participación esporádica con el CERD, Perú ha comenzado a cumplir sus obligaciones de presentación de informes de manera más oportuna. El resultado ha sido una mejora en la calidad de sus informes al Comité: ahora siguen más de cerca las directrices de presentación de informes del CERD y brindan más información y de mejor calidad. Aunque lejos de ser perfectos, estos informes mejorados son vitales para ayudar al

Comité a obtener una comprensión más precisa de los temas más destacados en relación con la situación de discriminación en el país y, al hacerlo, ayudar al CERD a formular recomendaciones más concretas y efectivas para abordar esos temas. En el caso de Perú, se puede observar que estas recomendaciones específicas del Comité, con la ayuda de informes más directos y más detallados, pueden traducirse en acciones positivas, como es el caso de la continua labor de Perú al incorporar efectivamente a los afrodescendientes en su próximo censo.

Sin embargo, el reciente compromiso de Perú con el CERD también ha demostrado que la voluntad de comprometerse con el Comité debe ser cumplida igualmente a través de una relación para establecer la estructura institucional necesaria que aborde la discriminación en el país. La inestabilidad institucional de Perú con respecto a los temas de afrodescendientes y de indígenas, como señalan los líderes de la sociedad civil y evidenciada por la debilidad y eventual eliminación del INDEPA, limita seriamente la capacidad del Estado para abordar el racismo y la discriminación con la fuerza necesaria para asumir adecuadamente el desafío. El creciente compromiso del Perú con el CERD ha demostrado que el Estado tiene la voluntad de dar el primer paso necesario; igualmente importante será el compromiso de proporcionar recursos y estructura adecuados a las instituciones encargadas de cumplir las obligaciones del Estado en virtud de la Convención.

Colombia

El reciente compromiso de Colombia con el Comité ha dado varias lecciones sobre el proceso del CERD en la región. A través de entrevistas con actores de la sociedad civil, miembros actuales y antiguos del CERD, y mediante una inspección de los documentos producidos durante los últimos dos exámenes de Colombia realizados por el Comité, es evidente que la contribución de la sociedad civil a los informes alternativos es de gran importancia. Sin embargo, esta participación debe complementarse con una participación sólida en las propias sesiones de examen a fin de subrayar los problemas más apremiantes a los que se enfrentan los grupos étnicos y llevar a cabo un trabajo de incidencia para que esos temas se incluyan en el procedimiento oral y en las observaciones finales. Una delegación bien preparada de la sociedad civil que participe en los espacios formales e informales a su disposición durante los exámenes puede asegurar que los miembros del Comité tengan la información más pertinente y actualizada y que dicha información sea parte de los registros formales con el fin de estar disponibles como herramienta de incidencia después de las sesiones. Este enfoque multifacético debería ser una prioridad para todas las Organizaciones de la Sociedad Civil que se comprometan con el CERD y el Comité debe hacer todo lo posible para apoyar y ampliar la participación de dichas organizaciones durante las sesiones.

El trabajo de Colombia con el CERD también ha demostrado que, a pesar de un compromiso relativamente sólido de la sociedad civil, los Estados deben mejorar sus esfuerzos para implementar las recomendaciones del Comité. En el caso de Colombia, el Comité ha hecho recomendaciones concretas y bien formuladas sobre las medidas que el Estado puede tomar para cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención. No obstante, la mayoría de estas recomendaciones, si no todas, no se han implementado. La evidencia ha sugerido que hay una falta de un proceso institucional adecuado para circular, analizar y responder a las recomendaciones del Comité dentro del gobierno. Esto ha llevado a una crítica falta de conciencia sobre estas recomendaciones por parte de los responsables de implementar políticas relacionadas con los grupos étnicos y la discriminación en el país y, como era de esperar, con poco progreso en la utilización de las recomendaciones del CERD como guías de políticas a seguir. La falta de atención del Gobierno al seguimiento de los resultados de la reunión de revisión ha sido paralela a una misma desatención por parte de la sociedad civil, lo que dio lugar a recomendaciones y observaciones finales que han tenido poco impacto en un país con asuntos graves y urgentes de discriminación, y que muy a menudo tienen consecuencias de vida o muerte.

