

**De Frente a la Impunidad: La Erradicación de la Discriminación Racial y de Género en el Camino Hacia las Democracias Pluriculturales y Multiétnicas\***

*Celina Romany*

**I- Introducción**

La incorporación plena de los afro-descendientes de América Latina y del Caribe en la construcción de un estado pluricultural y multi-étnico -informado por procesos de democracia participativa- constituye una agenda la cual requiere una visión expansiva del andamiaje internacional de derechos humanos. Los últimos deben ser facilitadores y agentes de cambio en el camino hacia la reestructuración de un estado democrático cuyo eje central constituya una visión de la ciudadanía y de la participación distanciados de la igualdad formal. Persistir en la igualdad formal equivale a retardar el reconocimiento de la diversidad y pluralidad de identidades, base fundamental para políticas públicas y legislación que enfrenten adecuadamente la discriminación y la marginalización de las poblaciones afro-latinas.

Tomamos como punto de referencia la realidad de marginalidad y explotación que sufren las poblaciones afrodescendientes. Utilizando como mapa algunos de los temas de la Conferencia Mundial sobre el Racismo celebrada en Durban, Sudáfrica en el 2001, presentamos una crítica al marco sustantivo e implementador de los derechos humanos con miras a recomendaciones que aporten a una mejor utilización de dicho sistema. De ese modo pueden propiciarse las reformas nacionales y regionales necesarias fortalecedoras del camino de la transformación social.

Entre los puntos sobresalientes que nos orientan encontramos la necesidad de subrayar la interrelación existente entre una visión de derechos humanos expansiva y la aspiración de una democracia participativa y multicultural, en la cual los diálogos oficiales que sirven de base para la formulación constitucional, legislativa y de políticas públicas

---

\* Gran parte de este texto fue publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.

incluyan actores sociales cuyas voces se encuentran históricamente silenciadas. La necesidad de que los derechos humanos se conviertan en herramientas que alteran las reglas de juego de dichos diálogos enmarca la visión de este texto. Tal y como han reconocido los líderes afro-latinos camino a la Conferencia Mundial, "el avance en el fortalecimiento del reconocimiento a la diversidad, al pluralismo, a la reconceptualización y validez de la etnicidad y de la identidad nos permite identificar y respetar el rol de las identidades y de la diversidad étnico-cultural en el contexto de los derechos humanos."

En primer lugar es preciso subrayar la importancia del marco de transición hacia las democracias y el impacto que éste tiene en el papel que jugarán los estados en prevenir, erradicar y sancionar el racismo y la discriminación racial en nuestra región. En segundo lugar, siguiendo el formato de los temas principales de la Conferencia Mundial contra el Racismo, debe seguir documentándose la situación que aqueja a los afro-descendientes, en particular las medidas de prevención, educación y protección destinadas a la erradicación del racismo; los remedios, recursos y otras medidas a nivel nacional, regional e internacional; y las estrategias para lograr plena y efectiva igualdad, incluyendo la cooperación internacional y el fortalecimiento de las Naciones Unidas y otros mecanismos para combatir la discriminación racial y el racismo.

A nivel de los derechos humanos en el marco regional e internacional es preciso sistematizar la aplicación de los instrumentos aplicables existentes. En dicho contexto debe incorporarse una visión/interpretación expansiva del tema de la igualdad y la no-discriminación en las Convenciones internacionales / regionales y nacionales aplicables; y adelantar fórmulas que analicen el discrimen no solo desde una perspectiva comparativa con otros grupos, sino que permitan cuestionar políticas/legislación las cuales, a pesar que de su faz son neutrales, tienen un efecto y un impacto discriminatorio. De igual modo debe incorporarse un análisis que parta de una visión identidades múltiples, de modo que las manifestaciones de la discriminación ante la intersección de raza y género sean adecuadamente remediadas y prevenidas.

## II- Las Transiciones a la Democracia

No cabe duda de la importancia del papel que desempeñaron los derechos humanos en despejar los caminos de transición hacia las democracias en América Latina y el Caribe.

Lo que con frecuencia pasa desapercibido, sin embargo, es la importancia del contexto histórico al delinear el énfasis e interpretación que se le darán a dichos derechos. Un contexto de regímenes militares y autoritarios dictó la agenda prioritaria y la hegemonía que tendrían los derechos civiles y políticos como fundación para la reconstrucción política, capturando la atención de dichos escenarios políticos. La urgencia dictaba la pauta y en el quehacer reconceptualizante de los nuevos gobiernos, se minimizaba la importancia de atender las carencias estructurales que perpetuaban las agendas incompletas, así como las visiones parciales y trucas que la hegemonía de los derechos civiles y políticos, interpretados limitadamente, traía consigo. De ahí que en la transición a las libertades civiles y políticas básicas que ocurrió en nuestros países, la fase instrumental obscurecía el reconocimiento de unos ejes de opresión y marginación no necesariamente redimibles por la reinstauración y fortalecimiento de derechos civiles y políticos, tal y como han sido interpretados tradicionalmente.

El reconocimiento de un nuevo estado que estuviera a la altura de la aspiración más profunda de igualdad debe lidiar con una realidad de pluralidad de identidades y narrativas que hasta el momento han sido silenciadas y que quedaron excluidas de viejos y nuevos contratos sociales. La legitimidad de un estado que insiste en versiones de ciudadanía cívica compartida por todos en un plano de racionalidad y diálogos racionales y que relega a los *mundos privados* e irracionales las ataduras de los individuos a su identidad cultural o racial, debe ser cuestionada. Al reclutar la *asimilación* a los fines de configurar la identidad nacional, el estado procura cohesiones ciudadanas armadas sobre premisas y discursos que descansan en las visiones estereotipadas e inferiorizantes de la *otredad*, de lo diferente. Al así hacerlo le falla a las más mínimas aspiraciones democráticas. La normalización de los valores dominantes mediante un discurso de igualdad que se obtiene vía la *asimilación*, informa un andamiaje gubernamental que dispensa derechos y políticas públicas sobre esas bases. **La igualdad, debidamente reconceptualizada, debe lidiar adecuadamente con la diferencia.**

El equipaje en el viaje de la transición, debe presuponer un ataque a la legitimidad de los valores dominantes que adelanta dicho estado. Debe además contar con valijas cargadas de derechos humanos internacionales y regionales que propicien, desarrollen y fortalezcan el pluralismo y los diálogos que dan vida a estados estructuralmente multiculturales.

El papel que desempeñará los derechos humanos en la crítica a la democracias truncas y en la reconstrucción de las mismas dependerá de una dosis adecuada tanto de la visión utópica como de la reformista. Dichas visiones trazan mapas para la interpretación expansiva de los derechos humanos existentes. No puede concebirse un estado multicultural que incorpore los espacios, la tolerancia y la solidaridad pluralista con garantías de derechos humanos que descansan en premisas histórico-específicas de un estado liberal que omite reconocer que la *ciudadanía política igualitaria* se construyó a expensas de la supresión y marginación coloniales y sobre unas bases de explotación económica racializada. Vale reconocer que dicha ciudadanía se basa en unos ejercicios formales de inclusión que apenas rozan las fisuras estructurales de la desigualdad. Es menester, como ha señalado CEPAL, involucrarse en la construcción de una *ciudadanía moderna*. (CEPAL) Tal y como señalara CEPAL al analizar esta problemática:

El punto es comprender las identidades étnicas...y las diferencias culturales como algo que debe ser valorizado a la luz del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades latinoamericanas, abandonando así el paradigma negador y homogeneizador que ha caracterizado a la región.

