

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

OEA/Ser.G
CAJP/GT/RDI-16/05
5 diciembre 2005
Original: español

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

INFORME DE LA 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

Sede de la OEA - Washington, D.C.
Salón Padilha Vidal - 1889 "F" Street, NW
28 y 29 de noviembre de 2005

INFORME DE LA RELATORA DE LA SESIÓN ESPECIAL

I. INTRODUCCIÓN

La Asamblea General de la OEA en su trigésimo quinto período ordinario de sesiones (Fort Lauderdale, junio, 2005) mediante resolución AG/RES. 2126 (XXXV-O/05), encomendó al Consejo Permanente la institución de un Grupo de Trabajo (GT-RDI) encargado de recibir contribuciones con vistas a la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (GT-RDI). Asimismo, instruyó al Grupo (GT-RDI) para que convocara a una Sesión Especial de reflexión y análisis sobre la naturaleza de una futura Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, destinada a incrementar el grado de protección de los seres humanos contra actos de esa naturaleza, con miras a fortalecer los estándares internacionales vigentes y que tuviese en cuenta las formas y fuentes de racismo, discriminación e intolerancia del Hemisferio, con amplia participación de especialistas gubernamentales, representantes de organismos especializados del sistema interamericano y otros sistemas regionales, miembros de órganos y organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas y representantes de organizaciones no gubernamentales.

El 20 de octubre de 2005, el GT-RDI aprobó el Temario de la Sesión Especial (CAJP/GT/RDI-3/05 rev. 3 corr. 1), la cual se desarrolló durante los días 28 y 29 de noviembre de 2005 y que figura junto con el Calendario (CAJP/GT/RDI-12/05 rev. 2 corr. 1) como anexo al presente documento (Ver Anexo I: Temario y Calendario). Siguiendo el mandato de la resolución AG/RES.2126 (XXXV-O/05), la Sesión Especial tuvo tres paneles, dedicados a los siguientes temas:

- a. La problemática: Determinación de las principales formas y fuentes de racismo, discriminación e intolerancia en el Hemisferio.
- b. Instrumentos e iniciativas regionales e internacionales para combatir el racismo, la discriminación racial y cualquier forma de discriminación e intolerancia.
- c. Prácticas óptimas: modelos nacionales e internacionales como fuente de una convención interamericana.

II. INAUGURACIÓN

La Sesión Especial se inauguró el lunes 28 de noviembre de 2005 a las 9:45 a.m. Se escucharon las palabras del Presidente del GT-RDI, señor Silvio José Albuquerque e Silva y del señor Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza (Ver Anexo II: Palabras del Presidente del Grupo de Trabajo y del Secretario General). El Secretario General resaltó la importancia del tema para la Organización poniendo énfasis en la necesidad que la eventual convención sea concreta y práctica.

A continuación, propuesta de la Delegación de Argentina, se eligió por aclamación como relatora de la Sesión Especial a la suscrita, Representante Alternativa de la Misión Permanente de Colombia ante la OEA y Vice-Presidenta del GT-RDI.

III. PRIMER PANEL

El primer panel se desarrolló el lunes 28 de noviembre de 2005 y abordó la problemática, es decir, estuvo avocado a la determinación de las principales formas y fuentes de racismo, discriminación e intolerancia en el Hemisferio.

La señora Josefina Stubbs Especialista Principal en Desarrollo Social para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, inició su presentación indicando que el trabajo más importante que sobre este tema se realiza actualmente en el Banco Mundial está orientado a la población afrodescendiente que en general vive en América Latina en situación de extrema pobreza. Expresó que las principales áreas en que la población afrodescendiente se siente discriminada se relacionan con la educación, el trabajo, la vivienda, la salud, y en el acceso al sistema político y judicial. Señaló que uno de los problemas más importantes que se enfrenta es que las estadísticas aún son muy incompletas e inconsistentes, por ejemplo en cuanto al número que compone dicha población y el lugar donde se encuentran, y esto tiene un impacto en la confección de políticas y estrategias concretas. Expresó la necesidad urgente de promover una consciencia a nivel general, incluyendo en el marco de la misma población afrodescendiente de tal manera de obtener datos mucho más fidedignos a través de la pregunta de la auto-identificación racial. Resaltó la relación entre desempleo, raza y ubicación geográfica en varias partes del continente. Indicó que el reto principal es romper el patrón de inequidad a partir de la construcción de una agenda basada en derechos, con miras al cumplimiento de los objetivos de la Declaración del Milenio. Finalmente, expresó que la sociedad civil debe ser fortalecida en cuanto a recursos y apoyo técnico y a la vez se debe trabajar en la construcción de consciencia y auto-identificación al interior de los propios grupos discriminados.

El señor Daniel Mariaschin, Vicepresidente Ejecutivo de B'nai B'rith International (Centro de Derechos Humanos y Políticas Públicas), se refirió al tema del antisemitismo e inició su presentación indicando que existen 6 millones de judíos en Norte América, 360,000 judíos en Sudamérica y 50,000 judíos en Centroamérica. Señaló además que desde el año 2000 se ha incrementado el antisemitismo en el continente y que los Estados deben enfrentar a los grupos antisemitas y adoptar políticas contra la propaganda que promueve el odio contra este grupo. Recomendó a la OEA adoptar una resolución que trate el tema del antisemitismo tal como se han adoptado decisiones y resoluciones a nivel Europeo, y sugirió que los Estados Miembros se reúnan para discutir las mejores prácticas en el combate al antisemitismo. Indicó asimismo que las fuerzas policiales deben conocer la naturaleza de estos crímenes y combatirlos. Un punto que resaltó fue la difusión del odio racial a través de la Internet y la necesidad de que los Gobiernos encuentren la mejor manera de controlar esta situación. En cuanto a la libertad de expresión y los excesos que en su nombre se cometen, es necesario ver cada caso particular según el contexto de cada país, y se debe tener en cuenta que las decisiones judiciales ayudan a crear precedentes importantes. Finalmente, el señor Mariaschin brindó su apoyo a la OEA y al Grupo de Trabajo con relación a los esfuerzos que realizan y recordó la Sesión Especial de enero de 2005 en el marco de la ONU en la cual se llamó la atención sobre el fenómeno del antisemitismo en el continente.

