



La Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia: una oportunidad de aporte para la sociedad civil

Carlos Quesada*

Este artículo hace un recuento de la elaboración de la Convención contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia que se adelanta en la Organización de Estados Americanos. Para ello, señala los diferentes momentos y acciones que marcan el desarrollo de la Convención en el seno de la OEA, la creación del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto, de la Relatoría Especial en este tema de la Comisión interamericana y de los diferentes aportes organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, el autor indica algunos de los aspectos que considera deben ser incluidos en la Convención.

Palabras claves: Racismo, discriminación, Convención Interamericana contra el Racismo, Relatoría Especial para los Derechos de los Afro Descendientes y Discriminación Racial, Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, Discriminación Racial, Sistema Interamericano, Sociedad Civil

Introducción

Aunque el tema de la discriminación no es nuevo dentro la OEA, no fue sino hasta hace una década que esta organización comenzó a reconocer el grave impacto de este problema. En el 2000, la Asamblea General sugirió por primera vez la creación de una Convención Interamericana contra el Racismo. A partir de aquel momento se inició un proceso que podría finalizar con la aprobación de un nuevo instrumento regional para proteger los derechos de grupos vulnerables que sufren de discriminación en las Américas.

Dicho documento brindaría la oportunidad de manifestar todas las formas de discriminación que existen en el continente. Además, podría identificar a los grupos de la población que estén afectados por ella. Un papel importante estaría reservado tanto a la Comisión, como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para promover la protección de los derechos establecidos por la Convención. Los aportes de la sociedad civil son de importancia vital para llegar a la realización del nuevo instrumento en un futuro cercano.

* Director del Programa de América Latina. Global Rights-Partners for Justice, carlosq@globalrights.org.

La OEA

La problemática relacionada con la discriminación racial ha sido tratada superficialmente dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y en sus diferentes órganos. No es sino hasta hace una década que la Organización viene reconociendo que la discriminación racial es un problema grave en la región, que conlleva a una serie de violaciones a los derechos humanos, y que por tanto, hay que iniciar un proceso, desde el ente regional, por combatirla.

Sin embargo, el tópico del "racismo y toda forma de discriminación e intolerancia" no es nuevo en la OEA. La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece en su artículo 3.I que "los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo". El artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que "todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en dicha declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo...". Por su parte, en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) se prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.¹

La Asamblea General de la OEA en 1994 hace referencia al tema por primera vez.² Consideró que el racismo y la discriminación en sus distintas formas atentan contra los principios y prácticas de la democracia como forma de vida y de gobierno y, en definitiva, persiguen su destrucción. En 1996 no hubo una resolución específica sobre la materia, pero la Asamblea General³ instó a los Estados miembros a que garanticen y den especial vigilancia a la protección de los derechos humanos de, entre otros, las víctimas de discriminación racial.

En 1999, la Asamblea General⁴ instó a los Estados miembros a que respalden las actividades para organizar la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial,*

la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia, e invitó a los Estados miembros a cooperar con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en sus esfuerzos encaminados a apoyar los trabajos preparatorios de la reunión interamericana previa a la Conferencia Mundial.

En 2000, la Asamblea General⁵ introduce por primera vez la idea de una Convención Interamericana contra el Racismo, a través del Embajador de Brasil ante la Organización de Estados Americanos, Valter Pecley Moreira. La resolución titulada "Elaboración de un proyecto de convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia", encomendó al Consejo Permanente que estudiara la necesidad de elaborar un proyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

La discriminación racial es un problema grave en la región, que conlleva a una serie de violaciones a los derechos humanos



En ese mismo año se envía un cuestionario a los Estados miembros, para que éstos formulen sus recomendaciones con referencia al proyecto de Convención, en especial sobre la necesidad o no de que exista este instrumento regional. De los ocho Estados que contestan el cuestionario, Estados Unidos es el único que considera que no es necesario. Además se plantea en ese momento la posibilidad de que el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) pueda solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de una Convención.

En el 2002 la CIDH hace una presentación ante el CAJP en la que resalta los elementos de la Conferencia Regional Preparatoria para la Conferencia Mundial contra el Racismo, que

1 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Capítulo I Enumeración de Deberes. Obligación de Respetar los Derechos.

2 Resolución AG/RES.1271 (XXIV-O/94) "No discriminación y tolerancia".

3 Mediante resolución AG/RES.1404 (XXVI-O/96) "Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos".

4 Mediante resolución AG/RES.1695 (XXIX-O/99) "Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia".

5 Mediante resolución AG/RES.1712 (XXX-O/00).



La Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia: una oportunidad de aporte para la sociedad civil

se realizó en Santiago de Chile en el año 2000, y que considera importante retomar para el ente regional. En primer lugar se reconoció la diversidad de los grupos raciales y étnicos; en segundo lugar, que el racismo y todas las formas de discriminación agravan las condiciones de pobreza, marginación y exclusión social; en tercer lugar, el deber de proteger y promover los derechos humanos; y, finalmente, que el desarrollo democrático es fundamental para erradicar la discriminación racial.