...  
¿Qué beneficio representa para grupos y sectores sociales racialmente marginados una plataforma de derechos humanos que se implementa de forma segregada y que omite entrelazar a nivel normativo la muy entrelazada realidad de opresión y subordinación? ¿Cuán lejos pueden llegar garantías que mantienen en sus respectivos nichos las esferas políticas y aquellas económicas y sociales, o las visiones de no discriminación e igualdad que no arranquen del reconocimiento de la desposesión histórica vivida por los grupos racialmente marginados y de la imperiosa necesidad de validar la diferencia? ¿En que consistirán las políticas públicas de estados que persisten en ignorar la presencia de la diversidad racial y cultural y le asignan territorios políticos marginados a los que "difieren" de la norma, a pesar de que como en el caso de Brasil, los números traicionen la última? ¿Que voluntad y capacidad tendrán que desplegar los cuerpos adjudicativos y legislativos internacionales en materia de derechos humanos para que comiencen a materializarse las reformas legislativas y de políticas públicas nacionales necesarias para garantizar la diversidad?

No hay que temerle a la balcanización. El reconocimiento de la diversidad, como ya

ha claramente apuntado la crítica de género, logrará que la convivencia social y el paradigma de la igualdad se vayan construyendo sin la supresión arbitraria ni la subordinación de unas diferencias que postergan la implantación del proyecto democrático. CEPAL aborda estos temores cuando observa:

...Parece necesario orientar la mirada hacia las diferencias visualizando las identidades no como un peligro de separatismos o "balcanización" de la región sino como una manera renovada de entender los derechos humanos, los procesos socioculturales y la superación de la pobreza y marginalidad. La identidad étnica y el 'desafío de la diversidad' pueden ser mirados como una forma singular de capital social y cultural, con amplias posibilidades no solo para los pueblos indígenas y minorías afroamericanas, sino que para el conjunto social de la región desde el cual enfrentar, incluso, cuestiones como la competitividad y los objetivos de crecimiento económico.

### III- Visión Panorámica de la Realidad Invisible y Silente: Una Contra-Narrativa

En América Latina y el Caribe, a diferencia de países como Sudáfrica y el propio Estados Unidos en los cuales la segregación racial se manifiesta con rasgos raciales más precisos, la historia del mestizaje oculta los contornos del racismo. Es preciso auscultar las formas peculiares en que se manifiesta el racismo en nuestra región de modo que podamos pasar juicio en torno a la efectividad de las estrategias y remedios que procuren la erradicación del racismo y la discriminación racial.

#### A. Bases Históricas de la Exclusión de los AfroDescendientes

En la mayoría de nuestros libros de historia, el mestizaje es descrito como proceso natural. Quizás todo comenzó con la perpetuación del mito del *encuentro de los mundos*, de las culturas que se funden y los colores que se matizan. Esta integración, más simbólica que otra cosa, se establece como una interpretación de la realidad que parte desde los "mecanismos de institucionalización" inculcados por el amor a la patria como lealtad suprema.

Desde que nacen nuestros estados se establece un orden social por medio del cual se constituyen jerarquías que quedan tan engranadas en el tejido social que ocultan la existencia de un discurso y práctica de supremacía racial, en que se desatan las dicotomías tales como lo moderno/primitivo-salvaje, tan presente en toda historia de colonización. La *otredad* se constituye desde las alturas de círculos exclusivos de diálogos que se hacen pasar por democracias.

Los sistemas de subordinación instaurados por la conquista, la colonización y las distintas formas opresivas que se manifiestan hoy en día dentro de un sistema más globalizado han tenido un impacto sucesivo, cerrando caminos, imponiendo barreras que bloquean el acceso necesario para que los afrodescendientes puedan asumir una ciudadanía plena y digna, de la mano del ejercicio pleno de sus derechos.

Como parte de un proceso paulatino en el cual los actores sociales se sienten cada vez más enajenados ante un estado que *maneja industrias*, a título de gerente de escala intermedia, surgen unos nuevos apegos a las identidades que quedaron ensombrecidos por la homogeneidad de la ciudadanía que precede la actual ola globalizante y que prosigue al deceso de la Guerra Fría. (Touraine, Taylor)

### B. ¿Por Donde Comenzar?-La Ausencia de Datos

#### -La Invisibilidad Estadística y en la Literatura de Análisis Social, Económico y Político

Una manera segura de mantener comunidades aisladas y encerradas en su marginalidad es cercándolas en la invisibilidad estadística. De este modo se niega su existencia en los estudios y análisis que sirven de base para definir el marco y alcance de discriminación y racismo y para el diseño de remedios legales, y políticas públicas de desarrollo social y económico que atiendan el tema a nivel nacional, regional e internacional.

La literatura estadística sobre las necesidades sociales y económicas de las comunidades de afro-descendientes, así como la existencia de derechos y/o de su adecuada implementación es muy escasa o prácticamente inexistente. La explicación es sencilla: con la excepción de Brasil (excepción relativamente reciente) no se encuentran censos demográficos que identifiquen estas comunidades, y por consiguiente no existe data desagregada que pueda ofrecer un punto de partida adecuado para identificar en toda su extensión la marginalidad que han sufrido estas comunidades. **La invisibilidad es flagrante.**

A raíz de esta realidad hemos recurrido a la información provista por ONG's recopilada a través de su trabajo, principalmente aquellas de Brasil las cuales, frente a un mar de dificultades, han podido ser un poco más sistemáticas. Además hemos utilizado como referencia las relativamente pocas *Observaciones* que ha emitido respecto a los informes sometidos por los gobiernos *el Comité Sobre la Discriminación Racial* (en adelante CERD) el cual opera bajo la autoridad del Convención Internacional Contra la Discriminación

Racial. A pesar de que somos conscientes de las omisiones habituales de gobiernos que en su gran mayoría **niegan** el racismo y la discriminación racial, (Dulitsky; CERD, República Dominicana, 1999) el peritaje que trae consigo el Comité se refleja en su reacción a dichos informes y ofrece pistas que sirven para documentar el problema que las ONG's que lidian con el racismo y la discriminación diariamente confirman.

Cabe señalar que la falta del apoyo financiero y de la capacitación dificulta enormemente que las ONG's que lidian con este tema puedan documentar el racismo y la discriminación racial que se vive ante los organismos gubernamentales nacionales y ante los organismos regionales e internacionales de modo que puedan someter los llamados *informes sombra* que cuestionan las conclusiones oficiales de los gobiernos.

### C. Hablan CERD y las Organizaciones No Gubernamentales

#### (1) Espacios de Invisibilidad

A pesar de que los gobiernos se escudan en sus pronunciamientos oficiales y en disposiciones constitucionales para declarar la inexistencia del racismo, la realidad extraoficial evidencia la racialización de la marginación y la pobreza. (CEPAL, 2000)

Ante la realidad de discriminación y segregación que oficializa el racismo latinoamericano se evidencia un cuadro de marginación social y económica que desata en ocasiones el fenómeno del endoracismo mediante el cual se internaliza y se refuerza el maltrato recibido "reproduciendo las conductas discriminatorias contra sí misma". La receta al alcance constituye escapar del círculo de desesperanza mediante el manejo de las técnicas estelares de la asimilación: el emblanquecimiento y la europeización.

En el *Documento Antecedente para el Foro Sobre Alivio de la Pobreza para Comunidades Minoritarias* (Documento Antecedente BID 1996) se subrayó como para la mayoría de los países de la región los afrodescendientes son totalmente invisibles como grupo puesto que no se compilan datos ni censos que permitan evaluar adecuadamente su realidad social. En Colombia y Brasil se consignan algunos de estos datos de manera muy lateral y periférica.

La ausencia de los afrodescendientes en los currículos nacionales ha contribuido a que tanto dichas comunidades como la población en general desconozca la historia de marginación, los prejuicios y el sistema económico en que descansa así como la aportación a

la vida cultural que dichas comunidades han realizado.