La señora Judith Morrison, Directora Ejecutiva de la Consulta Interagencial sobre Raza (Diálogo Interamericano) se refirió al alto costo de la discriminación racial y la intolerancia en la región e indicó que el la organización para la que trabaja está muy interesada en el tema de la discriminación porque la inclusión de todos los sectores de la sociedad es importante para un programa adecuado de gobernabilidad en las Américas. Señaló que las comunidades indígenas

representan el 8% de la población en el continente, y que en los últimos años su plan de reivindicaciones ha tenido cierto éxito debido al papel que diversas ONG han venido desempeñando en la promoción de sus derechos. Expresó que la pobreza en estos grupos genera un alto costo macroeconómico para los Estados ya que se está perdiendo su potencial económico. También indicó que ha habido adelantos en algunos países con relación a la población afrodescendiente aunque en general hay un trabajo muy arduo por realizar, tanto frente a estos como frente a indígenas. De otra parte, que aunque algunos sostienen que el problema no es de raza sino de clases, las estadísticas demuestran que el tema de la raza y el tema de la pobreza están relacionados. Igualmente, indicó que la auto-identificación es muy importante, ya que muchas veces las personas prefieren no identificarse como integrante de un grupo minoritario para no sufrir una mayor discriminación. También señaló la importancia del vocabulario utilizado y reconocer los nuevos términos que se vienen incorporando al léxico para identificar a estos grupos. Finalmente, recomendó que la eventual convención interamericana contenga los elementos que están incluidos ya en la Declaración de Santiago adoptada durante la Conferencia Regional de las Américas en el año 2000.

La señora Alejandra Sarda, Coordinadora del Programa para América Latina y el Caribe de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC), recomendó que algunos temas específicos estén presentes en la eventual convención interamericana. En primer lugar, señaló el efecto agravante de la discriminación por razones de identidad de género u orientación sexual y su relación con el derecho al desarrollo personal, sobre todo en atención a que los instrumentos internacionales ya existentes no se ocupan de este tema. Indicó que la discriminación basada en la orientación sexual se expresa a través de múltiples formas de intolerancia que deben ser tomadas en cuenta en su variedad en la convención interamericana, incluyendo la violencia de género. También sugirió que se incluya el tema de la discriminación a los portadores del HIV/Sida, pues dicha epidemia no conoce barreras sociales, geográficas ni sexuales. Recomendó, no obstante, que la discriminación por orientación sexual y por ser portador de HIV/Sida no sean confundidas en el texto de la convención sino que sean tratadas independientemente. También señaló que el tema de la auto-identificación es crucial para este grupo minoritario, pues es mucho más fácil esconder la condición homosexual que la condición racial, lo que provoca que los datos o estadísticas no sean muy ajustados a la realidad. Por último, indicó que existen condiciones e identidades que aún no tienen un concepto de referencia y por lo tanto es difícil reconocerlos o incorporarlos en un estudio o en una estadística, además de que la auto-percepción de la orientación sexual por parte de una persona puede cambiar con el tiempo.

El señor Carlos Quesada, Director del Programa para Latinoamérica de Global Rights – *Partners for Justice*, hizo una presentación general sobre la situación de los afrodescendientes en el continente e indicó que la lucha contra la discriminación de este grupo racial fue fuertemente respaldada durante la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, Argentina. Dio una serie de ejemplos sobre la fuerte discriminación contra este sector, y sobre sus condiciones generales de vida, entre otros, el menor nivel de ingresos con relación a otras poblaciones. Expresó, que si bien el acceso a la educación debe garantizarse, este acceso por sí mismo no necesariamente va a mejorar el nivel de vida de ciertas poblaciones. Se debe tratar de acceso y calidad en la educación con un combate paralelo al racismo estructural en las sociedades que permita luego la inserción laboral. El señor Quesada invitó al señor Geiler Romaña, Presidente de Afrodes (Organización Colombiana), para que hiciera una presentación general de la situación actual de los afrodescendientes en Colombia.

La señora Tanya Hernández, profesora de derecho y justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Rutgers, Newark, realizó una presentación sobre la discriminación y la educación y sobre cómo una eventual convención interamericana contra el racismo podría ayudar a aliviar las desigualdades en el acceso a la educación entre los distintos sectores de la población. Indicó que las tasas de analfabetismo demuestran la gran desigualdad entre las personas blancas y las afrodescendientes. El acceso a una mejor calidad de educación también demuestra una gran discrepancia entre diferentes personas en atención a la raza. También, señaló que la suerte del afrodescendiente se ignora en cualquier proceso de adopción de políticas en materia de educación y que la responsabilidad en la desigualdad de la educación recibida se traslada del contexto social al contexto individual y familiar definido por una determinada raza. Recomendó una mejor redistribución de los recursos que asignan los gobiernos a la educación impartida en los diferentes sectores humanos, dando especial atención a aquellos menos favorecidos. Esto significa, que la igualdad sólo se puede conseguir otorgando una mayor cantidad comparativa de recursos a aquellos que menos tienen, con relación a los que tienen un mejor acceso a los medios de educación. Señaló que una convención interamericana debe sin duda tratar esta problemática de la educación.

