

INTERNACIONAL

## Las comunicaciones individuales en el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

*Individual Communications in the Committee on the Elimination  
of Racial Discrimination*

Annabella Sandri Fuentes 

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**RESUMEN** La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se convirtió en el primer tratado internacional de derechos humanos y fue, además, pionero en incorporar la petición internacional individual y grupal como mecanismo de supervisión. Los trabajos preparatorios de la Convención evidencian los principios que sustentaron el derecho a peticionar del individuo: la necesidad de que exista un remedio, por encima de los Estados, y reparaciones que garanticen el respeto y la garantía del ejercicio de los derechos humanos. Sin embargo, las delegaciones que mostraron un mayor entusiasmo durante los trabajos preparatorios son las que más demoraron en aceptar el mecanismo facultativo de comunicaciones individuales previsto en el extenso artículo 14 de la Convención. Competente desde 1982 para resolver comunicaciones individuales, el Comité ha publicado un total de 60 de las 81 comunicaciones registradas. El objeto de este trabajo es analizar el origen y evolución del mecanismo de comunicaciones individuales de la Convención, para concluir sobre el estándar de protección establecido por el Comité, como órgano supervisor del tratado, y las medidas reparatorias aplicadas tanto para los individuos como para los grupos de individuos.

**PALABRAS CLAVE** Discriminación racial, comunicaciones individuales, derecho de petición, trabajos preparatorios, declaración, competencia, capacidad procesal, individuo, grupo de individuos, derecho internacional.

**ABSTRACT** The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination became the first international human rights treaty and a pioneer in incorporating the «international individual and group petition» as a monitoring mechanism. The *travaux préparatoires* of the Convention demonstrate the principles that un-

derpinned the individual's right to petition: the need for a *remedy*, above and beyond States, and *reparations* that ensure respect and guarantee the full realization of human rights. However, the delegations that showed the greatest enthusiasm during the preparatory work are those that were slowest to accept the optional individual communications mechanism provided for in the extensive article 14 of the Convention. Competent since 1982 to deal with individual communications, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination has published a total of 60 of the 81 communications registered. The purpose of this paper is to analyse the origin and evolution of the individual communications mechanism of the Convention, to conclude on the standard of protection established by the Committee, as the monitoring body of the Convention, and the measures applied both for individuals and groups of individuals.

**KEYWORDS** Racial discrimination, individual communications, right to petition, *travaux préparatoires*, declaration, competence, *ius standi*, individuals, groups, international law.

## Introducción

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial fue el primer tratado internacional de derechos humanos que, además, introdujo un nuevo concepto en el derecho internacional: el *derecho de petición individual* como mecanismo de cumplimiento de obligaciones convencionales.

Las comunicaciones individuales forman parte de los sistemas procesales de los órganos de tratados internacionales sobre los derechos humanos. Es decir, son uno de los mecanismos de supervisión, junto con el sistema de comunicaciones interestatales y el sistema de informes por Estado parte, entre otros. La particularidad del mecanismo de comunicaciones individuales es que tiene como sujeto principal a la persona humana, dotándola de subjetividad internacional. Especialmente, otorga el derecho a los individuos o grupo de individuos de presentar peticiones ante los órganos de tratados, alegando presuntas violaciones a los derechos humanos imputables a los Estados parte.

La introducción del derecho a petición internacional del individuo o grupo de individuos en el borrador de la Convención suscitó resistencias. Sustancialmente, porque los individuos entonces no tenían subjetividad internacional y porque no existía consenso sobre la existencia de un derecho a peticionar internacionalmente (Thornberry, 2016: 34 y Nowak, 2005: 822).<sup>1</sup> Thornberry sostiene que los fundamentos jurídicos para la existencia del sistema de comunicaciones individuales expresados por las delegaciones en la tercera comisión son: i) garantizar a los individuos la realización de los derechos reconocidos en la Convención, y ii) prevenir violaciones (2016: 41).

---

1. Véase E/CN.4/Sub.2/241.

En este sentido, las diferentes delegaciones en la tercera comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas —responsables de la redacción del borrador con los mecanismos de implementación de la Convención— justificaron la existencia de denuncias individuales en el derecho de los Estados a ejercer la protección diplomática, conjuntamente con la necesidad de un remedio y reparaciones, por encima de los Estados, como una garantía eficaz contra la discriminación racial.<sup>2</sup>

Sin embargo, las discusiones de los Estados incluyeron, además, nociones como soberanía del Estado y el rol del individuo en el derecho internacional. Así, en la tercera comisión, las delegaciones reconocieron como evidente que son las personas o grupo de personas las que deben desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la discriminación racial, siendo necesario que en la esfera de los derechos humanos se le confiera el mayor número de recursos.

En otras palabras, reconocieron que se trató de liberar al individuo del Estado,<sup>3</sup> particularmente en la observancia universal de los derechos humanos.<sup>4</sup> En conclusión, al tratarse de obligaciones internacionales contra la discriminación racial, su observancia deja de estar dentro de la exclusiva jurisdicción interna de los Estados, depositando en el mecanismo de comunicaciones individuales el alcance del objetivo convencional.<sup>5</sup>

En la Convención, el mecanismo de comunicaciones individuales se encuentra incorporado en los nueve incisos que conforman el artículo 14. Al ser pionero, el artículo 14 operó como antecedente para la redacción de otros tratados internacionales de derechos humanos.

