

Primer Decenio de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Desafíos y Oportunidades



Primer Decenio de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Desafíos y Oportunidades



Comisionada Margarette May Macaulay
Relatora sobre los Derechos de las Personas.
Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial.

© **Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos.**

T. (+1)202-770-9946
1625 Massachusetts Ave., NW
Suite 450
Washington, DC 20036
www.raceandequality.org
info@raceandequality.org

Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos

Carlos Quesada
Director Ejecutivo

Tatiana Gos
Consultora encargada de la elaboración del documento

María del Pilar López Patiño
Coordinación Editorial
AltaVoz Editores

Se autoriza la reproducción del texto de esta edición para fines educativos y no comerciales, con la condición de que se reconozca al Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, como su autor.

La mayoría de las fotos aquí publicadas son propiedad del Instituto, pero algunas son propiedad de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como la de la portada, y en ellas se da el respectivo crédito.

ISBN: 978-958-56255-0-1

Abril de 2017

CONTENIDO

Agradecimientos.....	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	13
Capítulo I. La CIDH y la Relatoría.....	15
Capítulo II. Logros y desafíos de la primera década.....	19
Percepción general	20
Deficiencias institucionales y necesidad de adoptar una planificación estratégica	23
Necesidad de implementar mecanismos adecuados de difusión, capacitación y acceso	25
Financiamiento	29
Capítulo III. Aprovechamiento de los mecanismos de la Relatoría a la luz de su mandato.....	31
Audiencias temáticas	32
Peticiones y Casos	34
Informes temáticos.....	36
Comunicados de prensa.....	38
Visitas	39
Informe anual	40
Aprovechamiento y desarrollo del rol político de la Relatoría	40
Colaboración con otros organismos universales y regionales de DDHH	41
Incidencia, seguimiento y cumplimiento. Los desafíos particulares del racismo estructural	42
Capítulo IV. Temas prioritarios - desarrollo de estándares y jurisprudencia.....	44
Interseccionalidad del factor racial con otros factores de discriminación y vulnerabilidad – Áreas de trabajo conjunto con otras Relatorías de la CIDH.....	46
<i>Mujeres afrodescendientes y mujeres trans, con énfasis en el impacto diferenciado del factor racial en la violencia de género y/o basada en la orientación sexual</i>	<i>47</i>

<i>Niñez afrodescendiente, con énfasis en las situaciones de violencia y limitaciones en el acceso a la educación</i>	48
<i>Discurso de odio racial y limitaciones permitidas al derecho a la libertad de expresión</i>	48
<i>DESC, pobreza y racismo: el impacto diferenciado del factor racial en el acceso a servicios públicos y discriminación en el ámbito educativo, laboral y de la salud.....</i>	48
Violencia policial y discriminación racial.....	49
Autoidentificación y estadísticas.....	49
Leyes antidiscriminación, medidas positivas y medidas de acción afirmativa e impactos reales	49
Administración de justicia para las personas afrodescendientes: acceso a la justicia y respuesta de los sistemas judiciales	50
Derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes.....	50
Situación de las comunidades afrocolombianas en el marco del conflicto y post-conflicto en Colombia.....	51
Conclusiones y Recomendaciones.....	52
Recomendaciones para la Relatoría.....	53
Recomendaciones para los Estados	54
Recomendaciones para la sociedad civil.....	54
Anexo I. Actividades de monitoreo y promoción.....	55
Anexo II. Peticiones y casos.....	56
Anexo III. Recursos humanos y financieros	56

AGRADECIMIENTOS

E

l Instituto de Raza, Igualdad y Derechos Humanos quiere agradecer a Tatiana Gos, Consultora encargada de elaborar este informe, por el excelente trabajo realizado, que refleja el pensamiento de nuestra institución.

Además, el Instituto quiere agradecer a los antiguos Relatores, en especial a la antigua Comisionada y Relatora para los Derechos de las personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, Rose-Marie Belle Antoine (2012-2015), por la información aportada. Por otro lado, un reconocimiento al personal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la valiosa información aportada para la elaboración del presente informe.

Finalmente, quisiéramos agradecer a nuestras contrapartes, organizaciones e individuos afrodescendientes, que han venido trabajando con nosotros a lo largo de estos años; desde Global Rights y ahora desde el Instituto, haciendo un trabajo de incidencia frente a la Organización de Estados Americanos y, en especial, hacia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La información aportada por ustedes nos convence aún más sobre la necesidad de tener una Relatoría más activa y dinámica para hacerle frente a los problemas de racismo, pobreza y exclusión que aquejan a más de 200 millones de personas en el hemisferio.

Carlos Quesada
Director Ejecutivo

Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos



Primer Decenio de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Desafíos y Oportunidades

RESUMEN EJECUTIVO



El Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (en adelante “el Instituto o “IIREHR”), ha seguido de cerca la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”, “Comisión Interamericana” o “Comisión”) de la Organización de Estados Americanos (en adelante “OEA”) y ha contribuido activamente en la creación y actividades de la Relatoría para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (en adelante “la Relatoría”). En efecto, el Instituto ha organizado y participado en las actividades de promoción, reuniones de expertos, seminarios y visitas llevados a cabo por la Relatoría y ha coadyuvado a la difusión de su labor en la región. Este documento constituye uno más de los aportes e insumos del Instituto al trabajo de la Relatoría, al plan estratégico de la CIDH y al plan de trabajo de la actual Relatora para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (en adelante “la Relatora”).

La Relatoría cumplió su primera década de funcionamiento el 25 de febrero de 2015. El 23 de diciembre de 2013, mediante Resolución 68/237, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la década 2015-2024 como el “Decenio Internacional para los Afrodescendientes”. En consecuencia, el Instituto considera que este es un momento oportuno para evaluar el desempeño de la Relatoría en su primera década de trabajo y reflexionar acerca de sus logros y desafíos. El Instituto destaca que la CIDH y la Relatoría son fundamentales para la promoción y protección de los derechos de las personas afrodescendientes en las Américas. El objetivo de este estudio es visibilizar, promocionar y divulgar el éxito de los mecanismos e iniciativas de la Relatoría; y, a la vez, proponer sugerencias y recomendaciones para superar las deficiencias y obstáculos identificados.

Para la elaboración de este informe, el Instituto llevó a cabo una investigación exhaustiva de la información disponible en las diferentes secciones de la página web de la CIDH y validó dicha información con el personal de la Secretaría Ejecutiva. Adicionalmente, el Instituto tomó en consideración publicaciones relevantes en la materia y realizó entrevistas a miembros de la sociedad civil, representantes de Misiones Permanentes ante la OEA, funcionarios de la Secretaría Ejecutiva y la ex-Relatora para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, Rose-Marie Belle Antoine.

El informe está estructurado en cinco capítulos. El Capítulo I explica brevemente las características y funciones de la CIDH y la Relatoría, y ofrece un esquema cuantitativo a lo largo de sus diez años de creación. El Capítulo II presenta una visión cualitativa del trabajo de la Relatoría. El Capítulo III realiza un análisis pormenorizado de los mecanismos de la Relatoría y consideraciones para su óptimo aprovechamiento. El Capítulo IV identifica los principales temas de derechos humanos de las personas afrodescendientes que deberían incluirse en la agenda de trabajo de la Relatoría. El último capítulo contiene las conclusiones de la investigación y formula las recomendaciones pertinentes.

Las personas entrevistadas han señalado de manera consistente que la Relatoría es necesaria para promover y garantizar los derechos de las personas afrodescendientes y combatir la situación de racismo y discriminación estructural que se verifica en la región. Una Relatoría eficiente y exitosa puede constituir una oportunidad única para darle visibilidad continua y permanente a las violaciones de derechos humanos de las personas afrodescendientes en la CIDH y la OEA y fomentar la adopción de medidas adecuadas. Así, la Relatoría podría funcionar como un mecanismo internacional jurídico y político clave para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de discriminación racial y un elemento multiplicador que potencie la contribución e impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Sin embargo, las personas entrevistadas han coincidido en que la creación de la Relatoría en el 2005 y su existencia es probablemente su mayor, o quizás, único logro. Las personas entrevistadas subrayaron que la Relatoría no ha logrado satisfacer las expectativas que se generaron al momento de su creación y tampoco avanzar sustancialmente en la implementación de los mandatos que le fueron asignados.

Las limitaciones y falta de funcionamiento efectivo de la Relatoría se vinculan con múltiples factores. En primer lugar, se ha señalado que la CIDH no ha demostrado la voluntad política para abordar el tema racial. En segundo lugar, se ha advertido que la poca importancia política de la Relatoría debe ser analizada en un contexto más amplio de desplazamiento de la temática afrodescendiente en las agendas nacionales. En tercer lugar, se ha indicado que las mismas organizaciones de la sociedad civil no han logrado sostener el tema afrodescendiente en la agenda de la OEA ni de la CIDH, con el fin de constituirse como grupos de presión e incidencia a nivel interno e internacional y participar así activamente de los mecanismos para aprovechar los recursos y espacios para “exigir” a la Relatoría y a la CIDH.



Rose-Marie
Belle Antoine

Las personas entrevistadas comparten la percepción de que, a pesar de sus diez años de existencia, la Relatoría no cuenta con una institucionalidad y estructura orgánica que le permita dar continuidad a su trabajo. A diferencia de otras Relatorías de la CIDH e independientemente del personal específico y la escasez de recursos, la Relatoría no ha incentivado ni desarrollado un conocimiento técnico especializado sobre temas raciales, no ha contado con un plan de trabajo sólido, ni se ha designado a un/a funcionario/a permanente de la Secretaría Ejecutiva que garantice un contexto de relaciones estables y continuas con la sociedad civil y los Estados ni le brinde estructura al trabajo de la Relatoría. El replanteo estratégico del rol y funciones de la Relatoría para el cumplimiento de su mandato, sumado a la designación de un/a funcionario/a experto/a, permanente y con la autoridad suficiente reflejaría una decisión institucional de la CIDH acerca de la importancia y valor de la Relatoría. Más aún, el fortalecimiento de la Relatoría es indispensable para que la CIDH pueda cumplir con los roles específicos de protección y seguimiento asignados por la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (A-69) y la Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (A-68) (en adelante “Convenciones contra la Discriminación”).

En consecuencia, la Relatoría no debería continuar postergando el diseño y desarrollo de un plan estratégico que le garantice un posicionamiento satisfactorio en sus próximos años de trabajo. Ese plan estratégico debería identificar y potenciar el valor agregado de la Relatoría y maximizar el rol específico que puede desempeñar. Asimismo, la planificación debería incluir objetivos claros y medibles, así como una visión y articulación estratégica de los diferentes mecanismos existentes, de forma que se complementen y refuercen para el logro de los objetivos propuestos.

La totalidad de las personas entrevistadas han coincidido en que la Relatoría todavía no es conocida en la región ni por las organizaciones de base ni por muchos funcionarios estatales—inclusive los funcionarios judiciales—, razón por la cual es imprescindible que se desarrolle un plan amplio e intensivo de divulgación y capacitación. Las capacitaciones no deberían limitarse a los aspectos formales del Reglamento de la CIDH sobre las funciones y mecanismos de la Relatoría, sino que también deberían abarcar su utilización práctica.