El señor Hussein Ali Kalout, Director del Centro de Cooperación Jurídica Internacional, se refirió a la discriminación contra los árabes y los musulmanes en el Hemisferio. Señaló que esta sería la primera vez que en el marco de la OEA se discutía el tema de la discriminación contra este sector minoritario. Resaltó que la intolerancia contra el sector se incrementó después de los hechos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Que en todo caso, las medidas antiterroristas que legítimamente pueden adoptar los Estados deben ir aparejadas con medidas de respeto de los derechos humanos especialmente frente a ciertos sectores vulnerables de la población. Subrayó que en algunos casos, el concepto de “medidas de seguridad” ha sido utilizado como justificativo de la discriminación y la intolerancia, y el concepto de “actos de defensa del Estado” ha venido a justificar diversas formas de xenofobia y racismo, incluyendo medidas adoptadas en el sistema de migraciones que resulta en prácticas discriminatorias. Específicamente, se refirió a la población árabe que vive en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, la cual ha sido de forma general acusada de financiar actos de terrorismo, perjudicándose su dignidad como grupo racial y cultural, cuando en realidad se trata de remesas que cualquier inmigrante en cualquier lugar del mundo puede enviar a sus familiares en su país de origen. El señor Ali Kalout sugirió, entre otras acciones, alentar el diálogo interreligioso y la difusión de conocimiento, de tal manera que los funcionarios públicos que aplican la ley y los ciudadanos entiendan lo que significa ser árabe y ser musulmán. Preciso la importancia de que los gobiernos consideren incluir entre los cursos de formación de sus funcionarios públicos materias comprensivas sobre derechos humanos que incluyan los derechos de todos los grupos minoritarios dentro de la sociedad. Subrayó, que el islamismo no puede ser visto como la principal fuente ideológica del terrorismo y que los pueblos árabes no pueden ser vistos como los pilares de esta forma de criminalidad. Finalmente expresó que no se debe confundir o mezclar el conflicto árabe-judío en el medio oriente con la discriminación que puedan sufrir ambos grupos en el continente americano. La posición de un país con relación al conflicto puede ser muy diferente a su posición con respecto a la discriminación de dichas poblaciones dentro de ese mismo país, indicó.

El señor Michael McClintock, Director de investigaciones de *Human Rights First*, habló sobre el tema de los delitos motivados por el odio, es decir, cuando la discriminación toma la forma de violencia. Esta clase de delitos exigen un marco jurídico especial por su motivación. Indicó que el término de “limpieza social” ha sido utilizado en muchos países para justificar los actos de violencia contra niños o habitantes de la calle, personas con discapacidad, transexuales, entre otros y muchas veces ha sido apoyada o promovida a través de medios de difusión masiva como la red o la música.

Estos actos de violencia, no sólo provienen del sector privado (individuos y grupos de individuos) sino que pueden ser apoyados, encubiertos o realizados por agentes del Estado o incluso llegar a convertirse en una política de gobierno. Expresó que pocos sistemas penales nacionales tienen estadísticas confiables sobre las diferencias que existen en el tratamiento de los distintos grupos de la población cuando enfrentan la justicia, y a pesar de que muchos países tienen legislación sobre esta materia, en la realidad se ha fracasado en los resultados. En cuanto a la penalización de estos delitos, indicó que la tendencia actual es tener legislación específica para imponer penas más graves cuando la motivación de un delito es el odio racial, pero se debe tener en cuenta que paralelamente existen los recursos que permiten remediar una situación con relación a la persona afectada y a la situación general más allá de únicamente punir o castigar a un delincuente. También llamó la atención sobre la situación que se puede presentar en algunos países en que las grandes mayorías son tratadas como minorías por una cuestión de clases o de poder económico. El señor McClintock puso énfasis en la importancia de las estadísticas como una herramienta para confeccionar políticas antidiscriminatorias ya que sin estadísticas no hay datos sobre los cuales poder trabajar. Finalmente, recomendó tomar como ejemplo las directrices que el Consejo de Europa ha aprobado sobre la materia.

A continuación, diversas delegaciones hicieron uso de la palabra. La Delegación de Venezuela subrayó la importancia de la educación para combatir el racismo. Indicó en este sentido que la pobreza y por consecuencia la falta de acceso a la educación por parte de personas que hacen parte de poblaciones minoritarias las hace poco conscientes de sus derechos y de cómo defenderlos. También señaló que el término “afrodescendiente” es un elemento fragmentador en vez de integrador. La Delegación de San Kitts y Nevis precisó la importancia de que la convención interamericana incluya mecanismos que aborden el problema de la invisibilidad de las minorías y la necesidad de que las personas se auto-reconozcan como pertenecientes a un determinado grupo racial minoritario. La Delegación de Colombia expresó que aún existen vacíos de información en cuanto a las estadísticas y los diagnósticos con relación a algunos países de la región, lo que puede representar un obstáculo para lograr una convención interamericana comprehensiva que atienda las distintas formas y grados de racismo, discriminación e intolerancia que existen en la región. En este sentido, destacó la importancia de la labor que para lograr avances en estudios e investigaciones y datos confiables deben hacer los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y los centros académicos, entre otros, en aras de hacer visibles las realidades. La Delegación de Argentina también destacó el tema de la invisibilidad como uno de los principales problemas a ser resuelto e indicó que determinar las causas de la discriminación era fundamental en el tratamiento del tema. Informó que el 7 de septiembre pasado, Argentina había aprobado un plan nacional contra la discriminación acorde con una política consistente sobre los derechos humanos y se ofreció un documento sobre la misma. Finalmente, sugirió incluir en la agenda del grupo de trabajo a migrantes, refugiados y mujeres. La Delegación de Guatemala señaló que la discriminación podía tener aspectos muy variados aún dentro de un mismo país, es decir, un mismo grupo minoritario podía sentir los efectos de la discriminación según el lugar donde se encuentre (ciudad, campo, etc.). Subrayó la necesidad de que los funcionarios del Estado reconozcan que la lucha contra la discriminación es una cuestión relacionada con el estricto cumplimiento de las leyes y no un asunto exclusivo de actitudes de la sociedad. Sugirió que el grupo de trabajo analice la interrelación entre los grupos minoritarios. La Delegación del Perú comunicó que en la actualidad su Gobierno está avocado a la elaboración de un plan nacional de derechos humanos. Expresó, que después de todos los debates producidos en la materia parece concluirse que existe una correlación entre pobreza y raza, lo cual llevaría a preguntarse sobre el grado de asimilación de ciertos grupos raciales en la sociedad particular de la que se trata. Indicó, que el proyecto de convención interamericana debe incluir la obligación de los Estados de asumir políticas agresivas respecto a la educación en esta materia desde