Brasil

La reciente historia de Brasil con el CERD ofrece una evaluación menos optimista sobre el potencial del Comité para desempeñar un papel relevante en la lucha contra la discriminación. La desconexión del Estado brasileño con el Comité, a través de una continua negación para cumplir con sus obligaciones de presentación de informes, ha eliminado efectivamente al CERD como actor en el país. La posición de Brasil ha puesto de manifiesto una debilidad fundamental del sistema internacional de derechos humanos en general y más específicamente, de los órganos de tratados de las Naciones Unidas y de los procesos del CERD; lo cual ha demostrado que si un Estado desea disculparse por completo del proceso, incluso con una sociedad civil que sea relativamente fuerte y bien organizada, se convierte en una tarea difícil el obligarlo a una reinserción significativa.

La desconexión de Brasil con el CERD ha tenido múltiples efectos en la lucha contra la discriminación en el país. En primer lugar, parece que ha debilitado la estimación de los activistas por el Comité. Ausente desde hace más de una década, el CERD ya no se considera un instrumento pertinente para la sociedad civil y, en general, no figura en sus actividades de planificación estratégica e incidencia. Esto ha creado un ciclo autodestructivo, ya que es precisamente la sociedad civil la que, en ausencia de voluntad política para comprometerse con el CERD, debe asumir la responsabilidad de presionar al Estado para que asuma sus obligaciones. En este momento, no pareciera ser algo que los activistas brasileños estén considerando seriamente, dando como resultado la falta de presión política para que el Estado cambie de rumbo. Una segunda repercusión de la ausencia del CERD ha sido su sustitución por otras instituciones de derechos humanos como mecanismo de participación de la sociedad civil. Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como otros órganos de tratados de la ONU se han vuelto más importantes para las acciones estratégicas de los activistas brasileños contra la discriminación. Esta situación, dada especialmente la importancia demográfica y económica del Brasil, así como su historia de liderazgo en la política antidiscriminatoria, requiere una reflexión y acciones creativas para ayudar a restablecer el Comité como un actor importante en la lucha contra la discriminación en el país.

República Dominicana

Las recientes acciones de la República Dominicana con respecto al CERD también señalan varios desafíos difíciles que enfrenta el Comité en su labor en América Latina. Los informes presentados por República Dominicana, así como las declaraciones formuladas por sus representantes durante las sesiones de examen oral, demuestran el lamentable hecho de que la aceptación del racismo estructural y la discriminación no es todavía universal en la región. La negativa del gobierno dominicano a la existencia del racismo en el país plantea desafíos únicos al Comité, desafíos que en gran parte han sido superados en la mayoría de los países del hemisferio. El Comité ha hecho algunos esfuerzos creativos en este sentido, recomendando al Estado llevar a cabo actividades de investigación para explorar el impacto de la trata de personas esclavizadas y otros aspectos de los orígenes históricos del racismo en la sociedad dominicana, por ejemplo. No obstante, el lento avance de República Dominicana en la implementación de la Convención -de hecho, en algunas áreas ha retrocedido activamente en la eliminación de la discriminación- demuestra que serán necesarias soluciones más creativas para impulsar al país a unirse a la mayoría de sus contrapartes de la región aceptando la existencia del racismo en su sociedad.

Esto puede resultar difícil en el caso de República Dominicana, ya que el gobierno ha demostrado consistentemente que tiene un malentendido fundamental del proceso del CERD. Las autoridades dominicanas siguen actuando como si el CERD fuera una institución antagónica, de alguna manera opuesta al Estado dominicano. Tanto el Comité como la sociedad civil deberían trabajar para combatir esta creencia errónea y enfatizar que

la participación con el CERD funciona mejor como una empresa cooperativa. Encontrar un terreno común con un Estado tan recalcitrante puede resultar difícil y el Comité y la sociedad civil no deberían suavizar su insistencia en que las cuestiones fundamentales relacionadas con la discriminación deben abordarse en el país, pero la alternativa —el retiro del Estado del proceso del CERD— cerrará una de las pocas vías para abordar estos problemas en la sociedad dominicana.