Al respecto, la Relatoría podría aprovechar diferentes escenarios para diseñar e implementar su programa de difusión y capacitación. En primer lugar, la Relatoría debería incrementar sus visitas promocionales. En segundo lugar, la Relatoría podría generar lazos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas para trabajar en proyectos conjuntos de difusión, concientización y capacitación. En tercer lugar, el uso de nuevas tecnologías debería ser un eje central del plan de difusión y capacitación de la Relatoría: es impostergable que la Relatoría actualice y mejore su página web, incorpore una dimensión virtual a las capacitaciones y participe de manera virtual—a través de videoconferencias o Skype— en seminarios, conferencias y otras actividades de difusión y capacitación organizadas tanto por la sociedad civil como por autoridades estatales.





No obstante, un plan de difusión y capacitación sólo será exitoso si los usuarios luego pueden efectivamente acceder y utilizar las herramientas propuestas. Así, el plan de difusión y capacitación también debería tomar en consideración las barreras de acceso a la justicia a nivel interno que la Relatoría ha identificado y las propias deficiencias institucionales de la Relatoría.

La información disponible revela que, en el contexto general de carencia de recursos de la CIDH, la Relatoría para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial es la Relatoría que menos fondos ha recibido. Esta falta de financiamiento ha sido crónica desde su

creación y transmite el mensaje de que la temática no es importante ni prioritaria. Por ello, es fundamental que la Relatoría revierta esta situación al interior de la CIDH, reclame un financiamiento equitativo, construya su plan estratégico de una manera atractiva para potenciales donantes y contribuya con ese plan estratégico a una iniciativa de captación de fondos equitativa para todos los enfoques temáticos.

En cuanto a las herramientas de la Relatoría, de las entrevistas realizadas se desprende que son adecuadas para cumplir con su mandato, pero es necesario que comience a utilizarlas de una forma más activa, eficiente y estratégica. Así, la perspectiva de las personas entrevistadas es que no existe un instrumento más importante que otro sino que el uso frecuente, simultáneo y coordinado de todos los mecanismos disponibles de la Relatoría reforzaría sus potencialidades y generaría impactos positivos para proteger y garantizar los derechos de las personas afrodescendientes en la región.

En particular, las audiencias públicas son el mecanismo más utilizado por parte de las organizaciones entrevistadas y un recurso esencial para aquellas organizaciones que no tienen la capacidad, condiciones u oportunidad de presentar peticiones y casos ante la CIDH. Sin embargo, las personas entrevistadas señalaron que una de las limitaciones de las audiencias es la falta de un mecanismo de seguimiento por parte de la Relatoría acerca de la situación presentada y el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado.

El seguimiento periódico por parte de la Relatoría y la creación de un espacio de contacto más directo y constante entre las partes sería fundamental para lograr un mayor impacto e incidencia en la práctica, especialmente en casos de violaciones estructurales y sistemáticas que no se agotan en un caso concreto. Esto se podría hacer, por ejemplo, a través de una instancia de intercambio de información por escrito entre las partes luego de las audiencias —cada tres o seis meses—, o mediante la convocatoria de oficio de audiencias de seguimiento.

Por otra parte, continúa siendo reducido el número de casos contenciosos sobre discriminación racial y derechos de las personas afrodescendientes. Las organizaciones de la sociedad civil no presentan casos y peticiones ante la CIDH. Al mismo tiempo, desde la Relatoría existe una deuda en términos de su análisis sobre temas o aristas raciales, por lo que debería contribuir a mejorar la identificación de los temas raciales en todos los mecanismos de la CIDH. La categorización correcta de los aspectos raciales en los casos y peticiones constituye una forma de reconocimiento y visibilidad.

En relación con los informes temáticos, en su primera década, la Relatoría ha producido muy pocos y no ha diseñado un plan de difusión y seguimiento a las recomendaciones formuladas. Las personas entrevistadas han resaltado la necesidad de que los informes sean operativos y utilizables a nivel interno. La Relatoría podría ser pionera en este sentido e incluir dentro de la planificación de sus informes temáticos un plan de difusión y seguimiento, y un componente de capacitación técnica sobre los estándares establecidos. A modo de ejemplo, cabe destacar que algunas personas entrevistadas señalaron el Informe Regional de 2011 como uno de los logros de la Relatoría. Sin embargo, a pesar de haber transcurrido cinco años de su aprobación, ese informe todavía no es ampliamente conocido por la sociedad civil ni por los Estados ni se ha avanzado en la implementación de sus recomendaciones.

Con respecto a los comunicados de prensa, si bien es cierto que la propia desconexión de la sociedad civil con la Relatoría es una barrera para la recepción de información inmediata y continua sobre situaciones que merecen la atención de la Relatoría, no es menos acertado que la Relatoría no ha podido mantener activa la temática en los mecanismos de comunicación de la CIDH. La Relatoría debe adoptar un criterio razonable y un mecanismo interno de captación y reacción frente a la información, que le permita emitir más comunicados de prensa de manera oportuna y actuar sobre las diferentes situaciones reportadas.

Las personas entrevistadas coincidieron en que las visitas *in loco* o de trabajo representan una oportunidad inigualable para que el/la Relator/a pueda identificar problemáticas y asuntos críticos, así como “ver la realidad” de las personas afrodescendientes y dialogar con ellas en persona. La Relatoría sólo ha realizado cuatro visitas en su primera década de trabajo, por lo que no ha visitado la mayoría de los países de la región y debería revertir esa situación en los próximos años.

En otro orden de ideas, de acuerdo con las personas entrevistadas, el potencial político de la Relatoría frente a los órganos de la OEA y directamente con los Estados todavía no ha sido totalmente explorado y explotado. Desde la perspectiva de algunos Estados, la Relatoría no está involucrada en la lógica política de la OEA y sólo existe una relación coyuntural con los órganos políticos de la organización.

El Decenio Internacional para los Afrodescendientes representa una nueva oportunidad para que la Relatoría tenga un relacionamiento y contacto más directo con los Estados, favoreciendo la creación de vías de comunicación tanto a nivel bilateral como en el marco del Plan de Acción de la OEA. Asimismo, la Relatoría debería continuar promoviendo la ratificación de las Convenciones contra la Discriminación.

Adicionalmente, la colaboración con otros organismos internacionales de derechos humanos es uno de los mandatos asignados a la Relatoría. La profundización de los vínculos de la Relatoría con otros organismos internacionales sería muy provechosa para continuar haciendo operativa la agenda de Durban, en la región.



Si bien todos los mecanismos de la Relatoría son útiles para la promoción y protección de los derechos de las personas afrodescendientes, las personas entrevistadas identificaron un déficit en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación continua por parte de la Relatoría, e implementación de estándares y recomendaciones por parte de los Estados.

El combate al racismo y la discriminación racial involucra retos específicos. A nivel político y legal, ningún Estado de la región cuestiona que el tema racial es importante ni que la “raza” es una categoría prohibida y sospechosa de discriminación, entre otros estándares internacionales elaborados en materia de discriminación racial. Sin embargo, se trata de un tema “tabú”, los Estados se “ofuscan” y son reticentes a tratar este tema, niegan la situación de racismo y discriminación estructural que continúa existiendo en la región, bajo el pretexto de que son “países con un alto mestizaje” y, por ende, no toman medidas efectivas al respecto. La prohibición de la discriminación racial está reconocida en la legislación de casi todos los Estados pero la pregunta continúa siendo: ¿las personas afrodescendientes están experimentando y/o ejerciendo sus derechos efectivamente?

El Sistema Interamericano ha desarrollado jurisprudencia y estándares significativos sobre discriminación racial y la situación de las personas afrodescendientes en la región. De acuerdo con las entrevistas realizadas, el plan de trabajo de la Relatoría debería incluir un profundo examen técnico y conceptual sobre el racismo —que tome en consideración la tensión latente entre la raza y la etnicidad— y considerar los siguientes ejes temáticos: (i) Mujeres afrodescendientes y mujeres trans, con énfasis en el impacto diferenciado del factor racial en la violencia de género y/o basada en la orientación sexual e Identidad de Género; (ii) Niñez afrodescendiente, con énfasis en las situaciones de violencia y limitaciones en el acceso a la educación; (iii) Discurso de odio racial y limitaciones permitidas al derecho a la libertad de expresión; (iv) Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC, pobreza y racismo: el impacto diferenciado del factor racial en el acceso a servicios públicos y discriminación en el ámbito educativo, laboral y de la salud; (v) violencia policial y discriminación racial; (vi) Autoidentificación y estadísticas; (vii) Leyes antidiscriminatorias, medidas positivas y medidas de acción afirmativa e impactos reales; (viii) Administración de justicia para las personas afrodescendientes: acceso a la justicia y respuesta de los sistemas judiciales; (ix) Derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes; y (x) Situación de las comunidades afrocolombianas en el marco del conflicto y post-conflicto en Colombia.

El Instituto considera que la Relatoría es sumamente importante para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas afrodescendientes en las Américas y que su existencia debe ser celebrada y fortalecida. Sin embargo, la información recabada a lo largo de este estudio permite concluir que la Relatoría ha estado postergada en su primera década de trabajo, razón por la cual es necesario que se tomen medidas inmediatas, positivas y de alto impacto para superar estas deficiencias históricas y comenzar a implementar efectivamente los mandatos para los cuales fue creada.

A esos fines, el Instituto formula una serie de recomendaciones para la Relatoría, los Estados y la sociedad civil y se compromete a continuar apoyando la labor de la Relatoría a través de sus diferentes actividades.



Clare K. Roberts

INTRODUCCIÓN



El Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (en adelante “el Instituto o “IIREHR”)¹ es una organización no gubernamental que desde hace varios años trabaja para la visibilización de la situación de la población afrodescendiente de las Américas y la promoción y protección de sus derechos fundamentales. Con ese propósito, el Instituto realiza actividades de investigación, promoción, concientización, capacitación, asesoría e incidencia junto con otras organizaciones de la sociedad civil frente a los organismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos.

En ese contexto, el Instituto ha seguido de cerca la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”, “Comisión Interamericana” o “Comisión”) de la Organización de Estados Americanos (en adelante “OEA”) y ha contribuido activamente en la creación y actividades de la Relatoría para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (en adelante “la Relatoría”). En efecto, el Instituto ha organizado y participado en las actividades de promoción, reuniones de expertos, seminarios y visitas llevados a cabo por la Relatoría y ha coadyuvado a la difusión de su labor en la región. Este documento constituye uno más de los aportes e insumos del Instituto al trabajo de la Relatoría, al plan estratégico de la CIDH y al plan de trabajo de la actual Relatora para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (en adelante “la Relatora”).