las escuelas primarias. Con relación a la discriminación afirmativa, expresó que era un tema que se debía discutir más en el seno del grupo de trabajo, puesto que podía representar problemas para algunos países, por ejemplo para aquellos que encuentran dificultades en establecer cuotas en los sistemas de educación. La Delegación de Costa Rica, por su parte, reconoció la existencia de la problemática en el continente. Se refirió en especial a la discriminación que sufre el adulto mayor en muchas sociedades y expresó que el problema de la discriminación parecía tener en las Américas mayores connotaciones de posición social o pobreza que de raza. Finalmente puntualizó las bondades de la educación pública la cual permite a los educandos una mayor integración con personas que provienen de todas las esferas económicas y sociales dentro de un país.

Los representantes de la sociedad civil también hicieron uso de la palabra. Entre algunas ideas, se destacó la situación de las personas que sufren una doble discriminación por su condición particular o lo que se conoce como “acumulación de la discriminación”, por ejemplo, la mujer afrodescendiente que sufre discriminación sobre ambas bases: género y raza. También se resaltó la importancia de que el grupo de trabajo aborde instrumentos específicos independientes de la convención interamericana, que traten sobre los derechos y desafíos que enfrenta cada grupo en particular. Igualmente, solicitaron una mayor participación de la sociedad civil y sugirieron la posibilidad de aprovechar el próximo período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (febrero de 2006), ocasión en la cual acuden a la sede de la OEA una gran cantidad de representantes de la sociedad civil. También se sugirió abrir la discusión sobre este tema en la página electrónica, tal como se hizo con la Carta Democrática Interamericana, para recibir las contribuciones de la sociedad civil. Se llamó a la necesidad de sensibilizar a todos los sectores de la población en esta materia como un elemento importante para combatir el problema ya que la penalización de las conductas es una buena herramienta pero no suficiente. Asimismo, se indicó que las diferencias raciales o de otra índole, por más odiosas que parezcan, deben reconocerse pues es con base en dicho reconocimiento que se pueden elaborar políticas que aseguren el goce de los mismos derechos y garantías a todos los sectores de la población, incluso recurriendo a políticas afirmativas para corregir determinadas situaciones.

IV. SEGUNDO PANEL

El segundo panel se desarrolló en la mañana del martes 29 de noviembre de 2005 y se concentró en el estudio de los instrumentos e iniciativas regionales e internacionales para combatir el racismo, la discriminación racial y cualquier forma de discriminación e intolerancia.

La Señora Michele Buteau, funcionaria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hizo una presentación sobre los instrumentos universales en la materia, los problemas en su aplicación y las lagunas que existen en dichos instrumentos. Recordó, que la Organización de las Naciones Unidas fue creada, entre otros objetivos para que los principios de igualdad y tolerancia fueran promovidos a nivel universal, aunque en el proceso se han enfrentado muchos obstáculos y problemas. En el marco de las Naciones Unidas se han adoptado una serie de instrumentos vinculantes y se han establecido unos Comités para que dichos instrumentos se traduzcan en acciones y medidas concretas, en el marco de los cuales se analizan los informes presentados por los Estados parte en los tratados respectivos. En especial, se refirió a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 como los dos tratados principales sobre esta materia. Informó, que paralelamente a los Comités y a los tratados

internacionales, se han establecido relatorías por países y por temas, y se han llevado a cabo Conferencias Mundiales como las de los años 1978, 1983 y 2001. En la Declaración de Durban y el su Plan de Acción se habla por primera vez de diferentes grupos concretos. Precisamente, la Unidad contra la Discriminación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene como objetivo cerciorarse de que las estipulaciones del documento se apliquen por los Estados a través de tres mecanismos: El Grupo de Trabajo de Afrodescendientes, abierto a gobiernos y ONG, el Grupo de Especialistas Eminentes, y el Grupo de Trabajo Intergubernamental para la aplicación efectiva de la Declaración y Plan de Acción de Durban, cuya tarea primordial es actualizar los instrumentos actuales sobre la materia y verificar si existen lagunas en ellos. Indicó, que en Naciones Unidas se ha hecho evidente la diferencia entre Estados que consideran que no se necesitan instrumentos adicionales sino voluntad política para la efectiva aplicación de los tratados ya existentes y otros, que opinan que se necesitan tratados internacionales adicionales que atiendan las nuevas formas de discriminación y a otros grupos vulnerables. Entre dichas lagunas, se refirió a la difusión de ideas discriminatorias a través de la red, respecto de lo cual no existe un instrumento vinculante hasta el momento y que abarca temas como los límites a la libertad de expresión. Finalizó su presentación expresando que una convención a nivel interamericano sería un buen esfuerzo para coadyuvar a los que se vienen realizando a nivel de Naciones Unidas.