Cuba

La aplicación de la Convención en Cuba enfrenta desafíos únicos planteados por el sistema político autoritario del país y su compromiso con la ideología marxista. Si bien las sociedades civiles de otros países incluidos en este estudio se enfrentan a cierto grado de antagonismo por parte de sus gobiernos, las restricciones legales de Cuba a la libertad de expresión y asociación hacen difícil, sino casi imposible, la participación de los activistas cubanos independientes en el proceso del CERD. Los activistas cubanos independientes enfrentan restricciones para actuar colectivamente sobre el tema de la discriminación, y sus organizaciones siguen sin ser reconocidas y, a menudo, prohibidas por el gobierno cubano. Esto limita necesariamente la capacidad de los activistas de participar en el proceso del CERD, ya sea mediante la redacción de informes alternativos o la asistencia a las sesiones de revisión. Asimismo, el uso de las recomendaciones del CERD para hacer incidencia en el ámbito nacional se complica por la opacidad e impermeabilidad del Estado cubano, así como por el hecho de que muchos activistas, como resultado de su trabajo sobre temas de discriminación, son considerados disidentes antisociales y enemigos de la Revolución socialista.

Debido a estas complicaciones a nivel interno, es evidente que la sociedad civil cubana independiente debe buscar un amplio apoyo internacional para su participación irrestricta en el proceso del CERD y en otros mecanismos de derechos humanos a nivel regional y de la ONU. Las ONG internacionales han contribuido a facilitar el contacto entre la sociedad civil cubana independiente y las instituciones internacionales de derechos humanos y estos esfuerzos han ayudado a aumentar su presencia en la ONU. La creación de alianzas regionales más fuertes puede ayudar a los activistas cubanos a trabajar con sus contrapartes en América Latina para lograr una participación aún mayor en los foros de derechos humanos. Mientras tanto, tanto el Comité como otros Estados de la región pueden fortalecer la aplicación de la Convención en Cuba, insistiendo en que la sociedad civil independiente tenga la libertad de participar plenamente en el proceso del CERD. Es indudable que una sociedad civil activa mejora el funcionamiento del Comité y la implementación de la Convención. Asegurar que las Organizaciones de la Sociedad Civil independientes tengan esta oportunidad sigue siendo un desafío acuciante para el trabajo del CERD en Cuba.

Observaciones finales

Además de las conclusiones antes mencionadas, extraídas de las situaciones específicas de los países examinados, el estudio ha señalado varias lecciones más generales acerca de la labor del Comité en la región. Lo que sigue son algunas de esas lecciones.

Una sociedad civil bien preparada, capaz y dotada de poder es vital para el éxito del proceso del CERD. La participación activa de las OSC en el CERD es un fenómeno relativamente nuevo en la labor del Comité. Durante poco más de una década, las organizaciones de la sociedad civil han podido presentar informes alternativos al Comité y aún más reciente las OSC han comenzado a participar en las sesiones de revisión en Ginebra. Sin embargo, ambos acontecimientos han tenido fuertes efectos positivos en la lucha contra el racismo y la discriminación

racial. Los informes de la sociedad civil se han convertido en una fuente importante de información para que los miembros del Comité puedan comprender mejor el contexto completo de los países que examinan, planteando a menudo temas e investigando asuntos sobre los que el Estado no informa. Además, la participación de la sociedad civil en las sesiones de examen ha aumentado el impacto que las sesiones han tenido en las interacciones críticas del Comité con los Estados, tanto en los procedimientos orales como en sus observaciones finales, ayudando al Comité a aplicar una supervisión más estricta a la implementación de la Convención por parte de los Estados.