La Relatoría cumplió su primera década de funcionamiento el 25 de febrero de 2015. El 23 de diciembre de 2013, mediante Resolución 68/237, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la década 2015-2024 como el “Decenio Internacional para los Afrodescendientes”,

1. IIREHR, por su nombre en inglés: International Institute on Race, Equality and Human Rights. Los miembros del equipo actual del IIREHR estuvieron vinculados anteriormente a la organización Global Rights - Partners for Justice.

citando la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional para garantizar el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad, con base en cuatro ejes de trabajo: reconocimiento, justicia, desarrollo, y formas múltiples o agravadas de discriminación. Al proclamar este Decenio, la comunidad internacional reconoció que las personas afrodescendientes representan un grupo específico cuyos derechos humanos deben promoverse y protegerse. Alrededor de 200 millones de personas que se identifican a sí mismos como descendientes de africanos viven en las Américas².

En consecuencia, el Instituto considera que este es un momento oportuno para evaluar el desempeño de la Relatoría en su primera década de trabajo y reflexionar acerca de sus logros y desafíos. El Instituto destaca que la labor de la CIDH y la Relatoría son fundamentales para la promoción y protección de los derechos de las personas afrodescendientes en las Américas. El objetivo de este estudio es visibilizar, promocionar y divulgar el éxito de los mecanismos e iniciativas de la Relatoría, y a la vez, proponer sugerencias y recomendaciones para superar las deficiencias y obstáculos identificados.

Para la elaboración de este informe, el Instituto llevó a cabo una investigación exhaustiva de la información disponible en las diferentes secciones de la página web de la CIDH y validó dicha información con el personal de la Secretaría Ejecutiva. Adicionalmente, el Instituto tomó en consideración publicaciones relevantes en la materia y realizó 25 entrevistas a miembros de la sociedad civil³, representantes de Misiones Permanentes ante la OEA, funcionarios de la Secretaría Ejecutiva y la ex-Relatora para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, Rose-Marie Belle Antoine. El objetivo del Instituto fue incorporar un enfoque tripartito que abarque tanto el auto-análisis de la ex-Relatora y la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, como las perspectivas de los usuarios del sistema, esto es, Estados y sociedad civil. Las entrevistas han sido un insumo fundamental para la realización de este estudio. El Instituto agradece a todos los participantes, especialmente a la ex-Relatora, por el tiempo, dedicación y apoyo brindado a este proyecto⁴.

El informe está estructurado en cinco capítulos. El Capítulo I explica brevemente las características y funciones de la CIDH y la Relatoría, y ofrece un esquema cuantitativo a lo largo de sus diez años de creación. El Capítulo II presenta una visión cualitativa del trabajo de la Relatoría. El Capítulo III realiza un análisis pormenorizado de los mecanismos de la Relatoría y consideraciones para su óptimo aprovechamiento. El Capítulo IV identifica los principales temas de derechos humanos de las personas afrodescendientes que deberían incluirse en la agenda de trabajo de la Relatoría. El último capítulo contiene las conclusiones de la investigación y formula las recomendaciones pertinentes.

2.. Información Disponible en: <http://www.un.org/es/events/africandescentdecade/>.

3. María Martínez y Joseph Cherubin (MOSCTHA, República Dominicana), Jurema Werneck (Criola, Brasil), Mirtha Colón (ONECA, Estados Unidos), Simone Cruz (Associação Cultural de Mulheres Negras, Brasil), Charo Mina Rojas (Proceso de Comunidades Negras – PCN, Colombia), Rodnei Jericó (Geledés, Instituto da Mulher Negra, Brasil), Cecilia Ramírez (Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana, Perú), Rosalba Castillo (Afroamérica XXI, Colombia), Catherine McKinley (Centro de Mujeres Afrocostarricenses, Costa Rica), Alicia Saura (abogada, Uruguay), Naiara Leite (Odara, Brasil), Christian Báez Lascano (Afrochilenos, Chile), Erlendy Cuero Bravo (AFRODES, Colombia), Luz Marina Becerra (AFRODES, Colombia), Carlos Quesada (IIREHR), Pedro Cortés (IIREHR), Elvia Duque (IIREHR), Christina Fetterhoff (IIREHR).

4. El Instituto respeta el deseo de algunas personas entrevistadas de que su nombre no sea mencionado en este informe.

Capítulo

La CIDH y la Relatoría



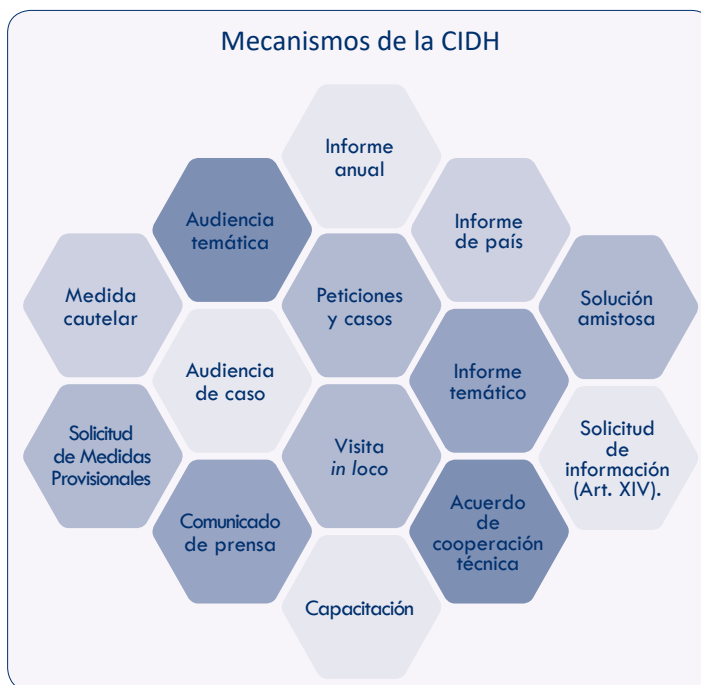
María Silvia Guillén

La CIDH es uno de los dos órganos –junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte Interamericana”) que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la OEA. La Comisión Interamericana, con sede en Washington, DC, fue creada en 1959 como un órgano principal de la OEA. Su mandato y facultades surgen de la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”), su Estatuto (1979) y Reglamento (2013), así como también de otros tratados internacionales sobre derechos humanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH” o “Convención Americana”), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

La misión principal de la Comisión Interamericana es el monitoreo, promoción y protección de los derechos humanos de todos los habitantes de las Américas. Si bien es cierto que existen importantes diferencias entre aquellos Estados que han ratificado la CADH y aceptado la competencia de la Corte Interamericana y aquellos que no lo han hecho, no es menos acertado que todos los Estados de las Américas deben respetar –como mínimo– los derechos y obligaciones que emanan de la Declaración Americana y someterse a los mecanismos de la CIDH. En efecto, la CIDH ha indicado que la Declaración Americana es parte del marco de derechos humanos establecido por los Estados Miembros de la OEA; les exige abstenerse de cometer, apoyar, tolerar o consentir actos u omisiones que contravengan sus compromisos con los derechos humanos y les obliga a adoptar medidas para hacer efectivos los derechos contenidos en dicho instrumento⁵.

Inicialmente concebida como un órgano político de la OEA, la CIDH ha evolucionado como un órgano cuasi-jurisdiccional con múltiples funciones. Así, la CIDH tiene una intervención obligatoria y en algunos casos definitiva –casos no enviados a la Corte Interamericana o casos contra Estados que no hayan ratificado su competencia– en el trámite de las peticiones y casos de violaciones de derechos humanos. Sumado a ello, la CIDH posee un rol general de monitoreo y asistencia a los Estados en la identificación de violaciones de derechos humanos, el establecimiento de estándares y la formulación de recomendaciones para la superación de las problemáticas identificadas.

Actualmente, la CIDH cuenta con los siguientes mecanismos para el cumplimiento de sus mandatos, ver el siguiente gráfico.



5. CIDH, Informe N° 80/11 (Fondo), Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 113; Informe N° 40/04 (Fondo), Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 162; Informe N° 67/06 (Fondo), Caso 12.476, Oscar Elías Biscet y otros (Cuba), 21 de octubre de 2006, párr. 227-231.



La Comisión está conformada por siete expertos independientes que no representan a los Estados que los proponen. En consonancia con la tendencia internacional⁶, su trabajo como órgano colegiado se ve complementado con un enfoque geográfico y temático individualizado, mediante la figura de los “Relatores” temáticos y de país. De conformidad con el artículo 15.3 del Reglamento de la CIDH, “la Comisión podrá crear relatorías con mandatos ligados al cumplimiento de sus funciones de promoción y protección de los derechos humanos respecto de las áreas temáticas que resulten de especial interés a ese fin”.

El propósito de la CIDH respecto de sus enfoques temáticos es desarrollar jurisprudencia y estándares legales; emitir recomendaciones a los Estados; incrementar el conocimiento del sistema y el acceso de las personas relacionadas con el enfoque temático, y fortalecer las capacidades de la CIDH para atender y proteger sus derechos⁷.

Según la CIDH, la creación de Relatorías temáticas tiene el propósito “de brindar atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto”⁸. Así, los Relatores son el punto de contacto para los usuarios del sistema interamericano y al mismo tiempo, poseen un conocimiento especializado de las situaciones de derechos humanos y una supervisión permanente a través de los mecanismos existentes⁹.

La Comisión Interamericana creó la Relatoría sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial el 25 de febrero de 2005 —durante su 122° período de sesiones—, como corolario del trabajo de incidencia de la sociedad civil y el aporte económico de la República Federativa de Brasil, que financió su primer año de actividades¹⁰. En efecto, la creación de la Relatoría respondió a la iniciativa y movilización de la sociedad civil, especialmente las organizaciones Proceso Afro América XXI —Capítulo Colombia—, Asociación Afrocolombianos Desplazados —AFRODES—, Instituto de la Mujer Negra— Geledés— de Brasil, Organizaciones Mundo Afro de Uruguay, Red de Abogados Afro Latinos y Caribeños y Global Rights, quienes el 22 de octubre de 2004 participaron en una audiencia temática, presentaron información sobre las violaciones de derechos humanos de las personas afrodescendientes en Brasil, Colombia, Uruguay, Perú y

6. Katya Salazar y Daniel Cerqueira, *Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible*, en *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Nuevos Tiempos, Viejos Retos, (Dejusticia, 2015), p. 158.
7. CIDH, Plan Estratégico 2011–2015. La Comisión aprueba los informes y planes de trabajo de cada Relatoría y supervisa la ejecución diaria de sus mandatos. Por su carácter de oficinas temáticas especializadas creadas por la propia CIDH, el Reglamento de la CIDH define con precisión el procedimiento para su creación y para la elección de los/as Relatores/as temáticos/as. CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo III.A, párr. 2.
8. CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo III.A, párr. 1.
9. CIDH, Plan Estratégico 2011–2015.
10. Discurso del Comisionado Clare K. Roberts, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ceremonia de entrega por parte del Gobierno de Brasil de una donación para la Relatoría Especial sobre afrodescendientes y contra la discriminación racial, disponible en: <http://www.cidh.org/Discursos/02.28.05sp.htm>

Ecuador, solicitaron la creación de una Relatoría Especial para los Derechos de los Afrodescendientes como un mecanismo necesario para abordar esas violaciones y se comprometieron a buscar el financiamiento necesario para su funcionamiento¹¹.