Si bien varios tratados internacionales de derechos humanos contienen el sistema de peticiones individuales dentro del cuerpo del tratado,<sup>6</sup> en el marco de las Naciones Unidas, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ubican su sistema de peticiones individuales en un protocolo, es decir, en un tratado internacional adicional. Nowak afirma que, justamente por la comparación con la Convención, diversos

---

2. ONU, Asamblea General, tercera comisión, 1355.<sup>a</sup> Sesión, 26 de noviembre de 1965, párrafo 39: «Desde el punto de vista de los principios [...] es deseable que el ser humano cuyos derechos han sido violados o el que sea víctima de medidas discriminatorias, pueda obtener una reparación que no dependa de la buena voluntad del Estado a cuya autoridad está sometido».

3. ONU, Asamblea General, tercera comisión, 1357.<sup>a</sup> Sesión, 29 de noviembre de 1965, párrafo 7.

4. ONU, Asamblea General, tercera comisión, 1363.<sup>a</sup> Sesión, 2 de diciembre de 1965, párrafo 22.

5. Asamblea General, Tercer Comité, 20 periodo de sesiones, 1406.<sup>a</sup> Sesión Plenaria, párrafo 138.

6. El reconocimiento de competencia mediante declaración del artículo 14 de la Convención es similar al que surge de los artículos 45 y 62 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos respectivamente; igualmente, el artículo 34 de la Convención Europea de Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

Estados negociantes de los Pactos querían ratificar un tratado internacional adicional (2005: 819).

Las denuncias individuales son un mecanismo opcional para los Estados parte de la Convención.<sup>7</sup> En este sentido, como proceso aparte del de ratificación o adhesión de la Convención, requiere de cada Estado parte una aceptación de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para sustanciar comunicaciones individuales. Esta voluntad de los Estados parte es ejercida mediante una declaración, instrumento formal y escrito, que se deposita ante el secretario general de las Naciones Unidas.

El mecanismo de comunicaciones individuales de la Convención tuvo fuerza vinculante recién en 1982, cuando diez Estados parte declararon reconocer la competencia del Comité para sustanciar denuncias individuales, trece años después de la entrada en vigencia de la Convención en 1969. Solo 59 de los 182 Estados parte de la Convención declararon reconocer la competencia del Comité,<sup>8</sup> en definitiva, la Convención aplica de diferente forma para aquellos Estados parte que hayan reconocido o no la facultad del Comité para recibir comunicaciones individuales.

En 2005, Nowak sostenía que los Estados son más proclives a efectuar actos de ratificación o adhesión de tratados internacionales que declaraciones con reconocimiento de competencia de sus órganos de implementación (2005: 820). Al respecto, basta con citar dos ejemplos: i) la República Argentina, que adhirió a la Convención en 1968, emitió la declaración de reconocimiento de competencia del Comité para recibir peticiones individuales recién en 2007, mientras que la República plurinacional de Bolivia, que ratificó la convención en 1970, lo hizo en 2006; ii) en 2008 se abrió a la firma el protocolo adicional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que contiene el sistema de denuncias individuales.

---

7. Asimismo, el mecanismo internacional de supervisión mediante comunicaciones individuales se encuentra dentro del tratado en los casos de la Convención Europea de Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos, Convención contra la Tortura. Véase Nowak, 2005: 819, nota 1.

8. Véase Naciones Unidas, Colección de Tratados, Capítulo IV Derechos Humanos, en <https://treaties.un.org>. En comparación, el Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos también contó el requisito de diez ratificaciones para su entrada en vigor. Número de ratificación que alcanzó, incluso antes de la entrada en vigor del mismo Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase Nowak, 2005: 820 y 829; Bossuyt, 2017: 1024. Además, el artículo 2 del Protocolo adicional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite la presentación de comunicaciones individuales únicamente por parte de individuos, y no de grupos de individuos tal como permite el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Véase el protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1978), artículo 2.1 («Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 1, todo individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el Pacto y que haya agotado todos los recursos internos disponibles podrá someter a la consideración del Comité una comunicación escrita»).

Este protocolo cuenta con solo 26 Estados parte,<sup>9</sup> mientras que el Pacto posee 171 Estados parte.

Dentro de la Convención, el mecanismo de denuncias individuales es el más utilizado, en comparación con las denuncias interestatales, de las que existen tres, pero solo una en curso (Bossuyt, 2017: 1025). Además, la aplicación práctica del mecanismo de comunicaciones individuales ha llevado a innovaciones por parte del Comité, quién ha emitido recomendaciones incluso cuando no determinó en concreto un incumplimiento convencional.

Asimismo, la doctrina reconoció que el mecanismo de denuncias individuales ha devenido en uno de los procesos internacionales más importantes para la protección de los derechos humanos (Nowak, 2005: 820). En términos de Thornberry, el derecho a petición es la armadura de los estándares (Thornberry, 2016: 34). Por ello, dado que prácticamente la totalidad de la doctrina que ha trabajado las comunicaciones individuales de la Convención está en idioma inglés, este trabajo tiene la esencia de introducir su análisis en español.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es describir y analizar la aplicación práctica del mecanismo de comunicaciones individuales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

De este modo, primero, se analiza la evolución en el número de comunicaciones individuales y los Estados parte involucrados, con la intención de evidenciar el progreso respecto del volumen de trabajo del Comité acerca de las comunicaciones individuales. Segundo, se examina el alcance convencional de las recomendaciones y sugerencias del Comité en relación con los informes de fondo de las comunicaciones individuales, declarados inadmisibles o no. Igualmente, se observa el proceso de seguimiento y control de cumplimiento de las recomendaciones de los informes de fondo de las comunicaciones individuales.

