

CONSEJO PERMANENTE DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

OEA/Ser.G
CAJP/GT/RDI-101/08
21 noviembre 2008
TEXTUAL

Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar
un proyecto de Convención Interamericana contra el
Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia

SESIÓN ESPECIAL DEL GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO
DE ELABORAR UN PROYECTO DE CONVENCIÓN CONTRA
EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA

Sede de la OEA – Washington, D.C.
Salón José Gustavo Guerrero
20 de noviembre de 2008

APORTES E INTERVENCIONES DE EXPOSITORES

Aportes y comentarios de la Oficina del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
al Borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e
Intolerancia

A. Introducción

Adicionalmente a su mandato de brindar protección internacional a los refugiados y apoyar a los Estados a alcanzar soluciones duraderas, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas también han confiado al ACNUR actividades humanitarias adicionales a favor de otras categorías de personas que requieren protección internacional, como los repatriados y los apátridas. Además, en circunstancias específicas, el ACNUR también tiene la tarea de proteger y asistir a los desplazados internos.

La Agenda para la Protección, aprobada por el Comité Ejecutivo en el año 2002, reconoce la necesidad de “promover una actitud positiva y respetuosa hacia los refugiados” y “adoptar medidas para combatir el racismo, la discriminación racial y la xenofobia contra los solicitantes de asilo y los refugiados” (Meta 1, Objetivo 8).

En consideración a su mandato de protección internacional, el ACNUR acoge con satisfacción el Borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en reconocimiento principalmente al hecho que el racismo y la

intolerancia afectan a los refugiados y otras personas que requieren de protección internacional a lo largo de todas las fases del ciclo del desplazamiento forzado^{1/}.

B. Consideraciones sobre el principio de no discriminación

El principio de no discriminación es un principio fundamental del derecho internacional^{2/} y del derecho internacional de refugiados. Se encuentra regulado en el artículo 3 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el cual señala: “[l]os Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de [dicha] Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”. Una disposición idéntica está contenida en el artículo 3 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. El artículo 9 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 establece que “[l]os Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a ninguna persona o a ningún grupo de personas, por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos”.

Las causales de prohibición de la discriminación han sido ampliadas y complementadas por otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, entre los cuales destaca el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con su amplio rechazo de la discriminación tanto en la aplicación de la ley como en la sustancia de ésta. Esta constatación nos lleva a sugerir que al final del artículo 1 párrafo primero del documento consolidado del proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia o bien como nota aclaratoria al pie se incluya una fórmula en el sentido de que es entendido que la prohibición de discriminación también incluye la interpretación o aplicación discriminatorias de la ley por cualquier órgano.

1. A pesar de que muy pocos países son étnicamente homogéneos, el fin de la Guerra Fría puso de manifiesto las tensiones étnicas subyacentes en muchos países, dando como resultado el desplazamiento forzoso de miles de personas en varias regiones del mundo. Así vimos con horror como el odio étnico y la manipulación política dieron lugar al genocidio en Rwanda y a la limpieza étnica en el caso de la ex Yugoslavia. Las motivaciones étnicas igualmente subsisten en los recientes conflictos en Sudán y la República Democrática de Congo.
2. La discriminación entre refugiados (artículo 3 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951) y contra los refugiados (artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) está prohibida en el derecho internacional y afecta tanto el ejercicio de sus derechos como la búsqueda de soluciones duraderas. Igualmente, la vigencia y respeto del principio de no discriminación es particularmente importante también en el caso de

1. En este sentido, véase: Comité contra la Discriminación Racial, Recomendación General 22, “*El artículo 5 y los refugiados y las personas desplazadas*”, 49º período de sesiones, 1996.

2. En relación con el principio de no discriminación como un principio básico de protección de derechos humanos, véase: Comité de Derechos Humanos, Observación General 18: “No discriminación”, 37º período de sesiones, 1989; Comité contra Discriminación Racial, *Recomendación general N° 14*, 42º período de sesiones (1993), y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, “*La condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*”, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

repatriados, en la medida que el Estado de nacionalidad o residencia habitual debe garantizar que no serán discriminados en razón de haber sido refugiados.