La invisibilidad perpetúa el prejuicio y la desinformación. Los niños reciben un mensaje temprano de los juegos de inferioridad/superioridad y aquellos que les tocó ocupar las escalas inferiores se formarán con auto-estimas laceradas que se encargarán de obstaculizar su desarrollo y sus aportes sociales.

Es imposible negar que la situación de inestabilidad económica y política que vivimos en la región ha tenido un impacto inmediato en las comunidades afrodescendientes. Utilizando el conflicto armado en Colombia como ejemplo, se ha reconocido que la mayoría de los/as desplazados/as internos/as son afrocolombianos e indígenas (CEPAL 35). Si pensamos en las grandes metrópolis, como un Río de Janeiro, e imaginamos la vida de los niños de la calle o las condiciones de vida en los "pueblos jóvenes" las imágenes de violencia, marginalización y exclusión marcan el paso. El problema de las comunidades afrodescendientes es tan estructural y estructurado, que se precisa una gran dosis de voluntad política y de creatividad para concebir un espectro amplio de estrategias que visibilice la realidad de la exclusión.

Colombia ilustra la desigualdad histórica que ha sufrido la población afrodescendientes en el contexto de un conflicto armado que ha puesto en evidencia la misma y que demuestra como situaciones extremas exacerban dicha desigualdad. Incluso la lucha contra el narcotráfico, que genera un estado de militarización, ha impactado a las comunidades afro-colombianas de forma especial puesto que se ha creado un ambiente de violación de derechos humanos y de "destrucción de la autonomía cultural y la identidad". De hecho la violencia está concentrada en las regiones donde se encuentran asentadas la mayoría de las comunidades afrodescendientes e indígenas, y se ha demostrado que estas comunidades son, cada vez más, objeto de ataques de los grupos armados. (CERD, Colombia 1999)

Los informes sobre los asesinatos violentos de niños de la calle y mujeres en prostitución afro-colombianos indican que existen indicios de que se haya iniciado un proceso de "depuración social" en los centros urbanos de Colombia y que se teme que estos grupos hayan sido elegidos como blancos de ataque sobre las bases de raza. (CERD, Colombia 1999)

En el caso de la mujer el desplazamiento interno y las consecuencias del conflicto

presentan un ángulo de género, puesto que la desigualdad racial se manifiesta de forma diferente en los hombres y en las mujeres. Así lo reconoce CERD cuando observó que:

Reconociendo también que dentro de la comunidad de personas desplazadas hay un número desproporcionadamente grande de mujeres, se expresa preocupación porque los programas del Gobierno no respondan a las necesidades de *muchas mujeres indígenas y afrocolombianas que están sometidas a múltiples formas de discriminación basadas en el género y en su raza u origen étnico, además de su situación de desplazadas.* (CERD, Colombia 1999)

Los programas de desarrollo y de exploración de recursos en tierras sometidas a los derechos de propiedad de las comunidades afrocolombianas se han aplicado sin haberse efectuado suficientes consultas con los representantes de dichas comunidades. También se evidencia que los programas de desarrollo, en apoyo de las comunidades afrodescendientes, no se han aplicado plenamente debido a restricciones financieras (CERD Colombia 1999)

En el informe de Uruguay el Comité "opina que la marginación social y económica *de facto* de las comunidades afro-uruguayas e indígena ha generado discriminación contra esas personas." Es irrealista considerar que sectores marginalizados y excluidos de una sociedad perciban un avance "espontáneo." (CERD, 1999)

La segregación ocupacional sobre bases estereotipadas se mantiene en su lugar, ubicando en un gran número de ocasiones a las mujeres en el servicio doméstico y a los hombres en trabajos de conserjes, barrenderos y albañiles de escasa participación. (Doc. Antecedente, BID 1996). Incluso aquellos que en las zonas urbanas cuentan con una educación secundaria y técnica o de nivel universitario (una clase media incipiente) no compiten en igualdad de condiciones y continúan situados en los segmentos sociales de menores ingresos. De igual forma se mantienen en ocupaciones en que no se visibilice su imagen. El requisito de "buena apariencia" cuyo código real es blanco o emblanquecido, es usualmente requerido como requisito de empleo, particularmente en ocupaciones que requieren visibilidad y manejo de público, tales como recepcionistas, secretarias, vendedores.

Lo anterior se exagera ante el flujo migratorio que coloca al afroamericano en la categoría de trabajador inmigrante indocumentado en sectores informales de la economía. Los niveles de marginación provocados por dichos flujos migratorios, alentados por el establecimiento de mercados regionales, pasan por el filtro de la racialización y al interceptar

con la vulnerabilidad que acarrea la migración propiamente, se intensifican.

En muchos países de la región las imágenes que se presentan a través de los medios de comunicación social son unas que promueven los estereotipos basados en la raza. En el caso de Colombia, por ejemplo, CERD señaló que dichos estereotipos "contribuyen a reforzar el ciclo de violencia y marginación que ya ha tenido graves repercusiones en los derechos de las comunidades históricamente desfavorecidas de Colombia." (CERD, Colombia 1999)

Existen situaciones infrecuentes de otorgación de títulos de propiedad para tierras. En el caso de Colombia en que existen programas legislativos a esos fines y que reconocen los derechos de propiedad a las comunidades afrocolombianas se han otorgado pocas escrituras de tenencia de tierras (CERD, Colombia 1999)

Tampoco puede perderse de vista que es menester denunciar la existencia de racismo ambiental que plaga a las comunidades de afrodescendientes y que Romero Rodríguez describe atinadamente:

...el racismo ambiental [es] marcado por los asentamientos de las villas miserias, chabolas, cantegriles o como quiera que se les llame en los lugares variados de nuestra América; lugares de marginación donde la falta de luz, de saneamiento, el hacinamiento, conducen inexorablemente hacia el SIDA, la exclusión, la delincuencia, la degradación tanto en la calidad como de las expectativas de vida." (Rodríguez, 2000)

Encontramos también el tema de la planificación urbana que invisibiliza la pobreza en nuestras grandes ciudades y pone obstáculos al desarrollo autónomo de estas comunidades.

## (2) Políticas de Desarrollo Nacional

Las políticas de desarrollo se dan sobre unas bases asimilistas/integracionistas que impiden que las comunidades que no se conformen a los diseños homogeneizantes participen adecuadamente y por consiguiente se mantengan marginadas de la economía.

En las zonas geográficas donde ubican mayorías negras no existen infraestructuras para servicios básicos. Como señaló el Banco Interamericano de Desarrollo:

En las zonas geográficas donde hay mayorías negras no existe infraestructura para servicios básicos y esos grupos se hallan aislados en materia de comunicaciones y transporte, y las únicas inversiones son las que se hacen en economías de enclave, como las plantaciones bananeras, la minería y la extracción de madera, y en los servicios del gobierno que guardan relación con ellas.

El Documento Antecedente al Foro de la Pobreza auspiciado por el Banco Interamericano ha identificado los siguientes obstáculos. Según éste, las políticas nacionales:

i) dan prioridad al crédito y la asistencia técnica para la agricultura criolla y las grandes empresas, impidiendo a los negros que poseen tierras el uso de métodos de producción tradicionales como un factor de producción viable desde el punto de vista económico y obligándoles, a menudo, a vender su tierra a precio de liquidación;

ii) impiden a las comunidades negras conservar una parte de la base tributaria generada en sus comunidades o participar en la adopción de decisiones sobre la economía de sus regiones;

iii) al estructurar la reforma agraria, omiten reconocer como consideraciones válidas las pautas de uso de la tierra propia de los negros, conforme a las cuales los agricultores plantan terrenos que están a cierta distancia de la casa y luego dejan las tierras en barbecho durante algunos años. La ausencia de reconocimiento de estas prácticas hace imposible otorgar títulos de tierras a los negros;

iv) favorecen la creación de parques nacionales en tierras que los negros han conservado durante siglos, expulsándolos en algunos casos sin pago de indemnización alguna a pesar de sus reclamos con respaldo histórico, a lo que sigue en algunas ocasiones la venta de las mismas tierras a empresas o particulares;

v) otorgan preferencia a los no negros frente a los negros en el otorgamiento de títulos, recurriendo en algunos casos a la fuerza militar para sofocar los reclamos de los negros;

vi) llevan a excluir a las comunidades predominantemente negras de los programas de desarrollo, mediante la determinación de prioridades de desarrollo y merced a la invisibilidad de los negros en los censos y en los datos de población;

## D. La Intersección de Raza y Género

El tema de la invisibilidad y de la inadecuada protección de los derechos humanos de las comunidades de afrodescendientes adquiere una dramática proporción si abordamos el tema de las múltiples subordinaciones que sufren las mujeres de dichas comunidades. No se le puede pedir a una mujer negra o mestiza que separe su identidad de tal forma que pueda segregar su reclamación por discrimen racial o discrimen por género.