Tercero, se analiza el cumplimiento de los informes de fondo del Comité acerca de las comunicaciones individuales, en los que se compara con otros de los mecanismos de control convencionales. En este contexto, se examinan los pocos casos presentados por grupos de individuos.

## **La aplicación práctica del artículo 14 de la Convención a lo largo de los años**

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha publicado decisiones finales en relación con 40 comunicaciones individuales, en 24 de las cuales consideró que se había violado la Convención.<sup>10</sup> La comunicación número 1 fue remitida en

---

9. Véase Naciones Unidas, Colección de Tratados, Capítulo IV Derechos Humanos.

10. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 104.º a 106.º periodo de sesiones, A/77/18, 22 octubre 2022, Cap. VIII.

1984, resuelta y publicada por el Comité en 1988. Se trató del caso *Yilmaz-Dogan con Países Bajos*, cuyos hechos versaron sobre discriminación racial por origen nacional en el ámbito laboral.<sup>11</sup>

El Comité ha recibido un total de 81 comunicaciones individuales, relativas a 21 Estados parte.<sup>12</sup> Según los registros públicos, estos son: Alemania, Australia, Dinamarca, Ecuador, Eslovaquia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Montenegro, Noruega, Países Bajos, República de Corea, República de Moldavia, Serbia, Suecia, Suiza.<sup>13</sup>

Existe un incremento en la cantidad de comunicaciones individuales registradas en los últimos años, aunque tuvo un abrupto descenso entre 2019-2020, posiblemente por el contexto de pandemia. Por ejemplo, para el periodo 2020-2021, el Comité registraba 71 denuncias; en 2019, 70 denuncias;<sup>14</sup> en 2018, 67 denuncias;<sup>15</sup> en 2017, 62 denuncias.<sup>16</sup> El mayor incremento de comunicaciones individuales fue en los años

---

11. La peticionaria es una mujer de nacionalidad turca, residente en Ámsterdam, trabajadora textil, representada por un abogado especializado en derecho civil. Los hechos del caso versaron sobre el requerimiento del empleador de finalizar el contrato cuando la peticionante se encontraba cursando un embarazo. El motivo de la controversia residió en la diferente protección legal que aplicó un tribunal de alzada, según se trate de trabajadoras embarazadas de nacionalidad holandesa o foránea. El tribunal hizo suyo el argumento del empleador, esto es que las mujeres extranjeras tendían a cursar embarazos, o tener hijos y continuar trabajando, para ausentarse de sus obligaciones laborales con la excusa de enfermedad. En su informe, el Comité analizó el alcance de las obligaciones del Estado, especialmente en relación con el artículo 5 letra e) e i) de la Convención (derecho al trabajo), para concluir su violación, dado que el Estado actuó sin tener en cuenta las circunstancias particulares del caso, repitiendo el tribunal interno los mismos argumentos discriminatorios de los que se valiera el empleador. En consecuencia, como medida reparatoria, le requirió al Estado que tomara conocimiento sobre la entonces situación laboral de la víctima y que, si no tuviera empleo, mediante buenos oficios le asegure una alternativa de empleo u otras medidas que considere equitativas. Así, Países Bajos informó al Comité, en su noveno periodo de sesiones, que la víctima había obtenido empleo y acceso a la seguridad social. Véase U.N. Doc. CERD/C/36/D/1/1984, 10 de agosto de 1988.

12. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 104.º a 106.º periodo de sesiones, A/77/18, Cap. VIII.

13. En relación con este último informe, el Comité EDR anunció que recibió comunicaciones individuales en relación con 21 Estados parte, 4 más que en su informe previo. Sin embargo, aún no publicó la información sobre cuáles son estos 4 Estados parte nuevos. Véase también Naciones Unidas, *Tratados de Derechos Humanos y Bossuyt*, 2017: 1025.

14. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 99.º y 100.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 55, A/75/18.

15. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 96.º a 98.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 62, A/74/18.

16. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 93.º a 95.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 62, A/73/18.

2016 y 2022, al registrar un incremento de diez comunicaciones respecto de los periodos inmediatos anteriores.<sup>17</sup>

Concordante, se acrecentó el número de informes en los que el Comité consideró que existió una violación a la Convención de 21 a 24.<sup>18</sup> Es decir, en el periodo de trabajo 2021-2022, en las tres decisiones de fondo emitidas por el Comité se determinó la existencia de violaciones a la Convención. Al mismo tiempo, dado el caudal de denuncias, aumentó también la cantidad de comunicaciones pendientes de examen.

De todos modos, es bajo el número de comunicaciones individuales si se lo compara con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que posee 2.388 comunicaciones individuales. Según Bossuyt (2017), esto se debe a que es poco conocido el sistema de denuncias individuales del artículo 14 de la Convención. De hecho, según el autor, el elevado número de casos en relación con Dinamarca es atribuible a los trabajos de difusión y representación de las ONG de derechos humanos.

En conclusión, en los últimos cuarenta años, el Comité ha recibido un promedio de dos comunicaciones anuales. Del total de las comunicaciones individuales registradas, un porcentaje menor ha sido declarado inadmisibles. De las admitidas, en más de la mitad se determinó que se había violado la Convención. No obstante, queda pendiente de revisión un número considerable de comunicaciones individuales.