En el 2003 Global Rights --conocido entonces como el International Human Rights Law Group (IHLRG) -- elabora un documento que es presentado por la delegación de Brasil ante el CAJP, en el que expone la importancia jurídica de elaborar una Convención. La evaluación estableció, entre otros elementos, que la Convención reforzaría y complementaría las normas y mecanismos nacionales e internacionales ya existentes. Mencionó además que aunque en el sistema de protección interamericano existen referencias a la discriminación basada en la raza, éstas no expresan de forma detallada

la discriminación racial, e hizo hincapié en la escasez de casos sobre discriminación racial que se presentan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Asamblea General en el 2003,⁶ encomienda al Centro de Justicia de las Américas (CEJA) un estudio donde se detallan manifestaciones de racismo dentro de los sistemas de justicia de las Américas. Si bien el estudio no decía que debía enfocarse en afro descendientes, el CEJA realiza su enfoque sobre las prácticas de racismo e intolerancia que afectan a los afro descendientes en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana, así como las medidas jurídicas que estos países han tomado para combatir y prevenir el racismo y la discriminación.

El estudio se enfoca más en como los afro descendientes no acceden a puestos de poder dentro de los sistemas judiciales, más que como víctimas de los sistemas de justicia penal; sin embargo, deja claro que el racismo y la discriminación afectan a esta población, en especial sobre cómo es percibida a nivel social y cómo los afro descendientes son excluidos de las

Relatoría para los Derechos de los Afro descendientes y Discriminación Racial

En el camino hacia la Convención, es importante mencionar la creación de la Relatoría Especial para los Derechos de los Afro Descendientes y Discriminación Racial en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en febrero de 2005, cuyas funciones fueron asignadas al señor Clare Roberts, comisionado de Antigua y Barbuda.

Entre los mandatos de la Relatoría están el preparar informes especiales sobre los derechos de los afro descendientes en las Américas y formas de eliminar la discriminación racial; analizar las quejas de racismo y discriminación racial recibidas por la Comisión; realizar visitas in loco y hacer recomendaciones a la misma Comisión sobre la pertinencia de audiencias temáticas y estar presente en audiencias temáticas relativas a discriminación racial.⁷

Es muy pronto para evaluar su impacto, pero el Relator ha participado en distintas actividades, organizadas por Global Rights o por diferentes gobiernos, en los que ha mostrado interés y sensibilidad por la temática. Un aspecto relevante, para la discusión que nos toca tener hoy, es que la Relatoría ha mostrado una creciente sensibilidad hacia los derechos económicos, sociales y culturales; aspecto que en el caso afro descendiente, toma una relevancia mayor y para otros grupos toma una mayor importancia.

6 Mediante AG/RES 1930 (XXXIII-O/03).

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa 3/2005.

oportunidades sociales y económicas de la sociedad.

Lo importante del estudio es que genera conciencia entre los Estados miembros de la OEA, sobre la necesidad de contar a mediano plazo con una Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Es a partir de diciembre de 2004, luego de la presentación del estudio de CEJA, que el gobierno de Brasil empieza a trabajar en un proyecto de resolución encaminado hacia la creación de un Grupo de Trabajo que inicie el proceso de redacción del nuevo instrumento regional.

Grupo de trabajo inicia proceso de discusión de la Convención con apoyo de la sociedad civil

En la Asamblea General de la OEA de junio de 2005 y celebrada en Fort Lauderdale, Florida (E.E.U.U.) se crea el Grupo de Trabajo encargado de Elaborar un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.⁸ Dentro de las actividades principales adelantadas por este colectivo cabe mencionar la realización de dos sesiones especiales, que contaron con una amplia participación de la sociedad civil. La primera el 28 y 29 de noviembre del 2005 y la segunda el 7 de marzo del 2006, ambas en la ciudad de Washington D.C.

En la primera sesión,⁹ participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos en el tema, representantes de Estados miembros y de expertos de Naciones Unidas. En esta ocasión, se hizo referencia a las principales formas y fuentes de racismo; a los instrumentos e iniciativas regionales e internacionales para combatirlo y a ejemplos de buenas prácticas. En este evento, se recogieron las demandas de distintos grupos, cuyos derechos estarían protegidos en dicha Convención.

• Daniel Mariaschin, Presidente Ejecutivo de *B'nai Brith Internacional*, organización judía internacional, manifestó su preocupación por los recientes ataques antisemitas en las Américas, manifestaciones que se han hecho evidentes en los medios de comunicación y en la Internet. Si bien resaltó que la OEA ha reconocido que la intolerancia religiosa existe en la región, considera que es necesario combatirla en el ámbito nacional e internacional.