3. Con respecto a la prevención de la apatridia, nos preocupa la aplicación de políticas discriminatorias que dan lugar a la apatridia. Al respecto, es de particular preocupación la discriminación contra minorías étnicas en relación con la inscripción de nacimientos, la adquisición de la nacionalidad al momento del nacimiento (a través de los principios *jus soli* y *jus sanguinis*) y la pérdida o privación de la nacionalidad. En los casos que las personas concernidas no poseen otra nacionalidad, quedan apátridas y en la mayoría de los países de la región no existen mecanismos específicos para brindarles un estatuto legal y garantizar sus derechos mientras se busca una solución definitiva. Por lo tanto, la discriminación en materia de nacionalidad puede tener efectos particularmente graves.

C. La situación de los refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas en el continente americano.

4. En nuestro continente el desplazamiento forzoso afecta de manera desproporcionada a los grupos o las minorías étnicas (afrodescendientes y pueblos indígenas), tal y como ha sido subrayado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos^{3/}, y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos contenciosos^{4/} y de medidas provisionales^{5/}.

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe Anual de Derechos Humanos 2007”, Capítulo IV sobre Colombia, párrafo 15, disponible en base de datos legal de la página web del ACNUR en español, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6242.pdf>. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional Colombiana en su auto 218 de 2006: “El desplazamiento forzado es particularmente gravoso para los grupos étnicos, que en términos proporcionales son los que sufren un mayor nivel de desplazamiento en el país según se ha informado reiteradamente a la Corte y lo han declarado distintos analistas del fenómeno. El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva la violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. Más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforman el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas”.

4 Revisten de particular importancia las recientes sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las Masacres de Ituango, del 1 de julio de 2006, el caso de la Masacre de Pueblo Bello del 31 de enero de 2006, y el caso de la Masacre de Mapiripán, del 15 de septiembre de 2005. Los extractos relevantes de dichas sentencias, están disponibles en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: www.acnur.org

5 En el caso de medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son de particular importancia los casos de la *Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, resolución de 18 de junio de 2002; caso de las *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, resolución de 6 de marzo de 2003; y caso del *Pueblo Indígena Kankuamo*, resolución de 5 de junio de 2004; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los extractos de dichas resoluciones se encuentran en la página web del ACNUR en español: www.acnur.org

5. Se estima que en nuestra región, existen más de 3 millones de personas necesitadas de protección internacional (solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos) y un número indeterminado de apátridas.
6. Igualmente, la aplicación de prácticas discriminatorias respecto del acceso a la inscripción de nacimientos en los Registros Civiles y la obtención de la nacionalidad para niños nacidos en el territorio de un Estado^{6/}, de padres extranjeros, ya sea que se trate de minorías étnicas y/o sobre la base de la condición migratoria de los padres, y la aplicación discriminatoria en los procedimientos de naturalización dan lugar a situaciones de apatridia^{7/}.
7. Por otra parte, si se recurre de manera excepcional, con base en la ley, a la detención de solicitantes de asilo, refugiados y apátridas, ésta ha de ser no discriminatoria y sujeta a la revisión judicial o administrativa^{8/}.

D. La Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y la protección internacional de refugiados y otras personas del interés del ACNUR

8. Los instrumentos regionales de protección de derechos humanos (Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo XXVII y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.7) consagran el derecho de buscar y recibir asilo. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es el primer instrumento internacional convencional de derechos humanos que contiene el derecho de asilo (art. 22.7), e incluye una formulación del principio de no devolución (art. 22.8) en términos más amplios que los previstos en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
9. Asimismo, el artículo XIX de la Declaración Americana establece que “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda”. El artículo 20 de la Convención Americana reconoce el derecho a la nacionalidad y, además, establece dos salvaguardias claves para garantizar el ejercicio de este derecho en la práctica. En primer lugar, el párrafo 2 del artículo 20 establece que “[t]oda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra”, una salvaguardia esencial para prevenir

6 En este sentido, véanse: Comité contra la Discriminación Racial, Recomendación General No. 30 “Discriminación contra los no ciudadanos”, 65º período de sesiones, 2004, párr. 1, 13 y 16, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las niñas Yean y Bosico, sentencia del 8 de septiembre de 2005. Extractos relevantes de dicha sentencia están disponibles en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3794.pdf>

7 La relación existente entre discriminación contra las minorías y la apatridia ha sido subrayada por la Experta Independiente de Naciones Unidas sobre Minorías, en su informe anual presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de fecha 28 Febrero de 2008 (A/HRC/7/23).