El señor James Goldston, Director Ejecutivo de Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, hizo una presentación sobre la experiencia europea en materia de instrumentos legales y del desarrollo de la jurisprudencia europea sobre esta problemática especialmente a partir del año 1989. Inició su intervención expresando que una convención regional tiene la bondad de cubrir las lagunas que existen en los instrumentos universales y que en dicho caso no se estaría partiendo desde cero.. Expresó en ese sentido que una convención regional es un refuerzo positivo si no duplica esfuerzos y es novedosa. También indicó que el problema de la discriminación siempre ha existido pero los instrumentos legales para combatir este fenómeno son recientes. Recomendó al grupo de trabajo analizar desde un inicio qué tan específico se quiere ser respecto del contenido de la Convención, puesto que si bien una convención general es el precio que se paga por alcanzar el consenso generalizado, una convención específica refleja mejor la complejidad del fenómeno y aprovecha mejor la experiencia precedente. Luego, hizo un resumen histórico de la experiencia europea y trató los instrumentos adoptados. Indicó que la experiencia de Europa refleja que se puede contar con un marco jurídico adecuado, aunque este es sólo el primer paso. Como recomendaciones específicas, expresó que la garantía de la no discriminación debe ser aplicada en todas las esferas de la vida pública, pero que también debe tener una aplicación horizontal, es decir, abarcar aquellos supuestos en que la discriminación ocurre en el ámbito privado (como por ejemplo el acceso a lugares públicos). Indicó, que la definición de la discriminación es importante y que debe abarcar las formas directas e indirectas en que se manifiesta. Expresó, que muchas veces la prueba de la discriminación queda mejor establecida en el ámbito de la persona que discrimina y que por lo tanto habría que pensar en una inversión de la carga de la prueba y resaltó el valor de la evidencia en las prácticas discriminatorias. También recomendó el establecimiento de reglas liberales que permitan a las ONG reclamar por los derechos de las víctimas que no estén en situación de actuar por sí mismas. Indicó que era importante reforzar el papel del Estado no sólo para tomar medidas efectivas contra la discriminación sino para sancionarla. Igualmente, recomendó respaldar la acción afirmativa para beneficiar a los grupos en desventaja, principio aceptado por el derecho internacional, e incluir en la convención interamericana un área aún no tratada integralmente en la esfera europea que es el establecimiento de la nacionalidad de las minorías étnicas. Finalmente solicitó que se tenga en mente que la lucha contra la discriminación es integral y no sólo se limita a las cuestiones de raza. Así

mismo, que todas estas normas antidiscriminatorias deben aplicarse aún en el marco de los esfuerzos de algunos países por combatir el flagelo del terrorismo y la convención interamericana por lo tanto debería prever estos aspectos de manera integral.

El señor Luiz Alberto, Diputado Federal de la República Federativa de Brasil, describió los esfuerzos que se realizan para facilitar los encuentros de parlamentarios negros en las Américas y se refirió a los tres eventos que hasta el momento se han realizado en Brasilia, Bogotá y Limón (Costa Rica) y sus respectivas declaraciones. Indicó, que existe la tendencia en algunos países en el continente de no aceptar fácilmente a personas que no pertenecen a la elite blanca en ciertos cargos públicos importantes. Solicitó el apoyo de la OEA, en el marco de este grupo de trabajo, para consolidar la experiencia de sensibilizar a los gobiernos en este sentido y combatir el racismo institucional. Finalmente, expresó que las políticas de acción afirmativa no pueden aplicarse sin cambios estructurales y que una convención interamericana debe tener en cuenta los resultados de las Conferencias de Santiago y de Durban que han constituido un paso importante en la materia.

V. TERCER PANEL

El tercer panel se desarrolló en parte de la mañana y toda la tarde del martes 29 de noviembre de 2005 y se centró en los modelos nacionales e internacionales como fuente de una convención interamericana.

El señor Fernando Urrea Giraldo, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Economía de la Universidad del Valle (Colombia), inició su presentación refiriéndose a la situación de los afrodescendientes en Colombia y al marco jurídico existente a partir de la Constitución de 1991, así como al reconocimiento de territorios colectivos de población negra e indígena a partir de un importante desarrollo legislativo. Mencionó no obstante, que dichas conquistas territoriales están en peligro, debido en buena parte al conflicto armado que se agudizó contra estas poblaciones durante la década de los 90 y que por lo tanto debe prestarse una mayor atención a este hecho. Subrayó la importancia de formular políticas afirmativas integrales para la población afrodescendiente en las zonas urbanas, en aspectos como la educación, salud, vivienda, empleo, entre otros, debido a la gran concentración de este tipo de población. Con vistas a la elaboración de una convención interamericana y el diseño de las políticas que ella contenga, recomendó tener en cuenta la distribución de la población de que se trata, geográficamente, a través de censos, con el fin de lograr una visibilidad estadística diferenciada para la población indígena y afrodescendiente, puesto que cada grupo tiene una realidad diferente. Una convención interamericana debe evitar caer en la homogenización de los grupos raciales y atender a su heterogeneidad. También recomendó el establecimiento de un observatorio con varias funciones, y con participación de la sociedad civil. Indicó que la discriminación racial muchas veces se cruza con la discriminación de género, el ciclo de vida y la orientación sexual, y que por ello se debe tener en cuenta la combinación de las formas de discriminación y ser atendida en una convención interamericana.