### Alcance convencional de las recomendaciones y sugerencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Conforme la Convención, los Estados parte tienen el deber de adoptar una cantidad importante de medidas positivas. Así, están obligados a «condena[r] la discriminación racial» y desarrollar una «política encaminada a eliminar la discriminación racial» a través de la adopción de medidas específicas artículo 2 número 1. Además, tienen la obligación de «garantizar» en condiciones de igualdad —mediante la adopción de medidas positivas— el pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, especialmente para la protección de ciertos grupos (artículo 2). Asimismo, tienen las obligaciones de condenar, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de segregación racial y *apartheid* (artículo 3). A la par, deben condenar toda propaganda como las organizaciones que inspiren teorías basadas en la superioridad de raza (artículo 4).

---

17. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 92.º a 96.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 41, A/72/18; Naciones Unidas, Tratados de Derechos Humanos y Bossuyt, 2017: 1025.

18. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 104.º a 106.º periodo de sesiones, A/77/18, Cap. VIII. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, A/76/18.

Igualmente, los Estados parte tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción, particularmente en el goce de los derechos contenidos en el artículo 5 de la Convención, incluidos derechos económicos, sociales y culturales.

Estas medidas positivas, que van desde instituir prohibiciones y generar políticas —que incluyen el ámbito de la enseñanza y la educación (artículo 7)—, hasta establecer remedios locales —administrativos, civiles y penales (artículo 6)—, entre otras, son obligaciones del Estado parte para proteger a las personas bajo su jurisdicción de violaciones cometidas incluso por personas privadas.

No cumplir con estas medidas puede representar una violación de la Convención, con el consecuente derecho de los individuos de petitionar ante el Comité, lo que implica eventualmente el derecho a una reparación,<sup>19</sup> siempre que se hayan agotado los recursos internos o se haya demostrado que existen excepciones para su no cumplimiento.

Según el informe anual del Comité, este es competente para: a) sustanciar las denuncias de individuos o grupos de individuos; b) aprobar opiniones definitivas sobre el fondo; c) determinar si se cometieron violaciones a la Convención; d) elaborar sugerencias o recomendaciones, incluso cuando no se hubiera violado la Convención.<sup>20</sup>

Por ejemplo, en 2020, en el caso *Grigore Zapescu con República de Moldavia*, el Comité consideró que se había producido una violación del artículo 6 de la Convención al considerar que el peticionario había presentado un caso defendible ante los tribunales nacionales y que, sin embargo, había recaído sobre él de manera desproporcionada la carga de la prueba respecto de la intención discriminatoria racial de la empresa demandada (por solicitud de empleo denegada tras declarar su origen romaní).<sup>21</sup> En este caso, el Comité determinó que la legislación existente en Moldavia fue aplicaba de forma ineficaz, no garantizando el derecho del peticionario y recomendó al Estado: una indemnización adecuada por el daño ocasionado; la aplicación plena de leyes de lucha contra la discriminación racial, y; la formación de los jueces en la lucha contra la discriminación racial.<sup>22</sup>

Igualmente, en 2021 el Comité determinó que Ecuador violó el artículo 5 letra d) número 4 de la Convención —interpretado a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Americana sobre los Derechos de los

---

19. Véase Nowak, 2005: 827.

20. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 67, A/76/18.

21. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 62, A/76/18.

22. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 63, A/76/18.

Pueblos Indígenas— al no reconocer un matrimonio celebrado por una autoridad indígena, negando el goce de derechos civiles. Entre las recomendaciones, se encuentra la de inscribir el matrimonio del peticionario en el registro civil y un pedido de disculpas. Además, le pidió que modifique su legislación, que forme a los funcionarios públicos en consecuencia, que difunda ampliamente el dictamen y que lo traduzca al idioma kichwa.<sup>23</sup>

En 2022, el Comité determinó que Dinamarca violó el artículo 4 letra a) de la Convención, respecto de cinco imágenes satíricas de un artista sueco, proyectadas en una exposición en el parlamento dinamarqués, porque estaban basadas en ideas de superioridad racial (con representaciones negativas y degradantes sobre las personas afrodescendientes y de los grupos romaníes), es decir, porque las imágenes constituían un discurso de odio. Asimismo, se determinó que existió una violación del artículo 6, por la falta de tutela judicial. Como medida reparatoria, el Comité solicitó un pedido de disculpas, que la legislación vigente sea aplicada de forma eficaz, la elaboración de directrices sobre las medidas para responder a los discursos de odio racista, el establecimiento de programas de formación dirigidos a los agentes de policía, a los fiscales y a los jueces sobre la prevención del odio racial y la discriminación.<sup>24</sup>

El Comité ha ejercido su facultad de efectuar recomendaciones y sugerencias a los Estados parte incluso cuando no ha determinado violaciones a la Convención. Este es un antecedente único en los órganos de aplicación de tratados internacionales de derechos humanos que, en particular, no tiene sustento reglamentario o normativo.<sup>25</sup> Para Thornberry, se trata de una práctica del Comité establecida desde sus primeros informes (2016: 61), por lo tanto, estas recomendaciones y sugerencias también son incorporadas en el proceso de seguimiento.

El preámbulo de la Convención establece que los Estados parte, considerando «los principios de la dignidad y la igualdad inherentes a todos los seres humanos [...] se han comprometido a tomar medidas [...] necesarias para eliminar rápidamente la discriminación racial en todas sus formas». Como sostiene Nowak, para analizar el alcance legal de las denuncias individuales, se deben aplicar los principios de interpretación contenidos en el artículo 31 números 1 y 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (2005: 823).<sup>26</sup> En este sentido, el mismo preámbulo de la

---

23. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 104.º a 106.º periodo de sesiones, A/77/18, Cap. VIII, párrafo 65.

24. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial/C/108/D/62/2018

25. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 67, A/76/18.