De acuerdo con la CIDH, el establecimiento de la Relatoría tuvo como fines: “generar conciencia del deber Estatal de respetar los derechos de los afrodescendientes y la eliminación de todas las formas de discriminación racial; analizar los desafíos que enfrentan los países de la región en esta materia, formular recomendaciones para superar los obstáculos, e identificar y compartir las buenas prácticas en la región; además de observar y ofrecer cualquier asistencia técnica que sea requerida por los Estados miembros en la implementación de las recomendaciones en el ámbito interno, tanto en el derecho como en la práctica”¹². A esos efectos, se establecieron diferentes líneas de acción, a saber: (i) Apoyo específico para sistematizar, fortalecer y consolidar la acción de la CIDH en esta temática y promoción del trabajo conjunto con otras Relatorías (tramitación de peticiones y casos; informes temáticos, etc.), (ii) Trabajo con la sociedad civil en la diseminación de las garantías y mecanismos que el sistema interamericano ofrece para la protección de los derechos de los afrodescendientes, (iii) Conformación y actualización de una base de datos con información sobre los derechos de los afrodescendientes y la discriminación racial, y (iv) colaboración con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas¹³.

Desde su creación en 2005, la Relatoría ha contado con cuatro Relatores/as, en su mayoría mujeres, afrodescendientes y provenientes de países del Caribe de habla inglesa:

2005 – 2009: Sir Clare Roberts (Antigua y Barbuda).

2010 – 2011: María Silvia Guillén (El Salvador).

2012 – 2015: Rose-Marie Belle Antoine (Santa Lucía / Trinidad y Tobago).

2016 – 2019: Margarette May Macaulay (Jamaica).

En los Anexos I, II y III se presenta un análisis cuantitativo del trabajo de la Relatoría, desagregado por año y por mecanismo, así como información sobre los recursos financieros y humanos con los que ha contado la Relatoría en su primera década. Los casos para los que no fue posible obtener y/o validar la información han sido señalados.

Sin perjuicio del análisis cualitativo que se realizará en los próximos capítulos y del peso relativo de cada uno de los mecanismos en cuanto a su impacto, es posible advertir un uso reducido de todos los mecanismos, escaso financiamiento y ausencia de recursos humanos con dedicación exclusiva y permanente. Ello plantea múltiples desafíos para la CIDH, la Relatoría, los Estados y la sociedad civil, que intentarán ser abordados a lo largo de este documento.

11. Global Rights Partners for Justice/Carlos Quesada, *Uso del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos: Guía práctica para organizaciones no gubernamentales*, ALTA VOZ EDITORES, 2014, p. 48-49; Audiencia, Situación de derechos humanos de los Afro-descendientes en las Américas, 22 de octubre de 2004, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=22>. Entrevista realizada a Rodnei Jericó. Entrevista realizada a Rosalba Castillo.

12. CIDH, Comunicado de Prensa 03/05, *CIDH crea relatoría especial sobre los derechos de las personas afrodescendientes, y sobre discriminación racial*, 23 de febrero de 2005, disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2005/3.05.htm>.

13. *Ibid.*

Capítulo



Logros y desafíos de la primera década





El Instituto reconoce y valora los esfuerzos de la CIDH y la Relatoría desde su creación y su potencial para promover la agenda de las personas afrodescendientes en la región, proteger sus derechos y garantizar el acceso a la justicia y obtención de reparaciones en caso de violaciones de derechos humanos. Con base en las entrevistas llevadas a cabo con diferentes actores y usuarios del sistema, así como de la propia experiencia a lo largo de los años de acompañamiento a la Relatoría, el Instituto considera necesario reflexionar acerca de las siguientes cuestiones que ejemplifican tanto avances positivos como deficiencias que deberían superarse para mejorar su desempeño en el futuro.

PERCEPCIÓN GENERAL

Las personas entrevistadas han señalado de manera consistente que la Relatoría es necesaria para promover y garantizar los derechos de las personas afrodescendientes y combatir la situación de racismo y discriminación estructural que se verifica en la región. Una Relatoría eficiente y exitosa puede constituir una oportunidad única para darle visibilidad continua y permanente a las violaciones de derechos humanos de las personas afrodescendientes en la CIDH y la OEA y fomentar la adopción de medidas adecuadas¹⁴. Así, la Relatoría podría funcionar como un mecanismo internacional jurídico y político clave para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de discriminación racial y un elemento multiplicador que potencie la contribución e impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁵.

En particular, además de aportar un conocimiento técnico especializado en la última instancia para la obtención de justicia formal a nivel internacional en el marco de la tramitación de casos y peticiones, la Relatoría podría actuar como “caja de resonancia” de los reclamos de sociedad civil¹⁶ mediante la apertura de foros y canales adicionales de comunicación con el Estado¹⁷, la legitimación de los planteamientos formulados a nivel interno¹⁸ y el desarrollo de estándares para el avance de las agendas y políticas públicas nacionales.

Sin embargo, las personas entrevistadas han coincidido en que la creación de la Relatoría en 2005 y su existencia es probablemente su mayor, o quizás, único logro¹⁹. Las personas entrevistadas subrayaron que la Relatoría no ha logrado satisfacer las expectativas que se generaron al momento de su creación y no ha logrado avanzar sustancialmente en la implementación de los mandatos que le fueron asignados²⁰. Las limitaciones y falta de funcionamiento efectivo de la Relatoría se vinculan con múltiples factores.

14. Entrevista realizada a Elvia Duque. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

15. Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Rosalba Castillo.

16. Entrevista realizada a Pedro Cortés.

17. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez.

18. Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Rosalba Castillo. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

19. Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Rosalba Castillo. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

20. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Alicia Saura.

En primer lugar, se ha señalado que la CIDH no ha demostrado la voluntad política de abordar el tema racial²¹ y ha existido una “especie de bloqueo” en relación con este tema²². De acuerdo con la ex-Relatora Rose-Marie Belle Antoine, dentro de la CIDH, la Relatoría está “sub-representada, sub-financiada e ignorada, lo cual refleja parte del mismo patrón que afecta a la población afrodescendiente en las Américas”²³. La ausencia de voluntad política se ha reflejado en la falta de una institucionalidad adecuada al interior de la Relatoría y falta de financiamiento, elementos que serán analizados con mayor profundidad en las secciones pertinentes. En la práctica, la Relatoría no ha actuado

de manera proactiva para llevar cabo los mandatos para los cuales fue creada, sino que las pocas actividades y productos que ha generado han dependido en gran medida de la propia iniciativa y apoyo de la sociedad civil²⁴. La ex Relatora Rose-Marie Belle Antoine fue muy autocrítica y reconoció estas deficiencias de manera pública en varias oportunidades²⁵.

En segundo lugar, se ha advertido que la poca importancia política de la Relatoría debe ser analizada en un contexto más amplio de desplazamiento de la temática afrodescendiente en las

agendas nacionales²⁶. Si bien la creación de la Relatoría fue resistida inicialmente por la CIDH —fundamentalmente por cuestiones de falta de financiamiento²⁷—, en 2005 existía, tanto en la CIDH como en la región, un escenario y ambiente propicios para su creación²⁸. En efecto, la temática afrodescendiente era importante en las agendas nacionales de los Estados de la región y a nivel interno había una institucionalidad adecuada para abordar estos temas²⁹. A lo largo de diez años, a pesar de la continuidad del racismo estructural en la región y la interseccionalidad con otros factores de discriminación y/o grupos vulnerables, la temática afrodescendiente fue paulatinamente perdiendo fuerza a nivel nacional, y el financiamiento y atención se han dirigido a otros temas emergentes (personas LGBTI)³⁰. De hecho, a pesar de que ya han transcurrido casi dos años del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, no se vislumbra que los Estados hayan priorizado este tema en sus políticas nacionales³¹ y sólo recientemente se ha aprobado un Plan de Acción en el seno de la OEA³². El funcionamiento y fortalecimiento de la Relatoría depende del apoyo e importancia que los Estados de la región le asignen a este tema.

21. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

22. Entrevista realizada a Rodnei Jericó.

23. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

24. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

25. *Ibid.*

26. Entrevista realizada a Alicia Saura.

27. Entrevista realizada a Rodnei Jericó.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.* Véase, *inter alia*, Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (Brasil).

30. Entrevista realizada a Alicia Saura.

31. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

32. OEA, Asamblea General, AG/RES. 2891 (XLVI-O/16), PLAN DE ACCIÓN DEL DECENIO DE LAS Y LOS AFRODESCENDIENTES EN LAS AMÉRICAS (2016-2025), 14 de junio de 2016.

En tercer lugar, se ha indicado que las mismas organizaciones de la sociedad civil no han logrado sostener el tema afrodescendiente en la agenda de la OEA ni de la CIDH³³, constituirse como grupos de presión e incidencia a nivel interno³⁴ e internacional³⁵, participar activamente de los mecanismos, ni aprovechar los recursos y espacios para “exigir” a la Relatoría y la CIDH³⁶. Las redes afrodescendientes que estaban empoderadas al momento de creación de la Relatoría fueron diluyéndose progresivamente a medida que se limitó el apoyo económico³⁷. En esa línea, a la situación de desconocimiento acerca de la existencia y mecanismos de la Relatoría —que será abordada en detalle más adelante— se suma el hecho de que las organizaciones afrodescendientes de base generalmente no cuentan con los recursos ni con la experiencia para utilizar los mecanismos internacionales y, por lo tanto, la incidencia en instancias internacionales todavía no están arraigada como una herramienta de trabajo³⁸.

Así, se ha consolidado una dinámica negativa, en el sentido de que existe “pasividad de la sociedad civil frente a la pasividad de la Relatoría”³⁹. Diariamente surgen nuevas “situaciones sociales y urgencias que obligan a las organizaciones a redimensionar su trabajo y no permiten cumplir ni siquiera con sus agendas establecidas, mucho menos dar seguimiento y asimilar lo que ocurre a nivel de la Relatoría”⁴⁰. En la encrucijada entre la atención de las cuestiones urgentes e importantes, la inversión de tiempo y recursos está directamente relacionada con la expectativa de impacto y utilidad del mecanismo: “si presentar información y/o completar el cuestionario de la Relatoría no va a generar ningún impacto concreto, entonces no tiene sentido estratégico la asignación de tiempo y recursos”⁴¹. Por ello, “la Relatoría se tiene que volver interesante, no sólo conocida”⁴² y tiene que comenzar a formar parte del trabajo estratégico y de la agenda de las organizaciones de la sociedad civil⁴³. La Relatoría podría funcionar como un foro apropiado para la reconstrucción de las redes afrodescendientes en la región y como un nexo entre las problemáticas específicas de Latinoamérica, Estados Unidos y Canadá, y el Caribe, de habla inglesa.



33. Entrevista realizada a Alicia Saura. Entrevista realizada a Elvia Duque.

34. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez.