A pesar de que queda mucho trecho por recorrer, las violaciones de derechos humanos que conciernen a la mujer han sido paulatinamente reconocidas en las esferas nacionales, regionales e internacionales. Ello ha sido el producto de un movimiento global de mujeres que ha cuestionado teórica y prácticamente el andamiaje de derechos humanos y que ha denunciado a través de *informes sombras* y de la radicación de querellas en los sistemas regionales e internacionales la discriminación y marginación sistemática a que está expuesta la mujer. Lo anterior ha logrado la derogación de leyes que discriminan contra la mujer, la aprobación de programas de acción afirmativa así como la aprobación de mecanismos de querellas tales como el Protocolo Facultativo para la Convención de la Mujer y la Convención Interamericana para la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer (Belem do Para).

La ausencia de un reconocimiento pleno a la diversidad dentro del feminismo y dentro del grupo de mujeres que ostentando un mayor poder en el esquema internacional impidió, sin embargo, que la *otredad* fuera traducida adecuadamente en derechos y políticas públicas. El proceso de incorporación del marco de las múltiples identidades -de la intersección de raza y género - quedó rezagado a los márgenes de las Conferencias Mundiales y en las notas al calce de las Plataformas de Acción. Debe resaltarse que el paradigma de la intersección no es uno que implique una ecuación de suma o restas; más bien consiste en incorporar la confluencia de factores que se conjugan al experimentar el racismo. La visibilidad del tema, y por ende de estas mujeres, se limitaba a reconocer que para estas mujeres la discriminación por género queda exacerbada por el discrimen racial o que la presencia de esos ejes adicionales de discriminación la hace más "vulnerable".

De modo que ante dicho marco político nacional e internacional, el racismo es primordialmente "masculino", mientras que el sexismo es fundamentalmente "blanco". Así se comportan los mecanismos internacionales y nacionales al lidiar con la ejecución de normas de derechos anti-discriminatorias. A nivel internacional el marco de implementación y monitoreo de derechos atiende exclusivamente "asuntos de la mujer" y no examina la intersecciones y su impacto en los derechos de la Convención de la Mujer. Otro tanto ocurre con CERD, ya que su enfoque primordial oculta la manera especial en que la mujer experimenta el racismo.

Ante el cuadro anterior no debe sorprendernos que la mujer afro-descendiente es la

más olvidada y afectada por el racismo. En Brasil se ha comenzado a documentar dicha realidad. Como jefas de familia, estas mujeres se encuentran en situaciones precarias ubicadas en mercados de trabajo informales donde sufren explotación laboral y con frecuencia explotación sexual. La ubicación de muchas de estas mujeres en el servicio doméstico invisibiliza y encierra dentro del entorno "privado" los abusos a que están expuestas. La violencia por sus parejas resulta más difícil de quebrar ante la ambivalencia que sienten las mujeres de entregar a sus agresores a un sistema de justicia racista. De igual forma ocurre con legislación que no permite que la mujer indocumentada inmigrante quiebre con el círculo de violencia. (Informe de Expertos Croacia, 2000)

En Brasil, la prostitución y el tráfico de mujeres negras y mestizas se convierten en piezas esenciales de su industria de turismo, creándose así un espacio de marginación especial para estas mujeres, no compartido por las mujeres blancas ni por los hombres afro-descendientes.(GELEDES en Croacia, 2000). Se ha comenzado a documentar la pobre atención a sus necesidades de salud y su propensión a ciertas enfermedades. (GELEDES en Croacia, 2000; Goulart, 1999) El tema de la sexualidad y de los derechos reproductivos debe también ser analizado a través del prisma de la intersección.

La realidad que presenta este cuadro de hechos requiere que tanto a nivel internacional como nacional y regional se desagregue la data concerniente a estas mujeres. Requiere además que se incorpore a nivel nacional legislación que específicamente reconozca la intersección de raza, etnia y género así como la necesidad de crear un protocolo interpretativo que permita que los sistemas de implementación regional e internacional de derechos humanos, al interpretar sus respectivas convenciones o al efectuar las investigaciones, incorporen dicha realidad. (Grupo de Expertos, Croacia, 2000)

#### **II. Leyes y Política Gubernamentales: Un Sistema de Impunidad**

La ausencia de mecanismos jurídicos o administrativos adecuados para canalizar los reclamos de discriminación racial, agudiza aún más la formalidad de los principios de igualdad en que descansan. No existen recursos de amparo colectivo en la gran mayoría de los países que viabilicen la implementación de derechos constitucionales. Igualmente brillan por su ausencia comisiones y cuerpos adjudicativos especializados que puedan contextualizar adecuadamente el alcance y extensión de dichos derechos. Podemos, por consiguiente,

afirmar que, al negar el acceso al sistema judicial vía la omisión de recursos legales, los Estados ha creado un sistema de **impunidad** ante las violaciones de discrimen racial. Consideremos algunos ejemplos.

En Ecuador, a pesar de que existe un derecho constitucional a la igualdad racial y existen leyes que protegen la tenencia de tierras, no existe normativa legal para hacer frente a los incumplimientos crasos. El 1994 se aprueba la primera ley que reconoce a los afroecuatorianos como comunidad étnica así como su derecho a la propiedad colectiva. Se reconocieron además derechos a grupos étnicos de propiedad comunal y a las cooperativas y asociaciones de pequeños agricultores la autoridad para ser canalizadores de crédito y asistencia técnica. La acción estatal en definir y reglamentar mejor el proceso de titulación colectiva de tierras no se ha materializado efectivamente.

En Perú, la disposición constitucional queda trunca ante la ausencia de leyes y normas legales que prohíban y ofrezcan remedios para la acción discriminatoria. En Uruguay, en donde fue nombrada a nivel parlamentario una Comisión para los Asuntos Raciales, ocurre otro tanto. Existen las protecciones constitucionales-- sin *dientes* que la implementen. El artículo 42 del Código Penal, redactado para reglamentar y desalentar la conducta agresiva contra los judíos, constituye el único recurso legal que castiga la agresión abierta por razón de diferencias de color, raza o religión. En Venezuela el artículo 61 de la Constitución prohíbe la discriminación pero tampoco se proveen recursos legales para la implementación.