Sin embargo, si bien la investigación de este informe ha confirmado el papel vital que desempeña la sociedad civil en el proceso del CERD, también ha descubierto varias barreras a la participación efectiva de las OSC en el CERD. En primer lugar, la participación de la sociedad civil en el proceso del CERD se ve obstaculizada por la falta de conocimiento de la labor del Comité. Esto encaja dentro de la situación general de una falta de conciencia de las organizaciones y los activistas locales de los organismos internacionales y regionales de derechos humanos, y representa el primer obstáculo a superar para incrementar la participación de las OSC en el CERD. Un segundo desafío para la participación efectiva de la sociedad civil en el Comité es la falta de capacidad institucional. En muchos casos, las OSC de los países estudiados son pequeñas organizaciones que se ocupan de temas muy complejos, a menudo con consecuencias inmediatas de vida o muerte. La incidencia a nivel internacional puede requerir tiempo y recursos valiosos, y sus resultados frecuentemente no son evidentes. No es sorprendente entonces observar que muchas organizaciones optan por dirigir sus esfuerzos a objetivos más inmediatos a nivel local y nacional. Pero lo que los activistas han relatado en las entrevistas y lo que hemos observado en nuestro trabajo de investigación e incidencia es que el fortalecimiento de la capacidad de las OSC locales por hacer incidencia ante instituciones como el CERD puede tener un efecto multiplicador positivo en su trabajo doméstico. La ayuda que se brinde a las OSC para que aumenten la capacidad institucional y de recursos humanos contribuirá a tener un compromiso más eficaz con mecanismos internacionales, como el CERD. Un tercer reto observado ha sido el de los recursos. Las OSC locales simplemente no tienen los recursos financieros necesarios para participar tan a menudo como quisieran en el trabajo de los mecanismos de derechos humanos, como lo es el CERD.

Algunas de las deficiencias de las organizaciones de base podrían ser abordadas —al menos en parte— por el desarrollo de mayores alianzas nacionales y regionales para el trabajo relacionado con el Comité. La investigación de este informe ha encontrado que existe muy poca cooperación a nivel nacional entre las organizaciones involucradas en el proceso del CERD. La comunicación entre estas organizaciones es esporádica, si es que existe. Además, la investigación ha detectado muy poco esfuerzo de las OSC locales en incrementar el número de organizaciones en el proceso, así dejando huecos en la diversidad geográfica y temática de los asuntos que la sociedad civil aporta al Comité. Una mayor coordinación entre las organizaciones no sólo ayudaría a aumentar la calidad y la cantidad de la información que llega al Comité, sino que podría ayudar a mejorar el conocimiento de la labor del Comité, permitir la agrupación estratégica de los recursos y servir de mecanismo para compartir las experiencias y las mejores prácticas; y por lo tanto, aumentar la capacidad organizativa y, quizás lo más importante, ayudar a aumentar la presión política sobre el Estado para que profundice el compromiso con el Comité y desarrolle políticas más fuertes y más eficaces contra el racismo y la discriminación racial.

El informe también ha demostrado el importante papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales internacionales para ayudar a superar los obstáculos que enfrentan las OSC locales. En entrevistas con muchos de los activistas que aportaron sus perspectivas al presente informe, se citó el rol de las OSC internacionales como fundamental para hacer conciencia sobre el trabajo del Comité, reforzar su capacidad para hacer incidencia ante el Comité y proporcionar los fondos para asegurar su participación en las funciones del Comité. Las OSC internacionales han tratado de ayudar a facilitar un mayor contacto entre los homólogos locales que trabajan en el CERD, y será de vital importancia que continúen trabajando en esta área, utilizando sus fortalezas

organizacionales para ayudar a desarrollar las alianzas regionales y nacionales necesarias. Las OSC internacionales han desempeñado y deben seguir desempeñando un papel importante, especialmente en la búsqueda de soluciones creativas a los obstáculos con que tropiezan las organizaciones locales para que su participación en el trabajo del Comité sea más amplia, más frecuente, más eficaz y lo más importante, autosostenible.