• Carlos Quesada de Global Rights reiteró la forma en que las comunidades afro descendientes sufren discriminación en el continente e introdujo a Geiler Romana, Presidente de la Asociación de Afro Colombianos Desplazados (AFRODES), quien manifestó que una Convención contra el Racismo ayudaría a erradicar las desigualdades sociales generadas por este flagelo, en especial, se refirió a la situación de las comunidades afro colombianas en el pacífico de Colombia.

• Hussein Ali Kalout, Director del Centro de Cooperación Jurídica Internacional de Brasil, destacó que ésta era la primera ocasión que el tema de la discriminación hacia los árabes y musulmanes era discutido abiertamente en el seno de la OEA.

• Alejandra Sarda de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos para los Gays y Lesbianas (IGLHRC) hizo mención al efecto agravante de las múltiples formas de discriminación y exclusión basadas en la sexualidad, la violencia en general y la discriminación y exclusión basadas en la condición frente al VIH/SIDA. Manifestó que la violación del derecho inherente de cada persona a su identidad de género y a su desarrollo personal es una violación que conlleva a la acumulación de distintas formas de discriminación y exclusión.

• Tanya Hernández, académica estadounidense resaltó que la educación es la base del progreso en una sociedad, y que en nuestro continente, un gran porcentaje de la población es discriminado por su raza u origen étnico. Dejó claro que una convención promovería significativamente el combate contra la discriminación en la educación y ofrecería mecanismos de promoción y protección de estos derechos.

• Michael McIntock, Director de Investigaciones de *Human Rights First* habló sobre los crímenes de odio y sobre cómo un gran porcentaje de personas son atacadas por motivos de raza, origen étnico, religión u orientación sexual entre otros. Planteó la necesidad de que los gobiernos promuevan y apliquen leyes que ataquen estas conductas.

• En dicha sesión también hubo representantes de organismos de Naciones Unidas y de otras organizaciones interna-



8 Resolución AG/RES 2126 (XXXV-0/05).

9 OEA.CAJP/GT/RDI-16/05. Grupo de Trabajo para Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia. Informe de Relatora de la Sesión Especial de Reflexión y Análisis sobre la Naturaleza de una Futura Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.



cionales que hicieron hincapié en las buenas prácticas. James Goldston, Director Ejecutivo de *Open Society Institute Justice Initiative* se refirió a la experiencia europea en materia de instrumentos legales contra el racismo y el desarrollo de la jurisprudencia al respecto.



Este nuevo instrumento regional debe explicitar las formas de racismo que se expresan en nuestro continente y los grupos que son afectados por dichas manifestaciones de racismo e intolerancia, incluyendo las implicaciones de los avances tecnológicos en las nuevas formas de expresión del racismo e intolerancia. Por lo anterior, debe de plantearse una definición del concepto de racismo en el contexto americano.

- Mario Ellington, en representación de la Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación de Guatemala planteó que si bien es cierto su país ha hecho esfuerzos por establecer el principio de igualdad en la Constitución Política y ha trazado estrategias para combatir la discriminación y el racismo, queda mucho por hacer. De ahí la importancia de contar con una convención interamericana que combata la discriminación.
- Por su parte, Ariel Dulitzky de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó que la no discriminación, constituye un principio básico relativo a la protección internacional de los derechos humanos y agregó que la eliminación de toda forma de discriminación contribuye al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana, de ahí la importancia de definir el alcance de una futura convención.

Una nueva sesión especial, fue organizada por el Presidente del Grupo de Trabajo y la sociedad civil, aprovechando las sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En dicha reunión se hicieron presentaciones individuales y elaboraron recomendaciones específicas encaminadas hacia la voluntad de la sociedad civil de aportar al proyecto de Convención y en el texto de la misma.

La Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia: una oportunidad de aporte para la sociedad civil

¿Qué debemos esperar de la Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia?

Esta Convención, si bien parte de la Convención Internacional contra Todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas de 1965, debe ir más allá, y adecuarse a un contexto universal y regional que demanda nuevas acciones.

Debe tener como base los instrumentos internacionales y regionales existentes, donde se establece el principio de no discriminación. Entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática de las Américas.

Este nuevo instrumento regional debe explicitar las formas de racismo que se expresan en nuestro continente y los grupos que son afectados por dichas manifestaciones de racismo e intolerancia, incluyendo las implicaciones de los avances tecnológicos en las nuevas formas de expresión del racismo e intolerancia. Por lo anterior, debe de plantearse una definición del concepto de racismo en el contexto americano, así como el de discriminación e intolerancia, conceptos que deben ser adecuados a nuestros tiempos.