35. Entrevista realizada a Elvia Duque.

36. Entrevista realizada a Alicia Saura. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez.

37. Entrevista realizada a Alicia Saura. Entrevista realizada a Elvia Duque.

38. Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

39. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

40. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

43. *Ibid.* Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

DEFICIENCIAS INSTITUCIONALES Y NECESIDAD DE ADOPTAR UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Las personas entrevistadas comparten la percepción de que, a pesar de sus diez años de existencia, la Relatoría no cuenta con una institucionalidad y estructura orgánica que le permita dar continuidad a su trabajo⁴⁴. A diferencia de otras Relatorías de la CIDH e independientemente del personal específico y la escasez de recursos, la Relatoría no ha incentivado ni desarrollado un conocimiento técnico especializado sobre temas raciales⁴⁵, no ha contado con un plan de trabajo sólido, ni se ha designado a un/a funcionario/a permanente de la Secretaría Ejecutiva que garantice un contexto de relaciones estables y continuas con la sociedad civil y los Estados ni le brinde una estructura al trabajo de la Relatoría⁴⁶.

En la actualidad, las pocas organizaciones que presentan información a la Relatoría no obtienen confirmación acerca de su recepción ni seguimiento, sino que la comunicación es esporádica y generalmente limitada a la organización de una visita o actividad en el país⁴⁷.

Por su parte, los Estados no toman en consideración a la Relatoría como un foro especializado para la elaboración de sus políticas públicas nacionales en materia de discriminación racial. Adicionalmente, ni la Relatoría ni la CIDH cuentan con una *expertise* específica sobre discriminación y temas raciales, lo que se traduce en la falta de detección y abordaje de estos temas en sus diferentes mecanismos⁴⁸.

El Instituto advierte que la estructura actual de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH se funda en la consolidación de unidades funcionales especializadas, en este caso, la Unidad de Monitoreo Temático. La creación de esta Unidad puede servir para garantizar la equidad entre los diferentes enfoques temáticos, identificar elementos comunes y transversales, y promover una actuación conjunta y coordinada. Sin embargo, el agrupamiento del personal de las Relatorías en esta Unidad no puede seguir constituyendo un obstáculo para la designación de un/a funcionario/a permanente y con dedicación exclusiva para atender el mandato de la Relatoría.

Según las personas entrevistadas, la dedicación permanente de un/a funcionario/a que pueda comunicarse en los idiomas de los países de la región garantizaría que todos los usuarios tengan acceso a la Relatoría y sus mecanismos, superando la sensación



44. Entrevista realizada a Rodnei Jericó. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

45. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

46. *Ibid.* Entrevista realizada a Catherine McKinley.

47. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Elvia Duque. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

48. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.



de “lejanía” que experimentan la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil⁴⁹. Asimismo, un/a funcionario/a permanente podría funcionar como un canal de comunicación abierto que permita el envío y recepción de información inmediata y actualizada al/del Relator/a⁵⁰. Finalmente, la designación de un/a funcionario/a especializado/a permitiría consolidar la *expertise* necesaria para que la Relatoría tenga la capacidad de abordar de manera profunda y autónoma el alcance, naturaleza e impactos de la discriminación racial⁵¹.

La sensibilidad, interés, conocimiento, disponibilidad, accesibilidad, iniciativa y voluntad del Relator/a son esenciales para el éxito de la Relatoría. Sin embargo, las características personales del/la Relator/a deben ser acompa-

pañadas por una Secretaría Ejecutiva a la vez que permita poner en práctica la visión del/la Relator/a, y que pueda darle marco a esas iniciativas e insertarlas en un contexto más amplio de incidencia estratégica continua.

La Relatoría no debería continuar postergando el diseño y desarrollo de un plan estratégico que le garantice un posicionamiento satisfactorio en sus próximos años de trabajo. Ese plan estratégico debería identificar y potenciar el valor agregado de la Relatoría y maximizar el rol específico que puede desempeñar. Asimismo, la planificación debería incluir objetivos claros y medibles, así como una visión y articulación estratégica de los diferentes mecanismos existentes, de forma que se complementen y refuerzan para el logro de los objetivos: por qué y para qué se hace un informe; cuál es el próximo paso; cómo se combate el racismo estructural a través de la implementación conjunta de diferentes mecanismos.

Asimismo, la planificación estratégica de la Relatoría, en el marco de la planeación estratégica de la CIDH, facilitaría el ejercicio de captación de fondos al poder describir de una manera clara y precisa la visión, propósitos, metas y acciones estratégicas de la Relatoría para poder cumplir eficientemente sus mandatos. La identificación de objetivos medibles y determinados, así como productos específicos, atraería a potenciales donantes, mejoraría el proceso de rendición de cuentas y evitaría que el financiamiento pueda imponer una agenda de trabajo ajena a las prioridades establecidas por la propia Relatoría.

El replanteo estratégico del rol y funciones de la Relatoría para el cumplimiento de su mandato, sumado a la designación de un/a funcionario/a experto/a, permanente y con la autoridad suficiente reflejaría una decisión institucional de la CIDH acerca de la importancia y valor de la Relatoría. Más aún, el fortalecimiento de la Relatoría es indispensable para que la CIDH pueda cumplir con los roles específicos de protección y seguimiento asignados por la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (A-69) y la

49. Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

50. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

51. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (A-68) (en adelante “Convenciones contra la Discriminación”)⁵². El artículo 15 común de las Convenciones Contra la Discriminación establece que la CIDH es el órgano encargado de resolver las denuncias por violaciones a las Convenciones, así como brindar asesoría y cooperación técnica a los Estados. La CIDH sólo podrá cumplir estas funciones en la medida en que cuente con una Relatoría especializada y consolidada.

NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MECANISMOS ADECUADOS DE DIFUSIÓN, CAPACITACIÓN Y ACCESO

La totalidad de las personas entrevistadas han coincidido en que la Relatoría todavía no es conocida ni por las organizaciones de base ni por muchos funcionarios estatales —inclusive los funcionarios judiciales—, razón por la cual es imprescindible que se desarrolle un plan amplio e intensivo de divulgación y capacitación. Las capacitaciones no deberían limitarse a los aspectos formales del Reglamento de la CIDH sobre las funciones y mecanismos de la Relatoría, sino que también deberían abarcar su utilización práctica⁵³.

A modo de ejemplo, para la sociedad civil sería necesario poder comprender estas cuestiones: para qué sirve y cómo se utiliza un informe temático; cuál es la función, características y efectos esperados de una audiencia temática; cómo se puede presentar una petición si el sistema de justicia interno no tramita denuncias sobre discriminación racial; cómo se presenta la información para solicitar la emisión de un comunicado de prensa⁵⁴, entre otras. Por el contrario, para los funcionarios estatales y, especialmente, los funcionarios judiciales, será necesario incluir información sobre la recepción de los estándares internacionales por parte de las autoridades nacionales⁵⁵, las implicaciones del factor racial como “categoría sospechosa” de discriminación, el litigio de casos de discriminación indirecta, la discriminación racial en el sistema de judicial y uso de la fuerza de los agentes de seguridad con sesgo racista, entre otros.

Asimismo, la Relatoría debería tomar en consideración y diseñar su material de difusión y capacitación con un enfoque diferenciado,



52. Texto de las Convenciones disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_cronologico_lista.asp#2013. Las Convenciones entrarán en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión. El 5 de agosto de 2016, Costa Rica se convirtió en el primer país en ratificar la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia. CIDH, Comunicado de Prensa 117/16, *CIDH celebra la ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia por parte de Costa Rica*, 18 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/117.asp>.

53. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Elvia Duque.

54. Entrevista realizada a Elvia Duque.

55. Entrevista realizada a Catherine McKinley.



de conformidad con las características y condiciones de las diferentes audiencias a las que estará orientado⁵⁶. Tal como la propia Relatoría ha señalado, la población afrodescendiente en las Américas padece de una discriminación estructural e histórica y ocupa los índices más bajos de ingresos, educación y posición laboral⁵⁷. Estas circunstancias deberían ser tomadas en consideración en el lenguaje comunicacional utilizado para las capacitaciones: si bien mucha información ya se encuentra disponible en la página web de la CIDH, no todos los usuarios del sistema son abogados, por lo que necesitan recibir la información en términos más sencillos⁵⁸.

En efecto, si bien la CIDH y la Relatoría se deben expresar en un lenguaje formal y jurídico, es importante destacar que a diferencia del procedimiento ante la Corte Interamericana, la Comisión no requiere representación legal para acceder a sus mecanismos y siempre ha fomentado una participación amplia, plural y directa de las propias víctimas de violaciones humanas o terceros que formulen una denuncia a su favor, sin exigir ningún tipo de patrocinio legal.

La Relatoría podría aprovechar diferentes escenarios para diseñar e implementar su programa de difusión y capacitación. En primer lugar, a diferencia de las visitas de investigación o *in loco* —que son financiadas por la misma CIDH a fin de no afectar los principios de independencia e imparcialidad—, las visitas promocionales pueden y han sido financiadas por los Estados. En un contexto de limitación de recursos, la organización de visitas promocionales tiene una triple virtud: (i) Contribuye a atacar el problema del financiamiento, (ii) Permite generar condiciones de cooperación y colaboración con los Estados, lo que podría favorecer el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y (iii) Constituye una oportunidad más para garantizar el conocimiento y acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la Relatoría.

En segundo lugar, la Relatoría podría generar lazos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil y trabajar en proyectos conjuntos de difusión, concientización y capacitación. Las organizaciones de la sociedad civil tienen la obligación de hacer una mayor divulgación acerca de la Relatoría⁵⁹. El trabajo en equipo con organizaciones de la sociedad civil y la capacitación de líderes, lideresas y referentes sociales favorecería el efecto multiplicador y la réplica de conocimiento y experiencia adquirida, fortaleciendo las capacidades de dichas organizaciones⁶⁰. En ese sentido, sería recomendable repetir los actuales “Curso sobre el Sistema

56. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

57. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011.

58. Entrevista realizada a Elvia Duque. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

59. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

60. Entrevista realizada a Rosalba Castillo. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

Interamericano de Protección de Derechos Humanos” para Agentes del Estado⁶¹ y para la Sociedad Civil⁶², y el “Programa anual de formación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para CARICOM”⁶³ pero con un enfoque específico en afrodescendientes⁶⁴. Asimismo, en el marco del período de sesiones, la Relatoría podría replicar la práctica de la CIDH de reunirse con organizaciones de la sociedad civil, comunicar las actividades realizadas y el plan de trabajo e intercambiar comentarios y opiniones⁶⁵.

En la misma línea, la profundización de la cooperación con instituciones académicas para la organización de conferencias, seminarios y foros⁶⁶ puede ser muy provechosa para enriquecer el debate jurídico acerca de las cuestiones raciales y contribuir a la formación y profesionalización de los abogados encargados de litigar este tipo de casos a nivel interno e internacional.

