

LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA

Santo Domingo, República Dominicana

1º de junio de 2006

1. El principio de no discriminación es un principio básico del derecho internacional y uno de los pilares fundamentales 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: “...sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”.
2. La discriminación afecta todo el ciclo del desplazamiento forzado (huída, el acceso al territorio, acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, reconocimiento de dicha condición, ejercicio de derechos fundamentales y la búsqueda de soluciones duraderas). El racismo y la intolerancia son serios obstáculos en cada etapa del ciclo del desplazamiento forzado.
3. Muy pocos países son étnicamente homogéneos. A nivel mundial el fin de la guerra fría, en materia de protección de refugiados puso de manifiesto las tensiones étnicas subyacentes en muchos países. Así vimos con horror como el odio étnico y la manipulación política dio lugar al genocidio en Rwanda y a la limpieza étnica en el caso de la ex-Yugoslavia.
4. En nuestro continente el desplazamiento forzado afecta de manera desproporcionada a los grupos o a las minorías étnicas (afrodescendientes y pueblos indígenas). En los últimos años el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos ha tenido la oportunidad de referirse a este impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en el caso de los grupos étnicos en la adopción de medidas provisionales (i.e. Colombia). Si bien hoy no existen flujos masivos de refugiados en nuestro continente, todavía persisten situaciones de tensión en el Caribe y la región andina que dan cuenta de un número creciente de personas necesitadas de protección internacional. Hoy se habla de 3 millones de personas necesitadas de protección internacional en Latinoamérica (solicitantes de la condición de refugiado, refugiados y desplazados internos).
5. Existen varios vínculos entre racismo y protección internacional de refugiados, a saber:

- **El racismo es una de las causas del desplazamiento forzado.** Como estrategia política puede explotar las diferencias entre los distintos grupos étnicos. Algunas veces la identidad étnica de un solo grupo frecuentemente es convertida en la característica definitoria de la nacionalidad (ex-Yugoslavia). En no pocos casos los grupos minoritarios son vistos como obstáculos para el establecimiento de la nación. El papel del Estado de mediar y propiciar la convivencia entre los distintos grupos étnicos, en no pocos casos ha dado lugar a la limpieza étnica y la segregación racial. Baste recordar los casos de la ex-Yugoslavia, Armenia, Azerbaiyán y Rwanda.
- Desde la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 la persecución racial es uno de los motivos para buscar protección internacional.
- **El racismo igualmente se manifiesta durante el desplazamiento de los refugiados.** El desplazamiento forzado, principalmente en situaciones de afluencia masiva, afecta a las comunidades receptoras. Existen percepciones de amenaza a la identidad nacional, cultura, seguridad nacional y estabilidad del Estado. En no pocos casos la percepción del “otro” o de la “otra”, “del diferente o la diferente”, de la “otredad” propicia una competencia por los recursos locales (mercado laboral, servicios públicos, recursos naturales escasos) y los “no deseados y no deseadas” en la opinión pública, manipulada o no, opaca la contribución positiva de los refugiados. Esta situación puede ser terreno fértil para el racismo, la xenofobia y la intolerancia, y por ello debe resaltarse el papel responsable que deben jugar los medios de comunicación, particularmente frente a la falta de educación de la población receptora y la manipulación con fines políticos.
- **El racismo y la búsqueda de soluciones duraderas.** La persistencia de situaciones de racismo, intolerancia y discriminación afectan de manera desproporcionada en el ejercicio y goce de derechos de los refugiados, así como la búsqueda de soluciones duraderas para su problemática, tanto a nivel de integración local, como de reasentamiento y de repatriación voluntaria.

La Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de discriminación e intolerancia.

6. Como indicado anteriormente en el continente americano, existe un impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en las minorías étnicas (afrodescendientes y pueblos indígenas). Si bien no existe en la región una Convención Interamericana sobre Refugiados, a pesar del intento realizado en 1965, lo cierto es que los instrumentos regionales de protección de derechos humanos consagran el derecho de asilo (derecho de solicitar y obtener/recibir asilo) y el derecho de no devolución en términos generosos. De hecho, en relación con el derecho de asilo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el

- primer instrumento internacional de derechos humanos que lo consagra (Art. 22. 7).
7. Es motivo de complacencia para el ACNUR constatar que los nuevos instrumentos interamericanos igualmente incluyan salvaguardas específicas para la protección de refugiados.
 8. Como compartido con el CERD al momento de los trabajos preparatorios para la adopción de la recomendación general #30 sobre no ciudadanos (no nacionales), lejos de buscar capítulos específicos sobre refugiados, el interés del ACNUR radica en lograr permear (mainstream) los temas de protección de refugiados en los distintos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. En este sentido, vemos con satisfacción que el borrador de Convención Interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia igualmente incluya salvaguardas específicas para la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional.
 9. Asimismo nos complace que se siga 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”; hasta donde sabemos el primer instrumento interamericano que habla específicamente de la situación de vulnerabilidad y las necesidades diferenciadas de protección de migrantes, refugiados y desplazados. Dicho precedente señala: “...situación de vulnerabilidad en razón, entre otras, de su raza o de condición étnica, de migrante, refugiada y desplazada”. Aquí es importante señalar que se dice “entre otras” y por ende, en nuestra región las causales de no discriminación sobre la base de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son enunciativas y no taxativas (numerus apertus y no numerus clausus).
 10. Sin embargo, el lenguaje no es neutral y por ello, es importante que se reflejen y plasmen los conceptos desde su punto de vista técnico. Así cuando se habla de “desplazados” en realidad debería decirse “desplazados internos”; término reconocido en el derecho internacional. Esto para evitar malentendidos respecto al uso en inglés del término “displaced persons” que se refiere a víctimas del desplazamiento forzado. En consecuencia, la fórmula de salvaguarda debería referirse a “refugiados, desplazados internos, repatriados, apátridas y otras personas necesitadas de protección internacional”. En efecto, la vigencia y respeto del principio de no discriminación es particularmente importante también en el caso de repatriados, en la medida que el Estado debe garantizar que no serán discriminados en razón de haber sido refugiados. En el caso de los apátridas, la no discriminación en razón de su condición y las posibilidad de obtener una nacionalidad están consagrados en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961, cuya ratificación es todavía un tema pendiente en muchos países de la región, no obstante la consagración a nivel constitucional de los principios de *ius sanguinis* y *ius solis* para la adquisición de la nacionalidad.