Debería incluir un capítulo sobre cuáles son las formas de racismo, discriminación e intolerancia en nuestro continente. Esto brindaría la oportunidad de poder manifestar todas las formas de racismo e intolerancia, que desde la Conferencia de Santiago de Chile (2000), vienen denunciando los distintos grupos: entre ellos, los afro descendientes, los indígenas, los migrantes, los refugiados, las minorías sexuales, étnicas, religiosas y las personas sero positivas VIH o con el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA). Sería en esta sección, donde los grupos estarían identificados.

Tanto la sociedad civil, como los expertos académicos y los mismos Estados, han planteado una serie de manifestaciones de racismo e intolerancia que podrían estar incluidas en la Convención. Ante esas manifestaciones, se debe regular la protección de los derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, que afectan el desarrollo indi-

vidual y colectivo de los beneficiarios de esta Convención. Toda protección, conlleva también una serie de responsabilidades de los Estados para garantizar el goce de los derechos regulados, responsabilidades tanto por acción, como por omisión.

Finalmente debe estar regulado el mecanismo de protección, dando un papel protagónico a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Para esto se puede estipular la elaboración de informes periódicos, como lo establece el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial –CERD-- en Naciones Unidas.

La importancia de los informes radica en la posibilidad de los Estados para hacer una auto evaluación de las políticas en términos de esfuerzos por la implementación de acciones afirmativas en el ámbito educativo, salud, empleo, etc. Permitiría a la Comisión hacer una evaluación comparativa y fomentar el ejercicio de las buenas prácticas. Además las organizaciones de la sociedad civil podrían complementar el informe del país, o elaborar informes paralelos que demuestren prácticas sistemáticas de discriminación racial e intolerancia.

La Convención vendría a fortalecer el actual sistema de peticiones individuales y facilitar la presentación de nuevos casos contenciosos. Ésta es la riqueza del sistema interamericano de protección y promoción: la reparación por el daño causado o la posibilidad de que se puedan prevenir futuras violaciones de derechos humanos.

El papel de las distintas relatorías especiales sería fundamental para este mecanismo de monitoreo. En especial ampliaría las acciones de la Relatoría Especial para Pueblos Afro Descendientes y Discriminación Racial, pero además reforzaría la razón de ser de todas las demás relatorías existentes, incluyendo la de pueblos indígenas, entre otras.

Un aspecto a considerar sería el papel que podría jugar la Corte Interamericana, más allá de sus funciones contenciosas, que enriquecerían la lucha contra el flagelo de la discriminación en la región.

Conclusiones

La Organización de Estados Americanos se encamina con paso sólido hacia la redacción de un borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia. Camino en el que las organizaciones de la sociedad civil hemos contribuido, no sólo en cuanto a la exposición de la problemática de los distintos grupos, sino en cuanto a las propuestas de solución.

Aquellos que hemos venido participando seguiremos de cerca el proceso, así como las discusiones. Vamos a continuar informando a las demás organizaciones de la región, con el fin de que se apropien de la iniciativa.

La Organización de Estados Americanos se encamina con paso sólido hacia la redacción de un borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia. Camino en el que las organizaciones de la sociedad civil hemos contribuido, no sólo en cuanto a la exposición de la problemática de los distintos grupos, sino en cuanto a las propuestas de solución.

Las organizaciones de la sociedad civil siguen siendo actores activos dentro de la OEA y sus distintos órganos. Nuestro trabajo ha sido informar a nuestras contrapartes en todos los países de las Américas sobre este nuevo instrumento. Quedan muchos retos, tanto en el proceso de redacción y negociación de la Convención, como en su aprobación y ratificación, por lo que las alianzas y el trabajo de incidencia serán esenciales para que este instrumento regional sea una realidad en un futuro cercano.

Los Estados de las Américas tienen un compromiso con sus pueblos, especialmente con aquellos que han sido tradicionalmente excluidos y discriminados y es la búsqueda de ese compromiso lo que nos impulsa a buscar este nuevo instrumento regional.





La Convención Interamericana contra el Racismo y
toda forma de Discriminación e Intolerancia:
una oportunidad de aporte para la sociedad civil

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OEA. Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre.

OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

CIDH. Comunicado de Prensa Número 3, 2005.

OEA. Resolución de Asamblea General AG/RES.1271 (XXIV-O/94).

OEA. Resolución de Asamblea General AG/RES.1404 (XXVI-O/96).

OEA. Resolución de Asamblea General AG/RES.1695 (XXIX-O/99).

OEA. Resolución de Asamblea General AG/RES.1712 (XXX-O/00).

OEA. Resolución de la Asamblea General AG/RES 1930 (XXXIII-O/03).

OEA. Resolución de la Asamblea General AG/RES 2126 (XXXV-O/05).