En tercer lugar, la utilización de nuevas tecnologías debería ser un eje central del plan de difusión y capacitación de la Relatoría. Es impostergable que la Relatoría actualice y mejore su página web. A nivel de la CIDH, es notable la mejora de sus instrumentos de comunicación en los últimos años: la creación de espacios multimedia, la posibilidad de acceder a abundante material en línea y revisar comunicados de prensa, audiencias e incluso consultar el estado de un caso o petición. Sin embargo, la sección de la Relatoría se encuentra desactualizada, por lo que sería conveniente que se completen todas las secciones con información que ya existe a nivel de la página de la CIDH pero que se encuentra dispersa en diferentes secciones, convirtiéndose en inaccesible para un usuario no experto. Asimismo, la Relatoría debería actualizar su página web con un formato más interactivo, contar con una sección multimedia y presentar la información de una forma más amigable, en todos los idiomas oficiales de la OEA⁶⁷.



61. Curso anual organizado por la CIDH, American University Washington College of Law (AUWCL), Robert F. Kennedy Human Rights y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/promocion.asp>.
62. Curso anual organizado por la CIDH, American University Washington College of Law (AUWCL) el Centro por los Derechos Humanos y la Justicia Bernard y Audre Rapoport de la Universidad de Texas, Robert F. Kennedy Human Rights y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/promocion.asp>.
63. Programada organizado por la CIDH y la Facultad de Derecho de la Universidad George Washington. Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/promocion.asp>.
64. Entrevista realizada a Christina Fetterhoff.
65. Información disponible en: www.oas.org/es/cidh/actividades/promocion.asp.
66. Véase, *inter alia*, Foro sobre la Experiencia de Afrodescendientes en Toronto, organizado por la Relatoría de los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial de la CIDH, la Clínica Legal Afro Canadiense y la Facultad de Derecho Osgoode Hall. Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/promocion.asp>; Serie de Conferencias “Cómo transformar lo invisible en visible”. CIDH, Comunicado de Prensa 51/14, CIDH celebra tercer seminario en la serie “Transformando lo Invisible en Visible”, 9 de mayo de 2014. Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/051.asp>.
67. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

La Relatoría también podría crear una lista de distribución para mejorar y ampliar los canales de comunicación directos y agregar una sección de noticias nacionales donde pueda recopilar y compartir las buenas prácticas en la región, contribuyendo a la construcción de conocimiento compartido⁶⁸. A modo de ejemplo, en la región existe jurisprudencia significativa sobre discriminación racial a nivel nacional —por ejemplo en materia de discriminación laboral en Brasil— que no es detectada ni diseminada por la Relatoría⁶⁹.

En la misma línea, sería muy importante y positivo que la Relatoría incorpore una dimensión virtual a las capacitaciones y participe de manera virtual —a través de videoconferencias o Skype— en seminarios, conferencias y otras actividades de difusión y capacitación organizadas tanto por la sociedad civil como por autoridades estatales⁷⁰. Asimismo, la Relatoría podría considerar el desarrollo de módulos de capacitación virtuales (webinars) que le otorguen más dinamismo y eficacia a la comunicación, y se encuentren disponibles de manera permanente y en todos los idiomas oficiales de la OEA en la sección web de la Relatoría. Los componentes virtuales reducen significativamente los costos de viajes y traducciones y permiten generar materiales accesibles e interactivos para una audiencia amplia y diversa⁷¹.



Por otra parte, un plan de difusión y capacitación sólo será exitoso si los usuarios luego pueden efectivamente acceder y utilizar las herramientas propuestas. Así, el plan de difusión y capacitación también debería tomar en consideración las barreras de acceso a la justicia a nivel interno que la Relatoría ha identificado⁷² y las propias deficiencias institucionales de la Relatoría señaladas en la sección anterior.

Uno de los desafíos de la Relatoría continúa siendo su capacidad de “estar cerca” de las organizaciones de la sociedad civil que, en la actualidad, perciben a la Relatoría y la CIDH como una “elite política y un organismo lejano”⁷³. La Relatoría no tiene movilidad y depende permanentemente de la CIDH, circunstancia agravada por sus deficiencias presupuestarias crónicas⁷⁴. Adicionalmente, las organizaciones afrodescendientes son pequeñas y con escasos recursos humanos y financieros, por lo que en muchos casos no cuentan con personal técnico bilingüe ni con las condiciones materiales para poder viajar y participar de las instancias formales de la Relatoría en Washington, DC⁷⁵. Es necesario que la Relatoría tienda puentes que permitan acortar esas distancias⁷⁶.

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. Entrevista realizada a Simone Cruz.

71. *Ibid.* Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Rodnei Jericó.

72. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, *supra* nota 57, Cap. III.B. Acceso a la justicia y garantías judiciales.

73. Entrevista realizada a Elvia Duque.

74. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

75. *Ibid.* Entrevista realizada a Simone Cruz. Entrevista realizada a Rodnei Jericó. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez. Entrevista realizada a Rosalba Castillo. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

76. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

FINANCIAMIENTO

En 2013 finalizó un denominado “proceso de fortalecimiento” del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que culminó con varias reformas de la CIDH a su Reglamento⁷⁷. Lamentablemente, la sociedad civil ha advertido que los discursos de fortalecimiento no han sido consistentes con los recursos que los Estados de la región aportan para el funcionamiento del sistema⁷⁸. La resolución del Grupo de Trabajo que marcó el final del proceso de reforma oficializó el compromiso de que el pleno funcionamiento del Sistema Interamericano debería producirse a través del Fondo Regular a largo plazo⁷⁹. A corto plazo, el fortalecimiento se daría mediante el aumento de las contribuciones voluntarias, preferentemente sin fines específicos⁸⁰. Sin embargo, en 2013, las asignaciones para la CIDH y la Corte Interamericana representaban alrededor del 9 % del presupuesto de la OEA⁸¹.

En mayo de 2016, la CIDH se declaró en crisis presupuestaria, suspendió actividades básicas como los períodos ordinarios de sesiones e informó acerca de la posible desvinculación de aproximadamente 40% de su personal por falta de financiamiento⁸². En octubre de 2016, la CIDH manifestó que la “aguda crisis financiera” había sido superada pero que ello “no [quería] decir que se haya resuelto el grave problema estructural de un financiamiento que es deficiente”⁸³.

Las personas entrevistadas señalaron que la escasez de recursos económicos continúa siendo uno de los principales desafíos de la Relatoría⁸⁴, que tiene que “pellizcar” su presupuesto⁸⁵ y que a lo largo de sus diez años de creación, la situación “va para peor”⁸⁶. La ausencia de financiamiento incide negativamente en la



-
77. Véase, *inter alia*, CIDH, Resolución 1/13, sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, 18 de marzo de 2013. Información acerca del proceso de fortalecimiento disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>.
78. Raísa Cetra y Jefferson Nascimento / Conectas Direitos Humanos, *Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos*, en *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, Viejos Retos*, (Dejusticia, 2015), p. 71.
79. *Ibid.*
80. *Ibid.*
81. *Ibid.*, p. 75.
82. Véase, CIDH, Crisis Financiera 2016, información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/crisis-cidh.asp>.
83. CIDH, Comunicado de Prensa 145/16, *CIDH supera la aguda crisis financiera de 2016 y agradece a países y donantes que lo hicieron posible*, 30 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/145.asp>.
84. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine. Entrevista realizada a Elvia Duque.
85. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.
86. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.



posibilidad de contar con recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus funciones⁸⁷ y podría afectar la independencia e imparcialidad de la CIDH⁸⁸.

Si bien es cierto que la CIDH debe ser transparente y eficiente en el manejo de sus recursos financieros, no es menos acertado que sin los mismos es ilusorio pensar que puede cumplir sus funciones más básicas, menos aún fortalecer su rol y monitorear con más influencia el cumplimiento de sus recomendaciones. Los Estados de la región deben financiar adecuadamente el sistema supranacional que ellos mismos han creado para la promoción y protección de los derechos humanos de sus habitantes⁸⁹.

En ese contexto general de carencia de recursos, el Anexo III revela que la Relatoría es la Relatoría de la CIDH que menos fondos ha recibido. Esta falta de financiamiento ha sido crónica desde su creación y transmite el mensaje de que la temática no es importante ni prioritaria⁹⁰. Por ello, es fundamental que la Relatoría revierta esta situación al interior de la CIDH, reclame un financiamiento equitativo, construya su plan estratégico de una manera atractiva para potenciales donantes y contribuya con ese plan estratégico a una iniciativa de captación de fondos equitativa para todos los enfoques temáticos⁹¹.

87. *Ibid.*

88. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

89. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

90. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

91. *Ibid.* Entrevista realizada a Pedro Cortés.

Capítulo



Aprovechamiento de los mecanismos de la Relatoría a la luz de su mandato





De las entrevistas realizadas se desprende que la Relatoría cuenta con las herramientas adecuadas para cumplir con su mandato pero es necesario que comience a utilizarlas de una forma más activa, eficiente y estratégica. Así, la perspectiva de las personas entrevistadas es que no existe un instrumento más importante que otro sino que el uso frecuente, simultáneo y coordinado de todos los mecanismos disponibles de la Relatoría reforzaría sus potencialidades y generaría impactos positivos para proteger y garantizar los derechos de las personas afrodescendientes⁹².

AUDIENCIAS TEMÁTICAS

El mecanismo de audiencias públicas es el más utilizado por parte de las organizaciones de la sociedad civil que fueron entrevistadas para este estudio⁹³ y un recurso esencial para aquellas organizaciones que no tienen la capacidad, condiciones u oportunidad de presentar peticiones y casos ante la CIDH⁹⁴.

Las audiencias son un mecanismo importante porque permiten: (i) Otorgar visibilidad y poner en la agenda una situación o problemática⁹⁵; (ii) Ilustrar una situación frente a la CIDH y el Estado⁹⁶; (iii) Generar inquietudes e interés a nivel nacional e internacional⁹⁷; (iv) Abrir instancias de diálogo y debate público con diferentes representantes del Estado, inexistentes a nivel nacional⁹⁸; (v) Dinamizar procesos de recopilación de información por parte del Estado⁹⁹; (vi) contrastar los datos del Estado¹⁰⁰; (vii) desarrollar temas específicos¹⁰¹; (viii) movilizar a otros sectores de la sociedad civil¹⁰²; y (ix) fortalecer la articulación internacional y el trabajo conjunto con otras organizaciones de la región con fines comunes¹⁰³.

Asimismo, la formalidad de la audiencia permite ejercer presión sobre los Estados¹⁰⁴, exponerlos y ponerlos en “entredicho”¹⁰⁵. Las audiencias pueden ser un mecanismo muy poderoso y generar impactos contundentes,

92. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

93. Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Simone Cruz. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

94. Entrevista realizada a Elvia Duque. Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

95. Entrevista realizada a Simone Cruz.

96. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

97. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

98. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

99. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez.

100. Entrevista realizada a Naiara Leite.

101. *Ibid.*

102. *Ibid.*

103. Entrevista realizada a Simone Cruz.

104. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

105. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

reacciones inmediatas y compromisos, si los Estados consideran que su reputación e imagen internacional es afectada¹⁰⁶. De esta manera, las audiencias pueden resultar un mecanismo más efectivo, práctico y propositivo que los casos y peticiones, especialmente cuando es muy difícil obtener una respuesta favorable del sistema de justicia interno¹⁰⁷.