26. Véase también el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: «Considerando que para asegurar el mejor logro de los propósitos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la aplicación de sus disposiciones sería conveniente facultar al Comité de Derechos Humanos

Convención le da al Comité la competencia que contribuye a la realización de los objetivos y su implementación.

En consecuencia, para la realización de los objetivos y la implementación de la Convención, el Comité ha declarado la no violación de la Convención y, sin embargo, ha efectuado recomendaciones en diez comunicaciones individuales (Bossuyt, 2017: 1026).<sup>27</sup> Por ejemplo:

- En el caso *B.M.S con Australia* (1999), recomendó al Estado que adopte medidas para hacer más transparente los procesos de selección de personal médico, de modo que el sistema no fuera discriminatorio debido a la raza u origen étnico de las candidatas o los candidatos (Bossuyt, 2017: 1027).
- En el caso *M.B. con Dinamarca* (2002), el Comité recomendó al Estado parte la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de la obligación que garantiza el acceso a espacios y lugares públicos sin discriminación, por ejemplo, mediante la pronta y efectiva investigación (Bossuyt, 2017: 1027).
- En el caso *Stephen Hagen con Australia* (2003), se recomendó al Estado que adoptara las medidas necesarias que aseguren la remoción de los términos ofensivos y raciales para la identificación de determinadas personas (Bossuyt, 2017: 1027).
- En *Kamal Quereshi con Dinamarca* (2003), se le recomendó al Estado que adopte medidas que aseguren un correcto balance entre libertad de expresión y las obligaciones de la Convención, que requieren prevenir y eliminar todo acto de discriminación racial, especialmente cometido por miembros de partidos políticos (Bossuyt, 2017: 1027).
- Igualmente, en el caso *A.M.M. con Suiza* (2014), el Comité llamó la atención del Estado en relación con su deber de adoptar medidas que eviten la discriminación de los no ciudadanos, debido a las consecuencias de las admisiones temporales cuyo estatus se prolonga indebidamente (Bossuyt, 2017: 1028).

En conclusión, conforme el alcance de las obligaciones convencionales de los Estados, las facultades del Comité incluyen elaborar informes, luego de sustanciar las comunicaciones individuales que contengan sugerencias o recomendaciones para

---

establecido en la parte IV del Pacto (para recibir y considerar, tal como se prevé en el presente Protocolo, comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto».

27. En los Informes Anuales 2017 a 2022 no surge del «Examen de las comunicaciones presentadas en virtud del artículo 14 de la Convención» que haya efectuado recomendaciones en denuncias declaradas admisibles y sin violaciones a la Convención. Ver Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101 a 103 Período de Sesiones, Cap. VIII, párrafo 67, A/76/18.

eliminar la discriminación racial. Dado el alcance legal de las comunicaciones individuales, el Comité emite recomendaciones incluso cuando no ha encontrado violaciones a la Convención. En todos los casos, sus informes de fondo evidencian prácticas de discriminación racial y contienen medidas reparatorias, cuyo objeto primordial es promover la garantía y respeto de los derechos reconocidos convencionalmente.

### Los grupos de personas como peticionantes

El término «grupos raciales» aparece en cinco oportunidades en todo el texto de la Convención y «personas» en sentido plural en veintidós oportunidades. Por lo tanto, la protección es para los individuos, pero también para grupos de personas cuya racialización tiene como resultado una distinción, exclusión, restricción o preferencia que menoscaba el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos humanos en condiciones de igualdad.

La esencia de la protección del grupo radica en que la discriminación racial generalmente es ejercida hacia persona que se identifican como perteneciente a un determinado grupo. Por ello, el artículo 14 de la Convención le otorga el derecho a peticionar también al «grupo de personas», derecho que no será otorgado en otros tratados internacionales de derecho humanos.<sup>28</sup> Sin embargo, pocos casos han sido presentados por grupos de personas.

- En el caso *POEM y FASM con Dinamarca*, cuyo grupo de peticionarios eran ONG que representaban a un grupo de personas, el Comité declaró que la comunicación era inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos internos (Thornberry, 2016: 59). En sus palabras: «de conformidad con el [artículo 14.7 a], es un requisito fundamental que los peticionarios propiamente dichos y no otras organizaciones ni personas agoten los recursos internos».<sup>29</sup>
- En el caso *Centro de Documentación y Asesoramiento con Dinamarca*, el Comité determinó que un grupo de personas que integra una persona jurídica puede representar los intereses de un grupo racial o étnico, pero debe probar que presuntamente ha sido víctima de una violación de la Convención o que lo haya sido uno de sus miembros (exhibiendo el poder de presentación), rechazando expresamente la posibilidad de *actio popularis* (Thornberry, 2016: 60). Finalmente, el caso fue declarado inadmisibile por falta de prueba.
- En el caso *Comunidad Judía de Oslo con Noruega*, con citas a diferentes antecedentes del Comité de Derechos Humanos como del Tribunal Europeo de

---

28. El Protocolo adicional al Pacto de Derechos Civiles y Políticos no reconoce el derecho a peticionar a un grupo de personas.