El señor Roger Echeverría asesor jurídico del Viceministro para Africa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela habló sobre la experiencia nacional de Venezuela. Señaló que se trata de un país pluriétnico y multicultural, y que si bien existían ciertas conductas racistas hasta la década de los 90, la Constitución de 1999 incluyó normas concretas que se han puesto en práctica en beneficio de las poblaciones minoritarias o afectadas. Expresó, que dichos avances se han traducido en la creación de instituciones y promulgación de nuevas leyes a las cuales hizo mención, que

incluyen los sectores de salud y asistencia médica, vivienda, entre otros, que han coadyuvado a un mejor nivel de vida de aquellos sectores que históricamente han sido discriminados. Finalmente, recomendó que en una convención interamericana se incluyan medidas para afianzar la educación en todos los niveles y se refiera a la redistribución de la deuda social que tienen muchos gobiernos con sus pueblos. También expresó que una mención expresa de los grupos a los cuales la convención quiere proteger, podría resultar discriminatorio en sí mismo por el peligro de dejar a algunos de ellos fuera del ámbito de aplicación.

El señor Douglas Martins de Souza, Subsecretario de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial de la Presidencia de la República Federativa del Brasil (SEPPIR), expuso sobre las experiencias de la Secretaría, a la luz de las cuales recomendó que la futura convención interamericana defina la acción afirmativa como un principio que la rijan y que contenga mecanismos internos de control y que permitan el diálogo con la sociedad civil, con miras a lograr el cumplimiento de las obligaciones de la convención. Finalmente, indicó que debemos tener en cuenta que nuestras sociedades no son originarias y en dicha medida, los gobiernos deben adoptar políticas que tengan en cuenta la diversidad de la población. Recomendó, procurar la transversalidad, la descentralización y permitir un grado de administración local para garantizar que las políticas que se tomen en la materia sean efectivas.

El señor Mario Ellington, de la Comisión Presidencial contra el Racismo y contra la Discriminación de Guatemala, se refirió a la experiencia de su país en la lucha contra el racismo. Expresó que los derechos que han ido ganando los grupos indígenas y afrodescendientes no son concesiones gratuitas otorgadas por los gobiernos, sino que la experiencia refleja que han sido producto de la lucha de estos sectores por que les sean reconocidos. También, se refirió a la legislación interna que se fue adoptando en Guatemala para reconocer estos derechos y eliminar la discriminación racial y a las sentencias del poder judicial en materia de discriminación. También hizo mención a la labor que cumple la Comisión Presidencial contra el Racismo y contra la Discriminación de Guatemala, así como sobre su composición, retos, logros y obstáculos. Finalmente, propuso que la convención interamericana sea inclusiva, concisa y operativa, reconozca y respete las conquistas mínimas logradas en otros instrumentos internacionales y aborde aspectos aún no estudiados por otros tratados. Dicha convención, debe reconocer la diversidad de las poblaciones en las Américas, ya que el logro de la igualdad no significa homogenizar. Igualmente, debe aprovechar los datos y estadísticas ya generados. Asimismo, indicó que era necesario hacer un llamado a todos los sectores de la sociedad, público y privado, para que asuman la responsabilidad que les corresponde en la lucha contra la discriminación y enfatizar en el cumplimiento de las leyes ya existentes en los Estados.

La Señora Gay McDougall experta independiente de las Naciones Unidas sobre Asuntos de Minorías habló sobre las manifestaciones de racismo, discriminación e intolerancia abordadas o no abordadas en los instrumentos vigentes. Indicó que una convención interamericana debe estar organizada en tres grandes ámbitos: una parte preambular; una parte operativa que establezca los derechos y las obligaciones correspondientes de los Estados; y finalmente el establecimiento de un nuevo mecanismo institucional para combatir la discriminación. En cuanto a los párrafos preambulares, éstos deben reconocer la herencia histórica del continente y la necesidad de la inclusión social, tomando nota del costo de la exclusión social y los beneficios de la diversidad. También, deben reconocer la correlación entre pobreza y discriminación y hacer mención a una serie de garantías que están incluidas en otros instrumentos internacionales. Expresó, que en la parte operativa hay que definir los derechos y las obligaciones a ser incluidos, y que la Convención debería

adoptar la definición general de discriminación racial ya contenida en la convención de Naciones Unidas sobre la materia, incluyendo los elementos del idioma, la religión y la nacionalidad y prestando particular atención a los derechos de los no nacionales. Expresó, que se debía tomar nota de la naturaleza colectiva de algunos de estos derechos sobre todo en lo que respecta a los sectores indígenas y afrodescendientes. Asimismo, el convenio debería tomar en cuenta del hecho de que algunas personas son sujetos de formas conjuntas de discriminación. Además, debe dejarse clara la obligación de los Estados de contar con estadísticas y datos desglosados sobre los que se puedan generar políticas concretas. También hizo mención a la inclusión de las medidas afirmativas en la convención y sugirió establecer una Comisión compuesta por representantes de Estados y de expertos independientes que tenga atribuciones para recomendar todas las medidas necesarias para combatir la discriminación dentro del contexto de lo cívico, económico, social y cultural, reconociendo la diversidad de manifestaciones de discriminación que puedan existir. Indicó, que esta Comisión podría dedicarse al estudio de la situación en los países individualmente, así como a la promoción de medidas antidiscriminatorias, emitiendo informes periódicos con recomendaciones dirigidas a los Estados parte. Además, debería tener la capacidad de ofrecer asistencia técnica a los países y poder realizar visitas. La expositora indicó que un convenio regional no debe tratar de crear otro requisito de notificación de parte de los Estados además de los ya exigidos en el convenio de Naciones Unidas. Más bien, se debería brindar asistencia a los Estados parte en la elaboración de dichos informes. Enfatizó, que esta Comisión y su secretaría no debería suplantar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en las funciones que ya realiza, como por ejemplo, en lo relativo a las peticiones individuales. Debería más bien concentrarse en brindar la más amplia asistencia técnica a los Estados en todos los ámbitos de discriminación de que trate la convención. Una Comisión y una Secretaría independientes de la CIDH podrían mejorar el enfoque de las materias incluidas en la convención. Finalmente, la cooperación internacional se concentraría al nivel de la Secretaría de la Comisión.