Si bien el rol de la sociedad civil en el proceso es vital, el informe también ha mostrado la importancia de la agencia de otros actores en el proceso del CERD. Bastante lógico, las acciones de los propios miembros del Comité son absolutamente fundamentales para asegurar un proceso funcional. Los miembros del Comité se comprometen a realizar una cantidad significativa de trabajo para comprender situaciones complejas y (literalmente) ajenas a través del análisis de información contradictoria proporcionada por una multitud de fuentes, muchas de las cuales tienen agendas que no son totalmente compatibles con la implementación de la Convención. Los esfuerzos para procesar esta información y compartir posteriormente sus preocupaciones y recomendaciones a los Estados son quizás la acción más importante en el proceso del CERD. Como afirman los activistas, así como los miembros actuales y antiguos del CERD, un relator de país comprometido, conocedor, crítico y activo es esencial para asegurar que todos los asuntos críticos se planteen durante las sesiones de examen y en las observaciones finales. A pesar de este papel vital, se ha observado que existe una notable variación en el compromiso, la experiencia y la voluntad de actuar de manera crítica entre los miembros del Comité. El proceso electoral del CERD debe asegurar un Comité compuesto por expertos del más alto nivel; y si esto no se puede garantizar, se deben considerar modificaciones en el proceso, así como los criterios utilizados para juzgar la idoneidad de los miembros que servirán en el Comité.

La labor del Comité se sustenta en la labor de la Secretaría del Comité, que desempeña un papel fundamental en el funcionamiento del mismo. Desafortunadamente, a la Secretaría no se le han proporcionado los recursos necesarios para apoyar adecuadamente al Comité en el desempeño de sus funciones. Deberá proporcionarse personal adicional y recursos financieros a la Secretaría para que pueda ampliar sus actividades más allá de lo básico y comenzar a contribuir estratégicamente a ampliar la influencia y el alcance del CERD. El Comité necesita urgentemente ayuda en materia de comunicaciones y divulgación, así como asistencia para desarrollar nuevas formas de cumplir su mandato. Estas necesidades críticas no pueden cumplirse sin una Secretaría bien dotada de personal y bien financiada que apoye estas medidas expansivas.

Por último, como se ha observado en los casos de los cinco países analizados en el estudio, los procedimientos de seguimiento más rigurosos y eficaces deben ser implementados no sólo por los Estados, sino también por la sociedad civil. Muy a menudo el proceso del CERD se detiene cuando se publican las observaciones finales del Comité. Las OSC deben dar cuenta del seguimiento y el monitoreo de su planificación estratégica y utilizar mejor las recomendaciones del Comité como herramientas en su labor de incidencia. Esto incluye priorizar maneras de aumentar su capacidad organizativa para llevar a cabo estas actividades de monitoreo, incluyendo la creación de alianzas estratégicas a nivel nacional y regional. Por su parte, los Estados deben fortalecer sus propias instituciones y desarrollar métodos más sistematizados para difundir, analizar e incorporar las recomendaciones del Comité en su diseño de políticas. De no hacerlo así, se demuestra una falta de voluntad para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y anula la labor de los Estados en otros aspectos del proceso del CERD. Sin una adecuada implementación, el proceso no alcanza sus objetivos.

Este informe ha sido un intento de iniciar la conversación que ayudará a encontrar las soluciones creativas necesarias para alcanzar los objetivos de la Convención. Esperamos sinceramente que contribuya a tener un Comité más eficaz, una sociedad civil más comprometida y gobiernos más decididos, de modo que la lucha contra el racismo y la discriminación racial en América y en otros lugares continúe basándose en los importantes logros que el Comité ha ayudado a alcanzar.

Recomendaciones generales

Si bien el informe ha incluido varias recomendaciones al final de cada sección de país, a continuación se dan algunas recomendaciones fuera del contexto específico de un país.

A los Estados:

1. Los Estados deben incrementar la transparencia en cuanto a su trabajo con el CERD. Esto debería incluir una mayor transparencia en el proceso de redacción de informes, así como en el proceso del examen de las recomendaciones del Comité. Idealmente, ambos procesos incluirían la participación efectiva de una amplia gama de grupos de la sociedad civil.
2. Los Estados se deben comprometer a aplicar plenamente las recomendaciones del CERD con plazos específicos. Las recomendaciones bien intencionadas y bien concebidas del Comité son frecuentemente ignoradas. En lugar de que la norma sea la inacción y las ofuscaciones, ésta debería ser una acción concertada en un plazo razonable.
3. Los Estados deben mejorar drásticamente sus esfuerzos para dar a conocer no sólo las recomendaciones del Comité, sino también otros documentos básicos relacionados con el proceso del CERD, incluyendo los informes del Estado y los informes de seguimiento, así como los informes alternativos de las OSC. Esta es una demostración básica de buena fe en el proceso del CERD y un paso necesario para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Al Comité:

4. El Comité debe buscar oportunidades para aumentar la presencia del CERD en las regiones. Tomando en cuenta las limitaciones de tiempo y presupuesto, los miembros deben procurar y aceptar oportunidades de interactuar con la sociedad civil y los Estados, ya sea a través de conferencias, talleres, eventos públicos, teleconferencias u otros medios. El Comité también debería considerar seriamente la posibilidad de celebrar períodos de sesiones de examen en distintas regiones y no únicamente en Ginebra.
5. El Comité debe hablar con mayor fuerza sobre la necesidad de los Estados de presentar informes de calidad. Los informes del Estado a menudo carecen incluso de la información más básica y de la aceptación más fundamental de la existencia del racismo y la discriminación en sus países. El Comité debe insistir continuamente en que los Estados mejoren sus informes.
6. El Comité debe buscar maneras creativas de aumentar el perfil de su trabajo, a través de los nuevos medios de comunicación y otras vías, con la colaboración de la sociedad civil.

A la sociedad civil:

7. Las organizaciones de la sociedad civil deben desarrollar oportunidades para intercambiar información sobre su trabajo con el Comité y entre sí, y encontrar maneras de trabajar juntos tanto en el ámbito nacional como internacional. El trabajo con el CERD se hace frecuentemente como organizaciones solitarias y no como partes de un movimiento internacional antirracista. Las OSC deben asociarse para aumentar su fuerza y eficacia.
8. La sociedad civil debe darle prioridad al proceso de seguimiento y debería incluir la redacción de un informe de seguimiento al Comité después de cada sesión de revisión. También debe incluir la planificación estratégica para garantizar que las recomendaciones del Comité se utilicen como instrumentos de incidencia en el trabajo nacional e internacional de las OSC.

BIBLIOGRAFÍA

- Afro Alianza Dominicana. *Informe Alternativo en Relación a la Convención Sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación*. January 2013. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fDOM%2f13705&Lang=en (accessed February 17, 2017).
- Amnesty International, *You Killed My Son: Homicides by the Military Police in Rio de Janeiro*, AMR 19/2068/2015 (Rio de Janeiro 2015).
- Arocha, Jaime. "Territorio y daño cultural en al afro-Pacífico," *DesDIBUJANDO el PAISaje: Territorio, Autonomía y Buen Vivir*, Sheila Gruner et al, eds. Ediciones Poder Negro: Medellín, 2012.
- Canales, Alejandro I., Patricia N. Vargas Becerra Israel and Montiel Armas, "Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y la República Dominicana." Report for the Comisión Económico para América Latina y el Caribe." Santiago, 2010. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7232-migracion-salud-zonas-fronterizas-haiti-la-republica-dominicana> (accessed February 17, 2017).
- Carrazana Fuentes, Lázara Y. "Movilidad social y filiación racial en la reestructuración económica en Cuba." *Las relaciones raciales en Cuba: Estudios contemporáneos*, Havana: Fundación Fernando Ortiz, 2011.
- Castro Heredia, Javier Andrés, Fernando Urrea Giraldo and, Carlos Augusto Viáfara López. "Un breve acercamiento a las políticas de Acción Afirmativa: orígenes, aplicación y experiencia para grupos étnico-raciales en Colombia y Cali." *Revista Sociedad y Economía* No 16. (Enero, 2009).
- Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana. *Informe Sombra Presentado al CERD*. Unpublished. November 2013.
- El Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana. *Informe sobre la situación de los derechos del pueblo afro-peruano: más allá del perdón histórico*. Lima: May 2011.