29. CERD/C/62/D/22/200215.

Derechos Humanos, el Comité determinó admisible la presentación de los autores por haber demostrado ser «víctimas potenciales».<sup>30</sup>

- En el caso *Lars-Anders Agren y otros con Suecia*, el Comité admitió la comunicación presentada por quince miembros del pueblo indígena sami y determinó la violación del artículo 5 letra d) número 5 y 6 de la Convención. Como reparación recomendó al Estado que proporcione un recurso efectivo a la comunidad para la revisión de las concesiones mineras, además de requerir la incorporación de la condición de pueblo indígena en la legislación, especialmente en la legislación sobre la tierra y los recursos, consagrando las normas internacionales existentes sobre el consentimiento libre e informado.<sup>31</sup>

En conclusión, el Comité ha admitido comunicaciones individuales presentadas por un grupo de personas. Su criterio es amplio, es decir no se debe demostrar que todos los integrantes del grupo han sido víctimas, dado que basta con probar que pueden ser víctimas potenciales. Sin embargo, sí es necesario probar que se han agotado los recursos internos.

## El seguimiento de las comunicaciones individuales

El Comité ha dictado su propio reglamento y lo ha modificado en varias oportunidades. Particularmente, en la reforma del 2005 incorporó dos incisos al artículo 95 reglamentario que contienen el proceso de seguimiento de las comunicaciones individuales.

El artículo 95 número 6 reglamentario establece que el Comité designará a un relator especial para seguir las opiniones adoptadas en relación con las comunicaciones individuales. Igualmente, el artículo 95 número 7 reglamentario dispone que el relator especial informará al Comité de sus actividades y se incluirán en el reporte anual.<sup>32</sup> El trabajo del relator especial consiste en comunicarse con los Estados con el objetivo de tomar conocimiento de las medidas adoptadas conforme las recomendaciones y sugerencias efectuadas por el Comité (Bossuyt, 2017: 1028).<sup>33</sup> Consecuente, desde 2005, el Comité incorporó en el informe anual el resumen de trabajo bajo el subtítulo «Seguimiento de las comunicaciones individuales».<sup>34</sup>

---

30. CERD/C/67/D/30/200322.

31. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 60, A/76/18.

32. Véase Reglamento Interno CEDR.

33. Véase Reglamento Interno CEDR.

34. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 64, A/76/18. Véase también Bossuyt, 2017: 1028.

El formato metodológico del mecanismo de seguimiento consiste en breves párrafos que resumen la actividad desarrollada por el relator especial y un cuadro que contiene información específica en relación con el número de comunicación, el Estado parte internacionalmente responsable y una demarcación con «X» si la respuesta fue «satisfactoria» o «insatisfactoria». Igualmente, se indica si se recibió respuesta y si existe un diálogo en curso. En suma, no existe más información publicada sobre el seguimiento de las comunicaciones que este cuadro. Es decir, no es público el modo en que los Estados han dado cumplimiento a las recomendaciones.

El Comité reconoce que se encuentra en seguimiento de 22 informes de fondo respecto de comunicaciones individuales, de las cuales solo recibió respuestas satisfactorias en tres y parcialmente satisfactorias en otras cinco, siendo las restantes respuestas insatisfactorias o incompletas.<sup>35</sup>

Por ejemplo, en el caso de Dinamarca, que tiene en proceso de seguimiento la mayor cantidad de informes de fondo respecto de comunicaciones individuales, el relator especial indicó, en general, que las respuestas fueron «parcialmente satisfactorias» y que hay un «diálogo de seguimiento en curso».<sup>36</sup> Por el contrario, de Países Bajos, hay cerca de dos informes de fondo por comunicaciones individuales y de Noruega, un único informe de fondo por comunicación individual, el relator especial reportó que «no se recibió respuesta de seguimiento».<sup>37</sup>

En conclusión, el mecanismo de seguimiento de las recomendaciones acerca de las comunicaciones individuales responde a un procedimiento reglamentario, no convencional. El acceso a la información sobre la satisfacción o insatisfacción de cumplimiento por los Estados parte es insuficiente para medir el cambio en las prácticas en los sistemas internos, o el grado de cumplimiento de las diversas recomendaciones que contienen los informes de fondo en relación con las comunicaciones individuales.

### Cumplimiento de las sugerencias y recomendaciones: Buenas prácticas adoptadas por los Estados

Para la determinación de las buenas prácticas adoptadas por los Estados parte —como resultado de las recomendaciones del Comité en relación con las comunicaciones individuales— es necesario remitir a la doctrina calificada, generalmente se debe

---

35. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 104.º a 106.º periodo de sesiones, A/77/18, Cap. IX. Véase también el informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, párrafo 67, A/76/18, en donde el seguimiento era de 17 informes de fondo en relación con comunicaciones individuales.

36. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, página 25, A/76/18.

37. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 101.º a 103.º periodo de sesiones, Cap. VIII, página 25, A/76/18.

recurrir a los documentos elaborados por los mismos comisionados.<sup>38</sup> Ello, dado que el mecanismo de seguimiento de comunicaciones individuales no provee información suficiente.

En este sentido, Bossuyt le da contenido a lo que surge de los informes anuales del Comité. Así, confirma que los Estados parte, en general, responden satisfactoriamente a las comunicaciones del Comité, aunque en menor medida cumplen con las reparaciones pecuniarias (Bossuyt, 2017: 1033). Por ejemplo, Dinamarca respondió especialmente bien en relación con las primeras tres comunicaciones individuales, al confirmar haber proveído a los peticionarios asistencia legal gratuita. Igualmente, el doctrinario, excomisionado, ve con beneplácito que Dinamarca se allanó, aunque no cumplió con la reparación material, en el caso *Murat Er* (rechazado en oportunidades de pasantía, ya que entre los requisitos indicaban «No P – no paquistaníes») (Bossuyt, 2017: 1029).