8 Comité contra la Discriminación Racial, Recomendación General No. 30 “Discriminación contra los no ciudadanos”, 65º período de sesiones, 2004, párr. 19 y 20. Véase: ACNUR, “Directrices sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo”, párr. 5 y 6, disponible en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1929.pdf>

casos de apatridia al momento del nacimiento. Es evidente que esta obligación también debe ser leída en conjunto con la cláusula de no discriminación contenida en el artículo 2 de la Convención.^{9/} Por otro lado, el párrafo 3 del artículo 20 prohíbe la privación arbitraria de la nacionalidad, lo que incluye privación de nacionalidad por motivos discriminatorios.

10. No obstante la especificidad de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, los instrumentos regionales de derechos humanos igualmente fortalecen y complementan la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional en el continente americano. En este sentido, nos complace que el borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, incluya salvaguardas específicas para la protección de refugiados y otras personas del interés del ACNUR, tales como los repatriados, los desplazados internos y los apátridas.
11. Sin embargo, por cuestiones técnicas y de consistencia, nuestra Oficina respetuosamente solicita que la formulación contenida en el artículo 1 del borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia se mantenga en todo el texto, incluyendo la parte preambular del borrador de Convención, en los siguientes términos: "... la condición de migrante, refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno". Eso subsanaría el hecho que varios párrafos de la parte preambular del texto propuesto sólo se refieren a la "condición de migrante, refugiado o desplazado".
12. Respecto de la definición de "discriminación" propuesta por en el borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia vemos con satisfacción que se enumeren algunas causales o motivos, pero igualmente que se incluya la expresión "o de cualquier otra naturaleza". Como señalado por los órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas^{10/} y, en particular, en nuestro continente, sobre la base de las disposiciones de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo II, "...ni otra alguna") y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1, "...de cualquier otra índole...o cualquier otra condición social"), se llega a la conclusión que las causales de no discriminación son enunciativas y no taxativas (*numerus apertus y no numerus clausus*).
13. Sobre la base del impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso en las comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, así como la aplicación de prácticas discriminatorias que tienen como resultado la apatridia, nuestra Oficina agradece y valora la inclusión de una formulación similar a la utilizada en el artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará"; para resaltar la vulnerabilidad y las necesidades diferenciadas de protección de refugiados, repatriados, apátridas y desplazados internos.

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las niñas Yean y Bosico, sentencia del 8 de septiembre de 2005. Extractos relevantes de dicha sentencia están disponibles en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3794.pdf>

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 5, "Las personas con discapacidad", 11º período de sesiones, 1994, parr. 5..

14. Teniendo presente la causalidad existente entre las prácticas discriminatorias de inscripción de nacimientos y de adquisición de la nacionalidad, la privación y denegación de la nacionalidad y la apatridia, y sus implicaciones para las minorías étnicas, el ACNUR sugiere que se incluya respetuosamente la prohibición de estas prácticas en el borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. En este sentido, el ACNUR valora el programa interamericano de registro universal como una medida de vital importancia para la prevención de situaciones de apatridia en el continente.
15. Asimismo, considerando el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso en las poblaciones afrodescendientes y grupos indígenas, respecto de su cultura, autonomía, y territorio, el ACNUR se complace que el borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia igualmente incluya disposiciones específicas para la protección de estas poblaciones.
16. Con base en la experiencia en la región andina, el ACNUR reitera a los estados que las comunidades indígenas que viven en las zonas fronterizas también pueden tener necesidades válidas de protección internacional como refugiados, y que no debe negárseles la posibilidad de acceder a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, debido a su supuesta doble nacionalidad, en tanto en la mayoría de los casos no disponen de documentación del país de origen ni del país de acogida para acreditar dicha situación.
17. En este sentido, el ACNUR confía que los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que la condición de refugiado será reconocida de conformidad con los criterios establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y para aquellos países que han incorporado la Declaración de Refugiados de 1984 en su legislación o práctica estatal, respecto de todos los individuos sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, original nacional o social, condición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
18. La discriminación racial, la discriminación y la intolerancia constituyen retos importantes para la protección de los refugiados y otras personas del interés del ACNUR. Nuestra Oficina reitera su compromiso con los Estados Miembros de continuar apoyándoles en el cumplimiento de sus compromisos internacionales para la protección de los niños y niñas, adolescentes, hombres y mujeres, ancianos y ancianas, refugiados, repatriados, desplazados internos y apátridas en nuestro continente.
19. El ACNUR agradece la invitación del Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, encargado de elaborar un proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, para referirse, el día de hoy, a la definición y ámbito de aplicación propuestos en dicha Convención y su importancia para fortalecer y complementar la protección de refugiados, repatriados, desplazados internos y apátridas en las Américas.