- Chirapaq Centro de Culturas Indígenas de Perú. *Discriminación racial en los medios de comunicación peruanos: El caso del programa humorístico “La Paisana Jacinta.”* August 2014. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9885&Lang=en (accessed on February 17, 2017).
- Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú. *Final Report Vol. VIII.* (2003). Cited in Pedersen, Duncan et al, “The sequelae of political violence: Assessing trauma, suffering and dislocation in the Peruvian highlands.” *Social Science and Medicine* 67 (2005): 205-217.
- Comisión Jurídica de los Pueblos Originarios Andinos. *Informe Alternativo “CAPAJ.”* June 2014. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9890&Lang=en (accessed on February 17, 2017).
- Comisión Jurídica de los Pueblos Originarios Andinos and the Organización de Pueblos Aymaras, Quechuas y Amazónicas. *Informe Alternativo Ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas.* August 2014. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f17605&Lang=en (accessed February 17, 2017).
- Comisión Jurídica para el Autodesarrollo de los Pueblos Originarios Andinos. *Algunas Consideraciones Relativas al Informe Presentado por el Gobierno de Perú al CERD,* June 2009. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9889&Lang=en (accessed February 17, 2017).
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. *Informe alterno al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas – Perú.* Julio 2013. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f17782&Lang=en (accessed February 17, 2017).
- Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas and La Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería. *Observaciones de las Organizaciones Indígenas al Informe del Estado Peruano ante el Comité para la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial.* July 2009. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9889&Lang=en (accessed February 17 2017).
- Díaz, Ramón and Oscar Madalengoitia. “Análisis de la situación socioeconómica de las población afroperuana y la población afrocostarricense y su comparación con la situación de las poblaciones afrocolombiana y afroecuatoriana.” Proyecto regional Población Afrodescendiente de América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2012. https://www.academia.edu/2341892/Situaci%C3%B3n_socioecon%C3%B3mica_de_la_poblaci%C3%B3n_afroperuana_y_de_la_poblaci%C3%B3n_afrocostarricense (accessed February 17 2017).
- García Pérez, Alan. “Receta para acabar con el Perro del Hortelano.” *El Comercio.* November 27, 2007.
- Gómez, Jader Darío and Juan Pablo Estupiñán. *El III Censo Nacional Agropecuario con Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Evaluación del proceso de concertación e implementación en territorios colectivos y de poblamiento ancestral.* (Unpublished report by the Proceso de Comunidades Negras). Bogota, May 2016.
- Human Rights Watch, “Good Cops Are Afraid”: *The Toll of Unchecked Police Violence in Rio de Janeiro*, 2016. <https://www.hrw.org/report/2016/07/07/good-cops-are-afraid/toll-unchecked-police-violence-rio-de-janeiro> (accessed on February 17, 2017).

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Características de população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro, 2015.
- International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination The. 21 December 1969. United Nations Treaty Series, Vol. 660 No. 9464.
- Irmay Reyes-Santos, “Capital neoliberal, raza, migración: análisis comparativa de relaciones dominico-haitianas y dominico puertorriqueñas,” *Revue Européenne des migrations internationales*, Vol. 42 No. 1 (2008).
- Ministerio de Cultura de Perú. “Derechos de la Población de Afroperuana.” *Materiales de Capacitación No. 5*, 2015. http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/derecho_de_la_poblacion_afroperuana.pdf (accessed February 7, 2017).
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la República de Cuba (ONEI). *El Color de la Piel según el Censo de Población y Viviendas de 2012*. Havana, February 2016.
- Oficina Nacional de Estadísticas de la República Dominicana, *La Variable étnico racial en los censos de población en la República Dominicana*, Julio 2012. <http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=1938> (accessed February 17, 2017).
- Open Society Justice Initiative and the Center for Justice and International Law. *Submission to the Committee for the Elimination of Racial Discrimination: Review of the Dominican Republic*. January 2013.
- Organization of the American States, Inter-American Commission on Human Rights. *Truth, Justice and Reparation: Fourth Report on Human Rights Situation in Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. December 31, 2013.
- Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights. *Situation of Human Rights in the Dominican Republic*. OEA/Ser.L/V/II. Doc 45/15. December 31, 2015.
- Paixão, Marcelo, Ed. *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.
- Presidencia de la República de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Documento DANE: Bogota. https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf. (accessed February 7, 2017)
- Presidencia de la República de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Colombia una nación multicultural: Su diversidad étnica*. Mayo 2007. https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf. (Accessed February 7, 2017).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Desarrollo Humano. “Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada.”
- Programa Somos Defensores, *¿Este es el fin?: Informe enero-julio 2016 del Sistema de información sobre agresiones defensores y defensoras de DD.HH en Colombia*. <http://somosdefensores.org/attachments/article/140/este-es-el-fin-informe-semestral-2016.pdf> (accessed February 7, 2017).
- Red de Encuentro Dominico-Haitiano Jacques Viau, *Informe de la Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana en Relación a la Convención Sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación*, January 2013, pg 19-20. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2f-CERD%2fNGO%2fDOM%2f13709&Lang=en (accessed February 17, 2017).