La Señora Zakiya Carr-Johnson, asesora técnica del Fondo de Inclusión Social del Banco Interamericano de Desarrollo, hizo una presentación sobre ese Fondo. Expresó, que la exclusión social se refleja en la desigual distribución del activo en una sociedad, lo que reduce el impacto de crecimiento no sólo en el sector excluido sino a un nivel macro, y se refirió a todos aquellos aspectos en los cuales incide dicho fenómeno. Indicó, que el Fondo de Inclusión Social del BID se creó a partir de la Declaración de Durban y su objetivo principal es promover programas para la inclusión social de grupos especiales, fortalecer las instituciones locales que trabajan con estos grupos y crear conciencia en los gobiernos sobre los problemas de discriminación existentes. El Fondo recibe propuestas de la región por parte de países o de la sociedad civil (las cuales son aprobadas o rechazadas) dando inicio al proyecto respectivo con una suma máxima de 80,000 dólares por proyecto. Informó, que el Fondo ha financiado proyectos principalmente relativos a afrodescendientes, indígenas y personas con discapacidad. Con relación a las recomendaciones que hizo al grupo de trabajo, enfatizó en la necesidad de afianzar las políticas de inclusión social basadas en acciones afirmativas para promover aquellos sectores que generalmente no han tenido acceso a los beneficios de los que goza el sector privilegiado en un país.

El señor Ariel Dulitzky, especialista principal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, hizo algunas reflexiones sobre la futura convención interamericana. En cuanto al alcance de la nueva convención, se debe determinar si será una convención sólo sobre discriminación racial o sobre cualquier tipo de discriminación. En todo caso, la definición que contenga debe ser amplia siguiendo el modelo de las convenciones de Naciones Unidas sobre la materia, porque permiten incluir las más variadas manifestaciones de la

discriminación, indicó. La convención debe abarcar las manifestaciones directas e indirectas de la discriminación y dejar claro que la discriminación prohibida es tanto la de *jure* como la de *facto*, es decir, no sólo la que se establece en la legislación sino la que se produce en la realidad, que muchas veces es más importante. Expresó, que se debe dejar claro que las políticas afirmativas no son manifestaciones de discriminación y que son requeridas y obligatorias cuando hay manifestaciones estructurales que con políticas generales no pueden ser superadas. El Sr. Dulitzky expresó que la nueva convención debería establecer una obligación de tipo horizontal, es decir, extender la obligación de no discriminación al ámbito privado, siguiendo el modelo de la Convención de *Belém do Pará* y la Convención Interamericana sobre las personas con discapacidad. En cuanto a los motivos prohibidos de discriminación se deberían incluir aquellos que ya están tratados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos mencionando la categoría de “cualquier otra condición social” para dejar la lista abierta. También consideró importante referirse al caso la de acumulación de discriminaciones en razón a la presencia de dos o más factores discriminatorios. Con relación al alcance de la convención, indicó que habría que referirse a la violencia incluyendo los crímenes por odio y el genocidio. La relación entre discriminación y violencia debería ser pues un aspecto a ser resaltado en la convención. La convención interamericana debería comprender obligaciones generales, tales como, la igualdad ante la ley y la prohibición genérica de la discriminación y obligaciones más específicas, tales como, la adopción de medidas legislativas contra cualquier forma de discriminación y revisar la legislación existente. Sugirió incluir cuatro aspectos básicos de los derechos humanos, a saber: La prevención de la discriminación, la investigación completa de los hechos, la sanción de los culpables y la reparación de las víctimas, además de invertir la carga de la prueba y la posibilidad de que la víctima sea representada por terceros. Las áreas de especial atención dentro de la convención podrían ser las de educación, salud, trabajo y administración de justicia. Asimismo, la eliminación de los estereotipos debería merecer párrafos específicos dentro de la convención, así como la educación de los funcionarios públicos encargados de la administración de justicia y encargados del orden. Subrayó la importancia de debatir los límites de la libertad de expresión ante los discursos racistas y el papel de los medios de comunicación en la lucha contra la discriminación. También subrayó la necesidad de que los Estados cuenten con datos estadísticos para poder elaborar políticas coherentes en la materia y que dichos datos sean difundidos para poder dar visibilidad a los grupos tradicionalmente discriminados. Asimismo, consideró que el fomento del diálogo entre las fuerzas policiales y los grupos discriminados es un elemento importante a ser incluido en la convención, así como el fomento de la elaboración de un plan nacional por parte de los países contra la discriminación. Propuso que el mandato de seguimiento de la convención sea otorgado a la CIDH, en especial con relación a la recepción de los informes periódicos por parte de los países, la capacidad de poder solicitar a dichos países información adicional, la posibilidad de incluir un capítulo especial en el informe anual de la CIDH sobre la materia, la posibilidad de que los individuos realicen denuncias individuales ante la CIDH, y finalmente la capacidad de la CIDH de otorgar asesoría técnica a los Estados en esta materia, paralelamente a la posibilidad de que los Estados soliciten opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Terminadas las presentaciones, tomaron la palabra los representantes de los Estados. La Delegación de Chile expresó, que una definición general de la discriminación era una discusión con la que tenía que iniciarse la redacción del proyecto de convención. También subrayó que la convención interamericana debía estar destinada a proteger los derechos humanos más que ser un instrumento de imposición de sanciones que lindara con la esfera penal. Expresó, que la cooperación es un elemento central a ser incluido en el texto de la convención y subrayó la importancia de la adecuación legislativa y la acción preventiva por parte de los Estados. Finalmente, sugirió debatir la manera como podría definirse la responsabilidad internacional de los Estados en una convención, en