Al igual que ocurre en la esfera de la identificación de las necesidades sociales y económicas de las comunidades de afro-descendientes, no existen datos que documenten las medidas, si algunas, que se han tomado para abordar los problemas que presentan dichas poblaciones. (CERD, Brasil, Uruguay, Colombia, Perú, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela) Aún en casos en que los datos están desagregados, como lo sería Brasil, no existen datos sobre dichas medidas. (CERD Brasil, 1996) Como documenta CERD en sus observaciones finales de Brasil, no existen datos que documenten áreas tales como las medidas adoptadas para proteger los derechos contra la discriminación, sobre los indicadores de las dificultades especiales a que se enfrentan dichas poblaciones. (CERD, Brasil, 1996)

Faltan "indicadores y otros mecanismos encaminados a evaluar políticas públicas y otros mecanismos encaminados a evaluar las políticas gubernamentales para la protección de los derechos de las comunidades indígenas u afrocolombianas, incluidas las políticas sobre el

uso y la propiedad de las tierras." (CERD Colombia 1996)

En lo que respecta a la invisibilidad de los afro-descendientes en el ámbito político vale la pena citar una afirmación que figura en el informe periódico de la República Dominicana a CERD según la cual en ese país "no existen prejuicios raciales" por lo que el estado parte nunca ha considerado necesario condenar la discriminación. (CERD, Rep Dominicana 1999)

Colombia es uno de los primeros países de la región que reconoce que "las comunidades afrocolombianas siguen siendo víctimas de discriminación racial sistemática, lo cual ha dado lugar a que esas comunidades sean objeto de marginación, pobreza y vulnerabilidad a la violencia" (CERD, Colombia 1999)

A pesar de que existen derechos constitucionales, CERD ha confirmado que en todos los países examinados (supra) no hay un marco legislativo para poner en vigor dicho derecho constitucional. Igualmente se señaló por CERD que no se han promulgado leyes penales que aborden la discriminación.

En muchos casos no existen recursos eficaces o indemnización a la disposición de los sectores de la población afectados por los problemas de la discriminación racial. (CERD, Venezuela 1996).

En Costa Rica, por ejemplo existen leyes (Ley No 4430 de 1968 y Ley No 4466) que califican como "delito" la segregación racial en el contexto de la admisión o inadmisión en los lugares públicos y que la sanciona con multas. (CERD, Costa Rica 1999) El problema con esta legislación es que no se sancionan adecuadamente las políticas de admisión de "clase" que encubren el aspecto racial. La mayoría de las personas asocian ciertos atributos raciales con clase. Por ejemplo, en muchos países las discotecas, los clubes sociales, etc. tienen políticas "de clase" y básicamente las instrucciones de los guardias en la entrada es no dejar entrar a personas negras (Ecuador, Costa Rica, Chile y Venezuela)

#### IV- El Papel del Derecho Internacional en Materia de Derechos Humanos en la Construcción de los Planos Nacionales de Igualdad Racial-en-la-Diversidad

El andamiaje de derechos humanos, como apuntáramos al comienzo, constituye la ~~zapata normativa~~ legal para exigir que los Estados y los actores no estatales responsables por

políticas discriminatorias, vía la acción u omisión, comiencen a prevenir, remediar y sancionar adecuadamente la discriminación racial y sus vestigios. Debe, por consiguiente explorarse la potencialidad que la reconceptualización de la igualdad encierra en el desarrollo de dichas normativas legales. A otro nivel, deben incorporarse sugerencias encaminadas al fortalecimiento del andamiaje de implementación y monitoreo en la esfera internacional y regional de modo que la labor internacional repercute nacionalmente.

Comenzamos por identificar las bases sustantivas que prohíben la discriminación racial. De entrada cabe subrayar que la prohibición de discriminación racial ocupa un lugar preeminente dentro de un esquema que asigna jerarquías a los derechos. La protección contra la discriminación racial es reconocida como un derecho *jus cogens*, esto es, un derecho que recibe aceptación universal en virtud de su protección de intereses no limitados a un estado particular o a un grupo de estados, sino pertenecientes a la totalidad de la comunidad internacional.

#### **A. Igualdad, No Discriminación y el Remedio de Acción Afirmativa**

Un recorrido panorámico identifica prohibiciones contra el discrimen racial en todas las Convenciones que otorgan derechos humanos. Nos percatamos, sin embargo que dependiendo de la materia específica que atienda la Convención, el concepto de igualdad fluye por rutas paralelas. De un lado encontramos la ruta que puede conceptualizarse como la de "igual disfrute de derechos" que refleja el lenguaje de las Convenciones que prohíben la discriminación en el disfrute de los derechos que se garantizan en las mismas. Por otro lado encontramos aquella que otorga una autonomía propia al derecho de igualdad propiamente, y que exige de forma directa que el estado garantice un trato igual bajo la ley. Por ejemplo la Convención Americana de Derechos Humanos refleja las anteriores rutas paralelas. En su Artículo 1 se dispone que:

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna 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.

El Artículo 24, por su parte ilustra la ruta de la igualdad como derecho independiente:

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin

discriminación, a igual protección de la ley.

A nivel del Pacto de Derechos Civiles y Políticos se prohíbe las distinciones raciales en torno al disfrute de los derechos civiles y políticos allí contenidos así como se reconoce que todas las personas son iguales ante la ley y tienen un derecho a la igual protección de las leyes.

Un examen más profundo del concepto de igualdad requiere sumergirse en aguas de interpretación contextual que mejor capturen la elaboración de una agenda de democracia multicultural y participativa. En el escenario de una perspectiva feminista, la contextualización de los derechos humanos reveló que éstos se derivan de procesos que acogen opciones políticas y morales expresadas en concepciones históricas concretas de la justicia, la igualdad y la dignidad. (Romany, 1997)

Debe por consiguiente formularse una interpretación expansiva del concepto de igualdad de modo que se ajuste a la reconfiguración actual de fuerzas y agrupaciones sociales, que incluso trascienden las fronteras de los estados nacionales tal y como han sido definidos tradicionalmente.

Para lograr el objetivo anterior es menester evaluar críticamente el concepto nación-estado en que descansa el andamiaje de derecho internacional en materia de derechos humanos de modo que puedan descubrirse las premisas que lo informan, a los fines de que éstas se contrapongan a aquellas que provendrían de lecturas alternas y provenientes de grupos marginalizados.

Tanto los estudios críticos de raza y etnicidad así como las perspectivas raciales y étnicas en la crítica de género, han apuntado a las limitaciones que informa un estado liberal que se forma dentro de unas premisas de individualidad y de atomismo que descarta la vida social, cultural y racial como elemento indispensable de la identidad del individuo. El carácter social y cultural de dicha individualidad no puede relegarse a las vías marginales de la vida privada como pretende la versión del contrato social en que se enmarca la "ciudadanía liberal" y a través del cual se define el pueblo que delega poderes al estado.

En la fase crítica de dichas premisas se encuentran las semillas de una reconceptualización del andamiaje de derechos humanos. De ese modo se elabora una base para la construcción de estados multiculturales que viabilicen procesos democráticos de

diálogos genuinos los cuales permitan a los individuos asumir su individualidad a través del prisma de su identidad cultural, racial, étnica y de género. Así conseguimos evitar la esencialización de esa individualidad y reconocemos la creciente permeabilidad frente a las distintas posicionalidades experimentadas en el quehacer cotidiano. La interacción entre las culturas, los flujos transnacionales, el intercambio en espacios urbanos redefinidos imprimen una fluidez y permeabilidad a las identidades que en el acto de reafirmarse y validarse se enriquecen ante los múltiples contactos.

Compete a los estados y a los mecanismos internacionales a cargo de sentar pautas a los primeros, legislar y adjudicar los derechos humanos aplicables a la altura de los tiempos. La relevancia que pueda tener el andamiaje de derechos humanos como un ingrediente esencial para la coexistencia y la paz social está en juego. Más allá de las normas básicas de igualdad y de justicia que inspiran dicho andamiaje, está sobre el tapete su facultad de propiciar una coexistencia pacífica, de mutuo respeto y de solidaridad. Los conceptos tradicionales de tolerancia se han quedado cortos. Debe procurarse la elaboración más amplia posible de una política de reconocimiento que se basa en respeto afirmativo y en una solidaridad pluralista, sin caer en las trampas del esencialismo. (Taylor, Kymlicka, Romany)

Dos aspectos fundamentales deben resaltarse. En primer lugar, al reclutarse una visión contextual-histórica en la interpretación de los derechos humanos que nos ocupan se impide que la interpretación formal y acontextual se convierta en una camisa de fuerza que aprisione repercusiones tan concretas y tan reales como la marginalidad, opresión y la discriminación que han sido arriba descritas. En la medida en que nos aferremos a una visión acontextual estamos meramente privilegiando narrativas y premisas cuyo privilegio proviene del uso arbitrario del poder, de las colonizaciones, de las conquistas y de sus respectivos discursos que silencian voces e invisibilizan rostros.