- Ribotta, Bruno. "Diagnóstico Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas de Perú." Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010. http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/40386/Peru_julio2010.pdf (accessed February 7, 2017).
- Rodríguez, Pablo et al. "Relaciones raciales en la esfera laboral." *Las relaciones raciales en Cuba: Estudios contemporáneos*. Havana: Fundación Fernando Ortiz, 2011.
- Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Observatório de Favelas, Índice de homicídios na adolescência. Brasília, 2014.
- Taller Permanente de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú. *Resumen ejecutivo sobre las acciones del Estado peruano en relación a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. July 2009. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f75%2f9885&Lang=en (accessed February 17, 2017).
- United Nations International Human Rights Instruments. *Core Document Forming Part of Reports of States Parties, Brazil*. HRI/1/CORE/Add. 53, (January 10 1995).
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Seventeenth Periodic Reports of Brazil due in 2002*, CERD/C/431/Add.8 (October 16, 2003).
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Fourteenth Through Eighteenth Reports of Cuba Due in 2007*. CERD/C/PCUB/14-18. January 20, 2010.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Nineteenth Through Twenty-First Reports of Cuba Due in 2012*. CERD/C/PCUB/19-21 (September 9, 2016).
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Summary Record of the 2055th Meeting: Consideration of the Reports, Comments and Information Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention*. CERD/C/SR.2055. February 25, 2011.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Concluding Observations on the Tenth Through Twelfth Periodic Reports of Cuba, Adopted by the Committee at its Fifty-Third Session (13 August – 20 August 1998)*. CERD/C/CUB/CO/10-12. February 10, 1998.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Tenth Through Fourteenth Periodic Reports of Colombia Due in 2008*. CERD/C/COL/14. May 5, 2008.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Fifteenth and Sixteenth Reports of Colombia Due in 2012*. CERD/C/COL/15-16. April 7, 2014.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Ninth Through Twelfth Periodic Reports of the Dominican Republic Due in 2006*. CERD/C/DOM/12. June 8, 2007.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Reports Submitted by the States Parties Under Article 9 of the Convention: Thirteenth and Fourteenth Periodic Reports of the Dominican Republic Due in 2010*. CERD/C/DOM.13-14. March 7, 2012.

- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Summary Record of the 2223rd Meeting: Consideration of the Reports, Comments and Information Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention*, CERD/C/SR.2223. February 17, 2013.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Summary Record of the 2224th Meeting: Consideration of the Reports, Comments and Information Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention*. CERD/C/SR.2224. April 11, 2013.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Concluding Observations on the Thirteenth and Fourteenth Periodic Reports of the Dominican Republic, Adopted by the Committee at its Eighty-Second Session (11 February – 1 March 2012)*. April, 19, 2013.
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention: Fourteenth through Seventeenth Reports of Peru*. CERD/C/PER/CO/14-17 (3 September 2009).
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention: Eighteenth to Twenty-First Periodic Reports of Peru*. CERD/C/PER/CO/18-21 (25 September 2014).
- United Nations Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, and the independent expert on minority issues, Gay McDougall, Mission to the Dominican Republic*. A/HRC/7/19/Add. 5 and A/HRC/7/23/Add. 3. March 18, 2008.