que sus obligaciones surgen básicamente frente a los individuos. La delegación de St. Kitts and Nevis y la delegación de Uruguay expusieron sus dudas sobre cómo el mecanismo de seguimiento sugerido por el representante de la CIDH podría funcionar en el caso de aquellos Estados que no lleguen a ser parte en la futura convención. La Delegación de Venezuela expresó que el sujeto de la convención debería ser el ser humano y no los grupos que componen dichos individuos. También se refirió a las obligaciones de la sociedad civil incluyendo los medios de comunicación en esta materia e indicó que este era un punto que no podía quedar excluido de la convención. La Delegación de Canadá expresó que el 47% de la población de ese país es de origen étnico y dentro de ese contexto Canadá elaboró su plan de acción nacional contra el racismo que apoya el marco jurídico ya existente. Expresó que la ley no es suficiente por sí sola, y que por ello daba mucha importancia a la participación de la sociedad civil, a la sensibilización de la población joven a través de la educación y a la cooperación internacional para llegar a metas comunes. Subrayó la necesidad de un enfoque global y concreto del tema más allá de las realidades individuales. La Delegación de Argentina por su parte, hizo la presentación de su plan nacional en la materia y resumió el contenido del mismo, el cual, indicó, será circulado. La Delegación de Estados Unidos valoró los aportes que se realizaron en el marco de la Sesión Especial e indicó que la posición de su país expresada en la resolución AG/RES. 2126 (XXXV-O/05) sigue siendo la misma. Finalmente, la Delegación de México también indicó que la posición de su país ya había sido expresada con anterioridad y resaltó algunos antecedentes legislativos sobre la materia que podrían ser incluidos en la futura convención. Subrayó la importancia de incluir en la convención una definición general de la discriminación y consideró necesaria la identificación de los grupos a los que dicho instrumento iría dirigido, en especial los grupos de personas migrantes.

Representantes de la sociedad civil hicieron referencia a la importancia de permitir a los diversos pueblos que expresen sus creencias religiosas, y a la necesidad de que el financiamiento que destinan algunos gobiernos a las diversas religiones sea equitativo.

Finalmente, el señor Secretario General Adjunto, Embajador Albert R. Ramdin, dirigió las palabras de clausura de la Sesión Especial, agradeció a la Presidencia a cargo de la Delegación de Brasil y a la Vicepresidencia a cargo de la Delegación de Colombia por la realización de la sesión y alentó a que el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia continúe con ímpetu la labor encomendada con miras a la presentación de un proyecto de Convención.

Los discursos y presentaciones a los que se ha hecho referencia en este documento, se encuentran compilados bajo la referencia CAJP/GT/RDI-15/05.

VI. CONCLUSIONES PRELIMINARES DE LA RELATORA DE LA REUNION

- La Sesión Especial de dos días cumplió los objetivos dirigidos a lograr la primera aproximación a aspectos claves que abordará la futura Convención, esto es, la problemática actual y el estado de los instrumentos internacionales e iniciativas en contra del racismo, la discriminación y la intolerancia.
- Igualmente, la Sesión constituyó en sí misma, el ejemplo práctico de la importancia del diálogo franco entre los diversos sectores (Estados, Organismos Internacionales, Especialistas, ONGs, entre otros) para lograr un trabajo armónico y un texto de Convención que cumpla las expectativas.

- En la Sesión se tuvo oportunidad de contar con panelistas del mejor nivel que consideraron el amplio espectro de la discriminación, el racismo y la intolerancia y que hicieron recomendaciones concretas al Grupo de Trabajo, sin embargo, quedan aún por recibir y analizar otros insumos relativos a los aspectos que por cuestiones de tiempo y agenda no alcanzaron a ser tratados en la Sesión, así como sobre aquellos en los que deberá profundizarse.
- Se reafirmó en el curso de la Sesión Especial, el amplio consenso en cuanto a la necesidad e importancia de contar con un Instrumento Regional, y en que el mismo constituya un verdadero aporte y trate los aspectos no abordados en los instrumentos internacionales existentes.
- No obstante, se hicieron también evidentes las diferencias o disparidad de ideas en algunos aspectos, principalmente en cuanto a la forma y/o tipo de mecanismo que haría operativa la Convención y que en la práctica tendría a cargo su desarrollo y seguimiento.
- Por último, si bien existe acuerdo en reconocer que una Convención por si misma no es la única solución a los problemas de racismo, discriminación e intolerancia en el hemisferio, sí es un paso indispensable en el cual los presentes se comprometieron a aportar con el fin de que redunde en un instrumento operativo y que impulse a su vez los avances necesarios al interior de los Estados.

Margarita Eliana Manjarrez Herrera
Relatora de la Sesión Especial
Vicepresidenta del Grupo de Trabajo
Representante Alterna de la Misión Permanente
de Colombia ante la OEA