Igualmente, el excomisionado reconoce que Dinamarca adoptó otras medidas como respuesta a las recomendaciones del Comité. Por ejemplo:

- Remitió la resolución del informe de fondo del caso *Ziad Ben Ahmed Habassi* (rechazo de acceso a un préstamo por no ser danés) a diversas instituciones financieras.
- Transmitió la resolución del informe de fondo del caso *Kashif Ahmad* (insultado en los pasillos de un colegio, fue llamado «mono») al Procurador General.
- Envió la resolución del informe del caso de fondo *Mohammed Hassan Gelle* (opiniones de un líder político sobre la presunta criminalidad sexual de los somalíes) al personal policial y a los medios.
- Remitió la resolución del informe de fondo del caso *Saada Mohamed Adan* (ofensas a somalíes emitidas por líder político) al poder judicial y le proveyó representación jurídica gratuita a la víctima (aunque no la reparación material ordenada).
- Acerca de la resolución del informe de fondo del caso *Mahali Dawas and Yousef Shava* (refugiados, atacados violentamente sin investigación de los hechos), no fue remitida a los medios de comunicación, ya que el Estado alegó la independencia de estos, pero si les remitió las iniciativas adoptadas para prevenir este tipo de crímenes (Bossuyt, 2017: 1031).

---

38. Otra forma de acceso es el mecanismo de sistema de informe por Estado parte. No obstante, no necesariamente es de utilidad ya que el Estado puede no haber presentado el informe (de hecho, existen constantes reclamos del Comité recordándole a los Estados su obligación), porque la información está desactualizada (hay Estados que han demorado doce años en presentar sus informes) o porque no hace referencia a la comunicación individual.

Además, conforme a lo que sostiene Bossuyt en relación con el caso *Comunidad Judía de Oslo con Noruega*, el Estado reconoció haberle dado publicidad a la resolución del Comité, cobertura en los medios y haber trasladado el informe al Ministerio de Justicia. Asimismo, indicó haber reformado su sistema legal, criminalizando el racismo como un límite a la libertad de expresión (Bossuyt, 2017: 1032). Asimismo, en el caso *Unión turca en Berlín*, Alemania indicó que el informe del Comité fue publicado en el sitio web del Ministerio de Justicia, así como en el Instituto Germano de Derechos Humanos, además de haber sido remitido al procurador y a las cortes (Bossuyt, 2017: 1033).

Como ejemplo de buena práctica, respecto del informe de fondo del caso *Dragan Durmic con Serbia* (entonces, también Montenegro), en el que una ONG estaba testeando cuánto los romaníes son discriminados, el excomisionado sostiene que el Estado informó al autor de su derecho a requerir compensación por daños y que el procurador se encontraba investigando los hechos de racismo tolerados por la sociedad (Bossuyt, 2017: 1033).

Por su parte, Thornberry sustenta que la admisibilidad del caso *Dragan Durmic* fue compleja dado que, por un lado, era imposible conocer cuándo comenzaba a correr el plazo de los seis meses, ya que las cortes locales no conocieron del caso. Por otro lado, porque los hechos del caso son anteriores a la competencia del Comité para Serbia y Montenegro (Thornberry, 2016: 58). Al respecto, el Comité resolvió que existió un retardo injustificado en el acceso a la justicia y que se trataba de una violación continuada.

Finalmente, los trabajos de los doctrinarios, especialmente exmiembros del Comité, son especialmente enriquecedores para comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones de los informes de fondo respecto de las comunicaciones. En general, se evidencia un cumplimiento de las medidas relativas a la difusión del informe, así como de la interacción con funcionarios judiciales.

## Conclusión

El derecho de petición individual como mecanismo de supervisión del cumplimiento de obligaciones convencionales surge originalmente en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación Racial, incorporado en el propio texto convencional. De este modo, la defensa de los derechos humanos recae sobre la comunidad internacional y son los individuos los que tienen el papel fundamental en la lucha contra la discriminación racial.

Los trabajos preparatorios de la Convención evidencian cierta tensión entre los Estados, especialmente al momento de analizar la capacidad procesal del individuo en el ámbito internacional. Los principios que sustentaron el derecho a peticionar del individuo y los grupos de individuos fueron la necesidad de que exista un remedio

por encima de los Estados. Es decir, la protección diplomática no era garantía suficiente para la protección de las personas contra la discriminación racial.

La tensión se resolvió determinando que el mecanismo de comunicaciones individuales es optativo para los Estados parte de la Convención. En otras palabras, el derecho a peticionar de los individuos ante el Comité depende de la voluntad de los Estados. Únicamente, una tercera parte de los Estados que ratificaron la Convención han declarado aceptar la competencia del Comité en relación con el artículo 14. Incluso, algunos Estados la han reconocido de forma tardía, ya sea por falta de voluntad política o por desconocimiento del sistema.

El Comité cumplió más de cuatro décadas de trabajo en relación con las comunicaciones individuales. Sin embargo, el número de comunicaciones recibidas ha sido bajo si se lo compara con otros órganos de control de tratados internacionales de derechos humanos. Así, anualmente ha recibido entre una y diez comunicaciones. Este último número ha sido el más alto y se repitió tanto en 2016 como en 2022, fechas que coinciden temporalmente con la crisis de los refugiados en 2015 y el fin de la pandemia por covid-19.

Del total de comunicaciones individuales recibidas, el Comité ha determinado la inadmisibilidad en aproximadamente un cuarto y ha emitido informe de fondo sobre la mitad, quedando las restantes en proceso de examen.