Al escuchar y visibilizar las historias de identidades que se enriquecen de los mutuos encuentros, y de la inter-subjetividad que emana de los mismos, estamos en una mejor posición para detectar los vacíos que acarrea consigo una interpretación formal de derechos humanos tan básicos como la igualdad y la dignidad.

### **B. La Convención Internacional Sobre Discrimen Racial y la Acción Afirmativa**

La acción afirmativa plantea un reto para la interpretación del concepto de igualdad,

puesto que presupone un trato desigual que tanto busca promocionar la diversidad como remediar las desigualdades que han sido el producto de procesos sociales y económicos discriminatorios. Plantea la necesidad de elaborar fronteras de temporalidad para la concesión de remedios de esta naturaleza puesto que individuos son adversamente afectados sin haber sido directamente responsables por una trayectoria histórica de marginación.

En los Estados Unidos, bajo una lluvia de críticas provenientes de sectores políticos conservadores, se ha justificado la validez constitucional del remedio de acción afirmativa en tanto y en cuanto pueda establecerse la necesidad de remediar conducta pasada que ha privado arbitrariamente a los afro-americanos y otras minorías del disfrute de una igualdad de oportunidades.

El contexto concreto en que la aspiración de igualdad se materializa mediante las medidas correctivas y de carácter distributivo que presupone la acción afirmativa, se plantea en legislación y decisiones judiciales que afectan tanto al sector gubernamental como al sector privado en escenarios tan variados como el empleo, la educación, la participación política, la concesión de contratos y licencias gubernamentales, el reconocimiento de la diversidad cultural.

La acción afirmativa no es unidimensional, asumiendo múltiples formas y manifestaciones que facilitan la materialización de una variedad de objetivos. La asignación de cuotas es, por ejemplo, una de las manifestaciones más radicales. (Chemmerensky 1161). En el proceso de validar la acción afirmativa como parte de una estructura remedial no deben perderse de vista los objetivos que se persiguen de modo que los remedios que se provean se ajusten adecuadamente a los segundos. Por ejemplo, en el contexto del reclamo de acción afirmativa de los afro-descendientes latinoamericanos, una lista no exhaustiva de los objetivos incluye: remediar la discriminación pasada; promover y fortalecer la diversidad; mejorar el poder político de las minorías; proveer modelos (role-models) a los jóvenes, y mejorar significativamente la riqueza de servicios a ser ofrecidos a las comunidades minoritarias. (Id)

La acción afirmativa sirve de remedio para la discriminación de carácter individual o grupal tal y como plantea aquellos casos en que un departamento gubernamental ha discriminado sistemáticamente en el reclutamiento y en la concesión de promociones de empleo, o aquella que remedia mediante la separación de fondos especiales de desarrollos de

empresas para aquellos negocios minoritarios que han sufrido un historial de discriminación en diversas industrias; o el remedio/compensación por la discriminación y la segregación que sufren los estudiantes de las comunidades minoritarias en manos del sector educativo público y privado.

Así como se remedia, la acción afirmativa procura promocionar una diversidad que en última instancia enriquece una sociedad pluricultural y multi-étnica. El ángulo enriquecedor de la diversidad, sin embargo, ha sido objeto de mayores críticas que aquel que procura remediar conducta pasada, puesto que la diversidad atenta directamente contra la norma de homogeneización bajo la cual operan nuestros estados. Fondos especiales y preferencias en las contrataciones gubernamentales, cuotas asignadas para las licencias de utilización de medios de comunicación televisivos y de radio-difusión a negocios privados minoritarios se han justificado con dificultad en los Estados Unidos.

La presencia de la acción afirmativa en las estructuras de poder político, ante una historia de marginación electoral y política, constituye un escenario que ha sido impulsado con fuerza y sobre el cual los detractores de la acción afirmativa han tenido menor influencia. De ahí que se han garantizado que las barreras, tales como los requisitos de alfabetización, para el uso efectivo del derecho al voto sean eliminadas. La restructuración de distritos electorales de modo que se concentre el poder político en zonas geográficas donde residen minorías ha constituido un avance significativo que ha generado una mayor cantidad de candidatos afroamericanos electos a nivel de las legislaturas nacionales, estatales y municipales.

Entre las técnicas exploradas encontramos los planes voluntarios de acción afirmativa implementados por los empleadores que procuran un reclutamiento agresivo de minorías; la declaración de objetivos de reclutamiento calendarizado de modo que se empleen minorías dentro de los términos pautados; la revisión de exámenes que aunque de su faz aparenten ser neutrales tienen un impacto discriminatorio; cuotas precisas de posiciones que serán asignadas a minorías; becas especiales para estimular la educación universitaria especialmente en profesiones en las que la ausencia de minorías es palpable.

#### - El Marco Internacional

La Convención Internacional, al ser la Convención que lidia específicamente con el

tema de la discriminación racial, presenta un marco ilustrativo de una interpretación expansiva que garantice una serie de remedios de acción afirmativa. La experiencia habida en los Estados Unidos con este tema sirve para enmarcar un debate sobre la procedencia y la extensión de la concesión de estos remedios a la luz de dicha Convención.

Dicha Convención claramente contempla la utilización de medidas acción afirmativa. El artículo 1 en su párrafo 4 dispone:

Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Además se incorpora un lenguaje más afirmativo en el Párrafo 2 del Artículo 2 que dispone:

Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Los deberes del Artículo 2 están condicionados por aquellos contenidos en el Artículo 5 que se dirige, entre otros, al derecho a la educación y entrenamiento y dispone:

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- a) El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;
- b) El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;
- c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir

y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;

d) Otros derechos civiles, en particular:

- i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;
- ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país;
- iii) El derecho a una nacionalidad;
- iv) El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge;
- v) El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros;
- vi) El derecho a heredar;
- vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
- viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;
- ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;
- x) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
  - xi) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;
  - xii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;
  - xiii) El derecho a la vivienda;
  - xiv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;
  - xv) El derecho a la educación y la formación profesional;
  - xvi) El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;

xvii) El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.

Al constituir un documento especializado sobre el tema, la Convención sobre Discriminación Racial debe utilizarse como marco de referencia que informe una interpretación más expansiva de los derechos análogos contenidos en el resto de las Convenciones. Al ser más abarcadora y específica, provee un marco normativo orientador en relación a otros documentos internacionales aprobados para la misma época. Tal y como disponen las normas de hermenéutica/interpretación, la Convención más especializada debe prevalecer ante un posible choque/conflicto con otras- ya que atiende un radio más amplio de políticas y de intereses que sobre el tema eran parte de la preocupación central de la comunidad internacional al momento de su aprobación.

La justificación para tratos desiguales mediante la acción afirmativa ha sido avalada por el Comité de Derechos Humanos en un Comentario General, al atender el asunto específico de las medidas especiales.<sup>1</sup> Este dispuso:

...el principio de igualdad muchas veces requiere que los Estados tomen acción afirmativa para que se eliminen o reduzcan las condiciones que causan o contribuyen a la perpetuación de la discriminación prohibida por la Convención. Por ejemplo en un Estado donde las condiciones generales de un sector de la población previene o impide el disfrute de los derechos humanos, el Estado debe tomar acciones específicas para corregir dichas condiciones. Dicha acción puede involucrar conceder a dicho sector poblacional cierto trato preferencial en asuntos específicos. En la medida en que dicha acción sea necesaria para corregir la discriminación de facto, ésta constituye un caso de diferenciación legítima bajo la Convención...