En virtud de lo anterior, se ha indicado que la Relatoría y la CIDH deberían adoptar medidas de acción afirmativa y conceder más audiencias sobre la temática afrodescendiente, a fin de compensar las deficiencias en el acceso a otros mecanismos¹⁰⁸. En ese sentido, la ex Relatora Antoine señaló como uno de los principales logros de su mandato, la mejora en el procedimiento de otorgamiento y el incremento de las audiencias temáticas sobre discriminación racial y derechos de las personas afrodescendientes¹⁰⁹. Es necesario que la actual Relatora continúe teniendo acceso a todas las solicitudes de audiencias presentadas para cada período de sesiones y pueda identificar y conceder las audiencias relacionadas con temas de discriminación racial y derechos de las personas afrodescendientes¹¹⁰.

En cuanto al desarrollo de la audiencia, se ha advertido que el éxito del mecanismo depende, en gran medida, de una preparación adecuada por parte de la sociedad civil¹¹¹. Las audiencias son una instancia muy concreta y breve, por lo que las organizaciones deben comprender cómo funciona el mecanismo, cuál es su propósito y qué tipo de información deben preparar para poder rebatir los datos, estadísticas y argumentos proporcionados por el Estado¹¹². Las organizaciones deben maximizar el uso de este espacio, presentar la información de manera clara y concisa, y requerir de manera expresa y directa cuál es la respuesta que esperan de la Relatoría y el Estado.

Por otra parte, se ha señalado que el rol y la participación del/la Relator/a en las audiencias es primordial: es importante que el/la Relator/a sea firme e incisivo/a y transmita su interés sobre el tema¹¹³. Para ello, el/la Relator/a debe estar debidamente informado de las circunstancias y complejidades de la situación que se discutirá en la audiencia, a fin de aprovechar la oportunidad para formular preguntas, aclaraciones y comentarios pertinentes¹¹⁴.



106. *Ibid.*

107. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Simone Cruz. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

108. Entrevista realizada a Elvia Duque. Entrevista realizada a Christina Fetterhoff.

109. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

110. *Ibid.*

111. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

112. *Ibid.*

113. *Ibid.*

114. Entrevista realizada a Christina Fetterhoff.

Las personas entrevistadas señalaron que una de las limitaciones de las audiencias es la falta de un mecanismo de seguimiento por parte de la Relatoría acerca de la situación presentada y el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado¹¹⁵. Las audiencias son una instancia eficaz para exponer violaciones de derechos humanos pero la mera exposición no es suficiente. La Relatoría debe tomar acciones adecuadas frente a la información y/o situaciones que son reportadas y sustentadas en las audiencias¹¹⁶.

Así, las personas entrevistadas sugirieron que sería recomendable que exista una instancia de intercambio de información por escrito entre las partes luego de las audiencias —cada 3 o 6 meses—, así como también que la CIDH convoque de oficio audiencias de seguimiento¹¹⁷. El seguimiento periódico por parte de la Relatoría y la creación de un espacio de contacto más directo y constante entre las partes sería fundamental para lograr un mayor impacto e incidencia en la práctica¹¹⁸, especialmente en casos de violaciones estructurales y sistemáticas que no se agotan en un caso concreto.

PETICIONES Y CASOS

De acuerdo con la CIDH, las Relatorías participan e inciden de forma especializada en el procesamiento de peticiones individuales sobre violaciones de derechos humanos¹¹⁹. A modo de ejemplo, se ha mencionado que la sentencia del Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas en República Dominicana —sometido a la Corte Interamericana por la CIDH¹²⁰— fue sumamente importante para visibilizar y “volver oficial” una situación que era continuamente negada por el Estado y la sociedad en general. Así, “la sentencia sirvió para que la gente se diera cuenta de lo que estaba pasando”¹²¹.

Sin embargo, del análisis cuantitativo realizado en el Capítulo I se desprende que son pocos los casos contenciosos sobre discriminación racial y derechos de las personas afrodescendientes desarrollados por el Sistema Interamericano. En este punto, se han advertido deficiencias tanto de parte de la sociedad civil como de la propia Relatoría.

Por un lado, son pocas las organizaciones que presentan casos y peticiones ante la CIDH. Esta falta de denuncias se vincula con diferentes elementos. En primer lugar, las situaciones de endoracismo y falta de conocimiento de sus derechos



115. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Simone Cruz.

116. Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

117. *Ibid.* Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

118. Entrevista realizada a Simone Cruz. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

119. CIDH, Informe Anual 2015, Cap. III.A, párr. 5.

120. Corte IDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

121. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

por parte de las víctimas¹²². Las víctimas de discriminación racial no saben que esas afectaciones pueden ser judicializadas y por eso no presentan sus denuncias ante los sistemas de justicia¹²³. En segundo lugar, tal como lo ha reconocido la propia Relatoría, existen múltiples obstáculos para acceder a la justicia a nivel interno tales como la falta de confianza en la policía y/o autoridades judiciales, falta de atención o sensibilidad por parte de las autoridades judiciales hacia situaciones de discriminación, temor a sufrir represalias o censuras sociales o imposibilidades materiales para enfrentar el costo y la complejidad de los procesos judiciales¹²⁴.

A estos obstáculos se suman el desconocimiento de las organizaciones acerca de la Relatoría y sus mecanismos, las dificultades probatorias de los sistemas de justicia internos¹²⁵, los problemas de agotamiento de los recursos internos¹²⁶, la ausencia de enfoques de litigio estratégico con componente internacional y la falta de recursos calificados para llevar adelante ese tipo de litigio por parte de las organizaciones de base¹²⁷. En efecto, las organizaciones afrodescendientes son generalmente pequeñas y están abocadas al tratamiento de casos cotidianos y “urgentes”¹²⁸. Por su parte, las organizaciones internacionales de derechos humanos que trabajan activamente con la CIDH y cuentan con mayores recursos y experiencia de litigio a nivel internacional no se enfocan, trabajan o representan este tipo de casos¹²⁹.

Por otro lado, desde la Relatoría existe una deuda en términos de su análisis sobre temas o aristas raciales. La Relatoría debería contribuir a mejorar la identificación de los temas raciales en todos los mecanismos de la CIDH¹³⁰. A pesar de que se han tramitado casos importantes sobre estos temas, la CIDH no ha podido capitalizar, analizar y tratar los temas raciales con profundidad y solidez¹³¹. Así, por ejemplo, el patrón racial no ha sido suficiente explorado en los casos de pena de muerte¹³² y el informe de la visita *in loco* a la República Dominicana fue elaborado con una preeminencia del enfoque de migración y no de discriminación racial¹³³.



122. *Ibid.* Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Elvia Duque.

123. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

124. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, *supra* nota 57, párr. 121. Entrevista realizada a Rosalba Castillo.

125. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

126. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

127. *Ibid.* Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

128. Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

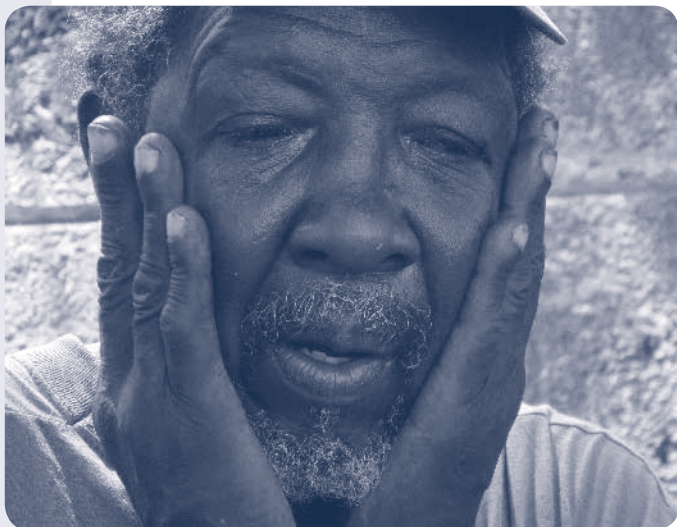
129. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine. Entrevista realizada a Elvia Duque.

130. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

131. *Ibid.*

132. *Ibid.*

133. *Ibid.*



La categorización correcta de los aspectos raciales en los casos y peticiones constituye una forma de reconocimiento y visibilidad¹³⁴. Por ello, la Relatoría debería trabajar activamente para que la CIDH mejore la manera en que clasifica los casos, a través de una sistematización de todos los casos pendientes de tramitación que involucren discriminación racial, el establecimiento de criterios objetivos de categorización y el aporte de conocimiento técnico especializado que permita el análisis y tratamiento adecuado de los temas raciales¹³⁵. Adicionalmente, se ha señalado la necesidad de que se agilice la tramitación de los casos, peticiones y medidas cautelares, de forma tal que haya un intercambio de información más fluido e inmediato entre las partes¹³⁶.

La Relatoría debería continuar promoviendo la presentación de denuncias a nivel nacional, que habiliten la presentación de peticiones ante la CIDH¹³⁷. Para ello, dado que la Relatoría ha reconocido las múltiples barreras de acceso a la justicia y ausencia de remedios judiciales eficaces en casos de discriminación racial a nivel interno¹³⁸, es necesario que redoble sus esfuerzos de monitoreo y asistencia a los Estados e implemente mecanismos de capacitación especializados para abogados que permitan a la sociedad civil presentar más casos y peticiones sobre esta temática. La Relatoría también debería fomentar acuerdos de cooperación con clínicas legales¹³⁹ o programas de patrocinio legal gratuito (i.e. AIDEF¹⁴⁰) para incrementar la presentación de casos y peticiones.

INFORMES TEMÁTICOS

Los informes temáticos son informes institucionales que cuentan con un status y legitimidad distinta a la de los informes producidos por la sociedad civil¹⁴¹. La naturaleza de estos informes los convierte en un instrumento clave para ser utilizado por todos los usuarios¹⁴². Asimismo, los informes temáticos pueden llegar a un público

134. *Ibid.*

135. Entrevista realizada a Rodnei Jericó. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

136. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

137. Entrevista realizada a Pedro Cortés.

138. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, Cap. III.B. Acceso a la justicia y garantías judiciales.

139. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

140. Véase, *inter alia*, Acuerdo de Entendimiento entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, 24 de septiembre de 2009, disponible en: http://www.mpd.gov.ar/users/uploads/Acuerdo_de_Entendimiento_entre_la_CIDH-AIDEF.pdf; Acuerdo de entendimiento entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la AIDEF, 8 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/component/content/article/126-internacional/aidef/471-acuerdo-de-entendimiento-entre-la-cidh-y-la-aidef-firmado-el-8-de-marzo-de-2013-en-la-ciudad-de-washington-dc-estados-unidos-de-america.html?Itemid=101>.

141. Entrevista realizada a Elvia Duque.

142. *Ibid.*

extenso y difundirse sin mayores costos¹⁴³. Más aún, el proceso de elaboración del informe también constituye un producto valioso en sí mismo: la circulación de cuestionarios, la convocatoria a audiencias temáticas, reuniones de trabajo y reuniones de expertos son instancias positivas para la promoción de derechos¹⁴⁴.