No obstante, estas comunicaciones individuales se relacionan con aproximadamente una tercera parte de los Estados que, a su vez, han declarado la facultad del Comité en virtud del artículo 14 de la Convención. Nuevamente, la falta de conocimiento del sistema lo condena a que sea poco usado, de hecho, los Estados parte más denunciados son aquellos que poseen organizaciones no gubernamentales específicamente dedicadas a la lucha contra la discriminación racial.

En sus informes de fondo, el Comité ha establecido si los hechos y los actos de los Estados parte se encuadran dentro de las obligaciones convencionales. De esta manera, ha determinado cuáles son los hechos probados que implicaron discriminación racial, ya sea efectuado por funcionarios de Estado o por terceros ajenos al Estado. También ha evaluado el actuar de los funcionarios del Estado y ha determinado si fue acorde a las obligaciones tanto generales como específicas que surgen de la Convención. Finalmente, ha determinado recomendaciones, que conllevan tantas medidas reparatorias como preventivas.

Dado que el objeto de la Convención es que los Estados parte adopten medidas necesarias para eliminar rápidamente la discriminación racial en todas sus formas, la particularidad del Comité es que ha emitido recomendaciones en sus informes de fondo incluso cuando no ha determinado la existencia de una violación a la Convención. En todos los casos, las recomendaciones refieren a la adopción de medidas por los Estados parte que aseguren el acceso a derechos sin discriminación racial.

Asimismo, la aplicación práctica de la Convención evidencia otra de sus peculiaridades: permitir que un grupo de personas presenten comunicaciones individuales. Esto surge de la esencia de la protección que brinda la protección, ya que la discriminación racial es ejercida, generalmente, hacia personas que se identifican como pertenecientes a determinado grupo. Sin embargo, es mínimo el número de comunicaciones presentada por un grupo de personas, posiblemente por el desconocimiento del uso del sistema.

En las comunicaciones individuales de grupos de personas, el Comité ha resuelto los argumentos presentados por los Estados parte respecto a la representatividad y el agotamiento de los recursos internos. De esta manera, ha determinado que los miembros del grupo de personas pueden ser las presuntas víctimas, o víctimas potenciales, bastando que alguno de sus miembros haya agotado los recursos internos, si es que existen o son idóneos.

En su proactividad, el Comité ha creado de forma reglamentaria el seguimiento de los informes de fondo en relación con las comunicaciones individuales, mediante la figura de comisionados que operan como relatores especiales y la incorporación de sus reportes en los informes anuales. Sin embargo, la información que publica el Comité en los informes anuales es insuficiente para corroborar las medidas finalmente adoptadas para eliminar la discriminación racial.

La forma de acceder a esta información es la doctrina, particularmente las publicaciones de comisionados o excomisionados. De esta manera, los Estados parte cumplen en mayor medida con la difusión del informe del Comité y la interacción con funcionarios judiciales y, en menor medida, con la reparación pecuniaria. Sin embargo, esta fuente es también insuficiente porque, además de encontrarse generalmente en el idioma inglés, suele ser información parcial y poseer un corte temporal. Por ejemplo, no existe información sobre cambios concretos en la normativa, sobre la adopción de políticas públicas específicas o sobre las disculpas públicas.

En conclusión, el mecanismo de comunicaciones individuales de la Convención requiere de una mayor publicidad en todos los ámbitos educativos sobre derechos humanos, entre las organizaciones gubernamentales y dentro de las instituciones del Estado. El objetivo es que los individuos o grupos de individuos tengan acceso al Comité, supletoriamente, para que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales. La finalidad última es que se adopten medidas que reconozcan y promuevan la eliminación rápida de todas las prácticas de discriminación racial, generalmente invisibilizadas.

## Referencias

- BOSSUYT, Marc (2017). «Individual Communications Under Article 14». En *Réciprocité et Universalité: Sources et Régimes du droit international des droits de l'homme (En l'honneur du Professeur Emmanuel Decaux)* (pp. 1023-1038). París: A. Pedone. Disponible en <https://bit.ly/3XoSn8s>.
- NOWAK, Manfred (2005). *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, CCPR Comentary*. 2.<sup>a</sup> edición. Alemania: N.P. Engel.
- THORNBERRY, Patrick (2016). *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*. Oxford: Oxford Scholarly Authorities on International Law.

## Sobre la autora

ANNABELLA SANDRI FUENTES es abogada y candidata a doctora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Nacional de San Martín (programa Global Campus of Human Rights). Profesora regular de Derecho Internacional Público, así como de Derechos Humanos y Garantías, ambas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora en formación en el proyecto UBACYT – «Génesis, estructura y aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial» (2020-2022) e investigadora en el proyecto UBACYT «Interpretación y adjudicación en casos sobre derechos humanos en los Superiores Tribunales de Justicia Provinciales y de la CABA. Las culturas judiciales en perspectiva comparada provincial» (2020-2023). Revisora en diferentes revistas sobre derechos humanos. Su correo es [asandrifuentes@derecho.uba.ar](mailto:asandrifuentes@derecho.uba.ar).  <https://orcid.org/0009-0001-9926-3075>.

## ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS

---

El *Anuario de Derechos Humanos* es una publicación semestral de referencia y consulta en materia de derechos humanos y campos afines. Busca ser un espacio de discusión de los temas centrales en el ámbito nacional e internacional sobre derechos humanos. Es publicado desde 2005 por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

EDITORA

Claudia Iriarte Rivas

[ciriarter@derecho.uchile.cl](mailto:ciriarter@derecho.uchile.cl)

SITIO WEB

[anuariodh.uchile.cl](http://anuariodh.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[anuario-cdh@derecho.uchile.cl](mailto:anuario-cdh@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))