Vale también señalar que el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos en su Artículo 27 recoge el ángulo de promoción de la diversidad en la acción afirmativa cuando aborda el derecho a la expresión cultural como ingrediente esencial de la no discriminación. Este dispone:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que le corresponden, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

### C. El Sistema Interamericano y sus Facultades Remediales

La región Interamericana, través de la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos y la propia Corte Interamericana, tiene un papel destacado que desempeñar en la elaboración de normas que hagan al estado responsable por la eliminación del racismo, incluyendo la concesión de remedios penales y civiles adecuados. De entrada es menester destacar que la interpretación que se haga de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos debe integrar los principios universales recogidos en los diversos tratados y principios universales. De ahí que las interpretaciones de diversos Pactos, como los anteriormente discutidos deberán ser incorporados a la lectura que se haga de derechos análogos contenidos en la Convención Americana.

Existe una tendencia a integrar el sistema regional y el sistema universal de los derechos humanos. El propio Preámbulo de la Convención reconoce que los principios que sirven de base a la misma han sido también reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y "han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional". La misma tendencia de integración de los derechos universales se encuentra en los propios artículos 22, 26, 27 y 29, los cuales hacen referencia a otras convenciones internacionales o al derecho internacional. El artículo 29 es especialmente importante puesto que al disponer las normas de interpretación de la Convención no limita la protección de derechos humanos a la fuente específica de las obligaciones. El artículo 29 dispone:

*-Normas de Interpretación*

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

La incorporación de otros tratados al sistema regional de hecho ha constituido la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. † Los trabajos preparatorios de la Convención Americana también reflejan la intención de los Estados de que la misma se coordinaría con las disposiciones contenidas en Pactos aprobados por la Asamblea General de la ONU. La propia Corte Interamericana ha decidido mediante opinión consultiva que tiene jurisdicción para interpretar otros tratados aplicables a un Estado americano en materia concerniente a la protección de derechos humanos. (Opinión Consultiva, 1982)

**-Educación Sobre Derechos Humanos en Torno a la Discriminación Racial y de Género**

A nivel Interamericano el historial de casos sobre racismo es prácticamente inexistente, lo que puede entenderse en vista de la negación de los estados y la ausencia de organización de la sociedad civil sobre este tema. Las circunstancias sociales y económicas de las comunidades de afro-descendientes le impiden acceder al sistema de justicia y defender los pocos derechos que existen. Si poco se conoce de los derechos nacionales menos se conoce de un sistema de protección de derechos humanos respecto al racismo. La educación de los derechos humanos con un enfoque en la no-discriminación racial no puede seguir esperando.

La educación en torno a la existencia de un sistema regional de protección de derechos humanos puede hacer que miembros de estas comunidades utilicen más efectivamente el sistema para responsabilizar a los estados por la impunidad existente. Las comunidades de afro-descendientes podrían hacer uso del sistema interamericano sin necesariamente tener que cumplir con los requisitos que exigen el agotamiento de los

† Ello ha ocurrido en casos como los informes sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador (OEA/Ser.L/V/II.46, doc. 23, rev. 1, 17 noviembre 1979) págs. 37 y 38) sobre la situación de los presos políticos en Cuba (OEA/Ser.L/V/II.48, doc. 24, 14 diciembre 1979) pág. 9; sobre la situación de los derechos humanos en Argentina (OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 abril 1980) págs. 24 y 25; sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua (OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 25, 30 junio 1981) pág. 31; sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 22, 30 junio 1981) págs. 36 y 37; sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 21, rev. 2, 13 octubre 1981) págs. 16 y 17; sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia (OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 6, rev. 2, 13 octubre 1981) págs. 20 y 21; y Caso 7481 Hechos ocurridos en Caracoles (Bolivia), Resolución No. 30/82 OEA/Ser.L/V/II.55, doc. 54, 8 marzo 1982). También ha sido la práctica en los estatutos especiales. Véase Consideraciones sobre la Compatibilidad de las Medidas de Acción Afirmativa (Consejo para Promover la participación Política de la Mujer con los Principios de Igualdad y No Discriminación (1999).

remedios estatales como condición previa al ejercicio de jurisdicción, alegando que no existen en la legislación interna del estado el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos penales o civiles que se alegan han sido violados.

De especial significación lo constituye la Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que se reconoció que no se aplica el requisito de agotar los recursos jurídicos internos cuando un indigente, debido a sus circunstancias económicas no es capaz de hacer uso de los recursos jurídicos en el país. Privar de acceso al indigente, sostuvo la Corte, constituiría un discrimen en el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención por motivo de su posición económica. (Opinión Consultiva, 1990). A dicho análisis habría que sumarle las múltiples instancias en las que miembros de las comunidades de afro-descendientes se le ofrece por motivos raciales una caricatura de un debido proceso de ley, en la rara eventualidad de que exista un recurso judicial disponible.

De igual forma podría argumentarse, como excepción a la norma de agotamiento de remedios estatales, que constituye un acto de futilidad recurrir a éstos puesto que los procesos estructuralmente están recargados de prejuicios y premisas racistas inarticuladas e articuladas.

#### **-Precedentes Ilustrativos en Torno a la Mujer**

En el contexto de género se ha abordado el tema de la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa con los principios de igualdad y no discriminación. Debe subrayarse que en el caso de la mujer afrodescendiente quien, como señaláramos anteriormente, experimenta la intersección de la discriminación racial y de género simultáneamente, las normas interamericanas sobre este tema no son aplicables por analogía sino que le son de directa aplicación.

La Comisión Interamericana ha concluido en el contexto del análisis de los sistemas de cuotas que se han impuesto para garantizar la representación de mujeres como candidatas para cargos públicos, tales como los propulsados en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, que dicho remedio es compatible con el derecho de igualdad. (Estudio sobre Acción Afirmativa, Com. Interamericana, 1999) La expresión contundente de compatibilidad que hace la Comisión Interamericana sobre la acción afirmativa, unida a los

pronunciamientos e interpretaciones que surgen al amparo de la Convención de Discrimen Racial y otros tratados, anteriormente abordados, ofrecen un marco jurídico para una defensa de los remedios de acción afirmativa para las comunidades de afro-descendientes. Procede citar las expresiones de la Comisión de forma extensa:

En términos generales, las comunidades regional e internacional han reconocido que, aunque la existencia de una igualdad formal de derecho es un requisito previo fundamental para superar la discriminación, ésta no necesariamente se traduce en una igualdad en la práctica. Por el contrario, mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptadas tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo es brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario. Como se indicó anteriormente, se debe hacer efectivas las obligaciones regionales e internacionales de los Estados en materia de derechos humanos a nivel nacional a través de legislación y prácticas internas. En consecuencia, en los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. **Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera.**

La experiencia de las mujeres en lo que respecta a las medidas de acción afirmativa en la región, ofrece un marco ilustrativo que justifica la aplicación de medidas innovadoras para remediar la realidad de marginalización que vive el grupo de afro-descendientes en la región.