11. Tanto en la Conferencia contra el Racismo (Durban), como en el informe de seguimiento presentado al Secretario General de la ONU y en los insumos proporcionados al CERD para la redacción de la recomendación general #30, el ACNUR ha resaltado lo siguiente:

- El racismo y la xenofobia como causas de desplazamiento forzado
- El racismo y la xenofobia como obstáculos para encontrar protección internacional y la búsqueda de soluciones duraderas.

12. Al igual que se recomendara al CERD, resulta de vital importancia incluir a la categoría de apátridas en el borrador de esta nueva Convención Interamericana, en tanto con el advenimiento de nuevos Estados en el mundo, es necesario resaltar la importancia de procedimientos de naturalización no discriminatorios. Igualmente, se recomendó al CERD que se resaltara el derecho soberano de los Estados de adoptar su política migratoria y de decidir quién entra en su territorio, pero respetando el principio de **non-refoulement en todas sus formas** (Art. 33 C51, Art. 3 CAT, Art. 22.8 CADH). Asimismo, se sugirió la conveniencia de indicar la *rationale* de la recomendación y que se explicara que el término “no nacionales”, considerando la diferencia existente en América Latina entre “nacionales” y “ciudadanos”. El ACNUR prefiere el uso del término “no ciudadanos” (non citizens) y la indicación que incluye, pero no se limita, a personas apátridas, migrantes, refugiados y otras personas desplazadas forzosamente que no tienen la nacionalidad del país en el que se encuentran (displaced persons). Asimismo, se recomendó hacer la debida distinción entre discriminación racial y distinción o diferenciación legítima (objetivo legítimo, proporcionabilidad, razonabilidad). En esta materia, se resaltaron temas como la reunificación familiar de refugiados, y el derecho al trabajo de los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, así como la importancia de que no haya prácticas discriminatorias de detención.

13. Respecto de recomendaciones específicas para el borrador de texto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de discriminación e intolerancia, nos permitimos señalar lo siguiente:

- En seguimiento a las guías para la adopción de legislación contra la discriminación racial es importante indicar cuál es el objeto y propósito de la Convención, y se propone lo siguiente: “El propósito de esta Convención es prohibir y poner coto o finalizar la discriminación racial de parte de una personas, grupo de personas, autoridades públicas, instituciones nacionales y locales públicas y privadas y organizaciones en las esferas civil, política, económica, social y cultural, en materia de empleo, educación, vivienda y provisión de alimentos, servicios públicos y otros servicios”.
- Bajo el título de derechos protegidos en el artículo 4 propuesto, sería recomendable incluir el derecho de solicitar y recibir asilo, tal y como está

consagrado en el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Igualmente, habría que incluir el derecho de toda persona de entrar y salir libremente de cualquier país, incluyendo el propio (Art. 22.2) y el derecho de regresar al país de nacionalidad (Art.22.5)

- Respecto de las obligaciones y deberes de los Estados, en el artículo 6 propuesto, se habla del desplazamiento forzado de personas al interno de sus países. Sin embargo, habría que incluir las obligaciones de los Estados respecto de los refugiados, en la siguiente forma: “Adoptar 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”.

14. Para finalizar quisiera recordar las palabras de nuestro Alto Comisionado, Sr. António Guterres, quien al referirse a los grandes retos contemporáneos de la protección internacional de refugiados, señaló precisamente la xenofobia y la intolerancia como uno de ellos, al igual que la seguridad y el vínculo entre asilo y migración.

15. Precisamente por el impacto negativo que tienen la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia en la protección de los refugiados, este año el ACNUR ha escogido como tema para el Día Mundial del Refugiado (20 de junio) la TOLERANCIA. En un mundo contemporáneo donde todavía subsisten estas prácticas atroces, el compromiso del ACNUR es continuar apoyando a quienes necesitan y merecen protección internacional, haciendo particular énfasis en incluir el tema de **diversidad** como parte del reconocimiento de las necesidades diferenciadas de protección de los niños y niñas, adolescentes, hombres y mujeres, ancianos y ancianas, refugiados alrededor del mundo, y en particular, en nuestro continente.

Juan Carlos Murillo González
Asesor Jurídico Regional
ACNUR-Costa Rica