#### **-Sistema de Relatorías**

Vale también señalar que el sistema Interamericano a través de su sistema de relatorías puede comenzar a documentar e impulsar las reformas legales nacionales necesarias. Al igual que ha ocurrido con la experiencia de CERD en el contexto de los países de la región, el sistema interamericano a través de la Relatoría sobre trabajadores Migratorios y sus Familiares en el Hemisferio, encontró la negación del racismo. A preguntas sobre si existía la xenofobia y/o racismo en contra de los trabajadores inmigrantes en los estados de empleo o tránsito la mayoría de los estados negaron la existencia del problema. Por ejemplo Ecuador indicó que no existían esas "conductas aberrantes", y Venezuela señaló que "se ha caracterizado por ser un país de receptor de grandes flujos

migratorios internacionales ... lo que ha conducido a la integración ... y por ende al respeto por la identidad cultural individual." (Relatoría sobre Trabajadores Migratorios, 1999)

Ante la invisibilidad que tiene el tema del racismo en el sistema interamericano y habida cuenta del papel significativo que puede desempeñar en procurar la eliminación del racismo y la discriminación racial debe recomendarse el nombramiento de un relator/a especial sobre racismo que incorpore en su mandato la documentación de las instancias de intersección entre el racismo y el género. Es importante recordar que la Comisión Interamericana tiene a su cargo (entre otras) la tarea de:

estimular conciencia de los derechos humanos en las Américas; ofrecer a los estados miembros servicios de asesoramiento en el campo de los derechos humanos; hacer un seguimiento de la situación de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros y llevar a cabo observaciones *in loco*; tomar acción con respecto a las peticiones individuales en que se alegue que ha habido violaciones de derechos humanos.

La definición de la igualdad y de la no discriminación ha sido abordado por la Comisión en el contexto de los artículos que versan sobre la naturalización. Los pronunciamientos de la Corte Inter-Americana han sido unos que sientan las bases para que se comience a desarrollar un cuerpo de normas que ofrezcan una protección adecuada contra la discriminación racial, a tono con la realidad que se descubre en el contexto de la Conferencia Mundial sobre Racismo. La Corte ha sostenido que:

La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza. (Opinión Consultiva, 1984)

En la decisión de *Andrews v Estados Unidos* (1997) la Comisión Interamericana lidió directamente con el problema racial en el contexto de un procedimiento judicial que culminó en la imposición de la pena de muerte contra un negro. En un proceso judicial en que las víctimas y el jurado eran de la raza blanca, la Comisión sostuvo que una nota encontrada entre los jurados que leía "cuelguen al negro" -la cual no fue investigada- demostraba la ausencia de un derecho a ser oído conforme al artículo 26 de la Declaración Americana de Derechos Humanos.

## - Interdependencia de los Derechos Civiles/Políticos con los Derechos Económicos/Sociales

Un área crucial para el desarrollo y fortalecimiento de democracias que reconozcan el carácter pluricultural y multi-étnico de los estados lo supone una implementación efectiva de los derechos económicos y sociales reconocidos en el Pacto de Derechos Económicos y Sociales. Dicho pacto unido al Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como el Protocolo de San Salvador constituyen una plataforma que junto a la Convención sobre la Discriminación Racial ofrecen un marco de derechos humanos particularmente relevante ante la creciente debilidad de los estados frente a las corrientes de capital transnacional. La reconstrucción de la democracia ante la erosión del estado frente a un capital, que ocupa también espacios racializados, requiere una normativa de derechos humanos que haga justiciable y verdaderamente ejecutables los derechos civiles/políticos de la igualdad y no discriminación en un marco de interdependencia con los derechos económicos y sociales.

La ratificación del Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales por más países en la región es primordial para la eliminación de la discriminación racial toda vez que, al igual que para la mujer, la lucha de los grupos afro-descendientes por "gozar de todos sus derechos de manera plena y en pie de igualdad requiere la aplicación de todas las categorías de derechos que son indivisibles." El Protocolo enuncia derechos fundamentales para el avance de los grupos marginalizados los cuales deben considerarse plenamente al visibilizar la problemática y complejidad de la intersección de raza, género y pobreza en nuestra región.

Los problemas que enfrenta la implementación de los derechos económicos y sociales no pueden ser obstáculos que impidan el camino hacia la erradicación de la discriminación racial.

La importancia y el reconocimiento de la igualdad y la no-discriminación como derecho civil/político fundamental, debe enfatizarse en la elaboración de argumentos de interdependencia e interdependencia con derechos económicos y sociales claramente justiciables a nivel nacional, regional e internacional. La implementación de la acción afirmativa en aquellos países con mayor experiencia en el área demuestra fehacientemente la urgente

interdependencia de estos derechos, toda vez que la implementación efectiva de la primera implica costos y recursos. Como bien señala el Comité de Derechos Económicos y Sociales en su defensa de la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales (Observación General #9 1988), de especial relevancia para el contexto de la acción afirmativa:

Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no pueda considerarse como que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. **También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.**

...  
**Las garantías de igualdad y no discriminación deben interpretarse, en la mayor medida posible, de forma que se facilite la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales.** (Énfasis suplido)

El contrato social en que descansan los estados liberales presupone un contrato racial a través del cual la supremacía racial se dispersa en los espacios del poder. El eje de supremacía, normalizado vía discursos directos e indirectos y mediante la detonación de prejuicios y estereotipos más o menos solapados, está íntimamente vinculado a la pobreza y a la marginación que viven cotidianamente los afrodescendientes de la región. Hablar de derechos económicos/sociales no justiciables, resulta en una caricatura de justicia social que destierra la prohibición contra la discriminación a la tierra de nadie en la cual habitaba con antelación a la aprobación de los diversos Pactos internacionales.

En conclusión, una lectura restrictiva y positivista de la prohibición de distinciones y tratos diferentes arbitrarios y racistas serviría tan solo para inmovilizar en las paredes de los museos, derechos tan dinámicos y vitales en el camino hacia la reconstrucción de las democracias.

<sup>1</sup> citado en Dirdre Fottrell, *Ever Decreasing Circles: Affirmative Action and Special Measures Under International Law, en Minority and Group Rights in the New Millenium* (ed. Fottrell & Bill Bowring)(1999)

## Introducción

La intención de este trabajo es ser una plataforma de ideas y diálogos que contribuya al desarrollo de una agenda revisada de derechos humanos en el ámbito nacional, regional e internacional.

*Raza, Etnia, Genero y Derechos Humanos en las Américas* procede de una travesía que fue revelando caminos encontrados mientras se configuraba una identidad como estudiosa feminista en el derecho y activista transplantada de Puerto Rico a los Estados Unidos. Al ir rechazando dicotomías falsas entre la teoría y la práctica, tuve la gran fortuna de encontrarme y enfrascarme en diálogos con otros compañeros viajeros que fomentaron una mejor comprensión sobre la intersección entre la raza, etnia y género. Gané sin duda en profundidad, en el examen de la confluencia entre diversos marcos conceptuales y esquemas que explicaban mejor la subordinación de aquella mujer que permanece al fondo de la escala social.

La necesidad de aplicar modelos críticos que a menudo fallaban en capturar la vida de las mujeres que sufren la múltiple subordinación fue evidente desde el inicio. Las limitaciones de la teoría feminista y de los esquemas de derecho crítico que omitían incorporar la raza y etnia o que cuando lo hacían adoptaban un prisma centrado en Estados Unidos, se convirtió en parte del reto.

La crítica formulada por mujeres negras de Estados Unidos y del hemisferio sur, sirvió de trampolín para albergar un diálogo inicial entre el académico crítico, la mujer estadounidense negra y la del Caribe y América Latina. La mayoría de los ensayos presentados aquí son parte de ese diálogo. Estos señalan la necesidad de más intercambios y encuentros que puedan crear un cuerpo teórico que parta de la experiencia de la marginación de aquellas con identidades múltiples y que requieren paradigmas nuevos de activismo.

Existe una urgencia para que los académicos, los activistas y los abogados unamos fuerzas para construir una interpretación expansiva del andamiaje de los derechos humanos. La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, el Discriminamiento Racial y la Xenofobia del 2001 celebrada en Sudáfrica, presentó una oportunidad magnífica para sentar una base sistemática para el desarrollo y la