En cuanto a la circulación de cuestionarios, se ha indicado que muchas organizaciones de base han tenido dificultades —en tiempo y recursos— para presentar una respuesta robusta y consolidada a la CIDH¹⁴⁵. Es preciso que la Relatoría se apoye en las organizaciones de la sociedad civil que tienen relación con el Sistema para que reenvíen los cuestionarios a sus contrapartes y contribuyan a su divulgación con organizaciones más pequeñas¹⁴⁶.

En su primera década, la Relatoría ha producido pocos informes temáticos y además, no ha diseñado un plan de difusión y seguimiento a las recomendaciones formuladas. Las personas entrevistadas han resaltado la necesidad de que los informes sean operativos y utilizables a nivel interno¹⁴⁷. La Relatoría debería comprometer a los Estados en el proceso de desarrollo e implementación de sus informes temáticos para poder delinear una ruta de incidencia¹⁴⁸. Si bien es cierto que, en general, la CIDH no cuenta con un mecanismo de seguimiento específico para los informes temáticos, la Relatoría podría ser pionera en este sentido e incluir dentro de la planificación de sus informes temáticos un plan de difusión y seguimiento, y un componente de capacitación sobre los estándares establecidos. Luego de la aprobación de un informe, es necesario que éste sea divulgado y que se generen espacios de discusión técnica con los Estados encargados de implementar esas recomendaciones. De la misma manera, es imprescindible capacitar a la sociedad civil sobre las implicaciones de los informes, los estándares establecidos, la naturaleza y alcance de las recomendaciones, así como su utilización práctica¹⁴⁹.

A modo de ejemplo, cabe destacar que algunas personas entrevistadas señalaron el Informe Regional de 2011¹⁵⁰ como uno de los logros de la Relatoría¹⁵¹. Sin embargo, a pesar de haber transcurrido cinco años desde su aprobación, ese informe todavía no es ampliamente conocido por la sociedad civil ni por los Estados ni se ha avanzado en la implementación de sus recomendaciones. La Relatoría solamente realizó un lanzamiento formal de ese informe en la 33a. reunión de los jefes



143. Entrevista realizada a Rosalba Castillo.

144. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

145. *Ibid.*

146. *Ibid.*

147. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

148. Gabriela Kletzel, Pétalla Timo, Edurne Cárdenas, Gastón Chillier, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Democracia y subsidiariedad, en Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*, (Dejusticia, 2015), p. 216.

149. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

150. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57; Comunicado de Prensa 05/12, *CIDH presenta informe sobre la situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, 18 de enero de 2012, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/005.asp>.

151. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en julio de 2012¹⁵² y una presentación en la visita *in loco* a Colombia en diciembre de 2012¹⁵³, pero no adoptó medidas para dar seguimiento a las violaciones verificadas ni al estado de cumplimiento de las recomendaciones. El Instituto considera que todas las recomendaciones del informe son pertinentes y actuales para promover y proteger los derechos humanos de las personas afrodescendientes. Por ello, sería importante que en su plan de trabajo, la Relatoría incluya un componente de seguimiento al informe regional del 2011 a través de la convocatoria de una audiencia temática de oficio con Estados y sociedad civil¹⁵⁴, la circulación de cuestionarios y/o cualquier otra medida que resulte apropiada¹⁵⁵.

COMUNICADOS DE PRENSA



Los comunicados de prensa pueden ser eficaces para otorgarle atención, oportunidad, publicidad, continuidad y seguimiento a los temas de discriminación racial¹⁵⁶, así como una herramienta para reaccionar de manera inmediata ante coyunturas o problemas puntuales¹⁵⁷, sin necesidad de esperar a la realización de una audiencia o la tramitación de una petición. El uso adecuado de los comunicados de prensa —junto con las medidas cautelares— es quizás la mejor herramienta de prevención de violaciones de derechos humanos, en lugar de un enfoque de reparación frente a violaciones ya cometidas. Los comunicados de prensa son un mecanismo ágil y expedito que le otorga más libertad al Relator/a para poner en práctica su propia visión, dentro del marco institucional de la CIDH.

No obstante, ese dinamismo no ha sido aprovechado de manera eficiente por parte de la Relatoría. A lo largo de sus 10 años, la CIDH no ha emitido suficientes pronunciamientos en relación con las situaciones de discriminación racial que día a día padecen las millones de personas afrodescendientes que viven en la región ni es posible advertir un criterio estratégico acerca de qué circunstancias se atienden a través de esta herramienta¹⁵⁸. A modo de ejemplo, la ex Relatora Belle Antoine señaló que durante su mandato prestó especial atención a las ejecuciones extrajudiciales de personas afrodescendientes por parte de las fuerzas de seguridad en Estados Unidos, comenzando con el caso de Trayvon Martin en 2012. De acuerdo con la ex Relatora, la CIDH tomó la iniciativa, convocó una audiencia de oficio sobre racismo en el sistema de justicia de

152. CIDH, Comunicado de Prensa 90/12, *CIDH presenta Informe sobre la Situación de Personas Afrodescendientes en reunión de CARICOM*, 17 de julio de 2012, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/090.asp>.

153. CIDH, Comunicado de Prensa 144/12, *CIDH culmina su visita in loco a Colombia*, 7 de diciembre de 2012, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/comunicados_2012.asp.

154. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

155. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez.

156. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine. Entrevista realizada a Mirtha Colón. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

157. Entrevista realizada a Pedro Cortés.

158. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

Estados Unidos en 2014¹⁵⁹ y concedió una audiencia sobre uso excesivo de la fuerza por parte de la policía contra personas afrodescendientes en Estados Unidos en 2015¹⁶⁰, pero luego se “quedó atrás” y el movimiento ‘black lives matter’ la superó por completo¹⁶¹.

Si bien es cierto que la propia desconexión de la sociedad civil con la Relatoría es una barrera para la recepción de información inmediata y continua sobre situaciones que merecen la atención de la Relatoría¹⁶², no es menos acertado que la Relatoría no ha podido mantener activa la temática en los mecanismos de comunicación de la CIDH¹⁶³. La Relatoría debe adoptar un criterio razonable y un mecanismo interno de captación y reacción frente a la información, que le permita emitir más comunicados de prensa de manera oportuna y actuar sobre las diferentes situaciones reportadas¹⁶⁴. La emisión de comunicados de prensa conjuntos con otros organismos internacionales de derechos humanos también podría ser una herramienta fructífera para fortalecer la respuesta de la Relatoría frente a coyunturas específicas.

Finalmente, las personas entrevistadas notaron con preocupación que, además de que los comunicados de prensa de la Relatoría son pocos, la prensa nacional no los difunde sino que tiende a ocultar esa información¹⁶⁵. En muchos países, los propios medios de comunicación han perpetuado la discriminación racial y ridiculizan las denuncias que se puedan presentar en relación con ese tema¹⁶⁶.



VISITAS

Las visitas *in loco* o de trabajo representan una oportunidad inigualable para que el/la Relator/a pueda identificar problemáticas y asuntos críticos¹⁶⁷, así como “ver la realidad” de las personas afrodescendientes¹⁶⁸ y dialogar con ellas en persona¹⁶⁹. Asimismo, cuando las visitas abarcan diferentes regiones de un país —con realidades muy distintas y dinámicas propias¹⁷⁰— permiten el acercamiento y la participación de muchísimas personas que de otra manera no tendrían acceso a presentar información y denuncias a la Relatora¹⁷¹. Las visitas también constituyen una

159. Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=18>.

160. Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=18>.

161. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

162. Entrevista realizada a Pedro Cortés.

163. Entrevista realizada a Rosalba Castillo.

164. Entrevista realizada a Naiara Leite. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

165. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Rosalba Castillo. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

166. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

167. Entrevista realizada a Rodnei Jericó.

168. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

169. Entrevista realizada a Elvia Duque.

170. Entrevista realizada a Jurema Werneck. Entrevista realizada a Simone Cruz.

171. Entrevista realizada a Rodnei Jericó. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

suerte de “lupa internacional” sobre la actuación del Estado, contribuyen a ejercer presión¹⁷², y pueden abrir el camino para crear un espacio no confrontacional de diálogo, agenda y articulación conjunta entre la Relatoría, la sociedad civil y el Estado¹⁷³. Sería conveniente que la Relatoría haga saber con antelación y de manera pública su intención de visitar un país, a fin de garantizar una mayor difusión y mayor acceso de organizaciones pequeñas y víctimas de violaciones de derechos humanos.

La Relatoría sólo ha realizado cuatro visitas en su primera década de trabajo, por lo que no ha visitado a la mayoría de los países de la región. Adicionalmente, se ha señalado que la Relatoría no emitió informes inmediatamente después de sus visitas ni adoptó medidas de seguimiento¹⁷⁴. Ello ha significado la pérdida del impacto de la emisión oportuna de un informe y el mantenimiento de las iniciativas o espacios que se podrían haber creado como consecuencia de la visita¹⁷⁵. Todas las personas entrevistadas han señalado la importancia de este mecanismo y han solicitado que en los próximos años, la Relatoría realice una visita a sus países para poder trabajar desde una realidad más concreta y no solamente a través de la información que puede presentarse en Washington, DC.



INFORME ANUAL

En los últimos años, la CIDH ha fortalecido su rol de promoción y, en particular, ha mejorado el formato de los últimos informes anuales, ya que incluyen más información, son más exhaustivos y sistematizan toda la información disponible sobre el estado de los derechos humanos en la región. Así, el informe anual presenta información relevante para todos los usuarios del sistema, contribuye a la transparencia en términos de los resultados obtenidos con los recursos disponibles y asignados, y provee información sobre la planificación del trabajo, proyectos en curso y a implementarse en el próximo año. Como fue mencionado anteriormente, la información disponible en los informes anuales se debería actualizar en la sección web de la Relatoría, para capturar y divulgar toda la nueva información en tiempo oportuno.

APROVECHAMIENTO Y DESARROLLO DEL ROL POLÍTICO DE LA RELATORÍA

Según las personas entrevistadas, el potencial político de la Relatoría frente a los órganos de la OEA y directamente con los Estados todavía no ha sido totalmente explorado y explotado. Desde la perspectiva de

172. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

173. Entrevista realizada a Cecilia Ramírez.

174. Entrevista realizada a Pedro Cortés.

175. *Ibid.*

algunos Estados, la Relatoría no está involucrada en la lógica política de la OEA y sólo existe una relación coyuntural con los órganos políticos de la organización.

El Decenio Internacional para los Afrodescendientes representa una nueva oportunidad para que la Relatoría tenga un relacionamiento y contacto más directo con los Estados, favoreciendo la creación de vías de comunicación tanto a nivel bilateral como en el marco del Plan de Acción de la OEA. En ese sentido, es importante que la Relatoría apoye al Grupo de Trabajo y a la implementación del Plan de Acción del Decenio de la OEA, brinde apoyo técnico y aproveche ese ámbito para identificar oportunidades de financiamiento y colaboración que permitan ejercer su mandato y capitalizar la prioridad política que el Decenio Internacional para los Afrodescendientes debería representar para los Estados miembros de la OEA¹⁷⁶. A modo de ejemplo, se ha sugerido que, cuando la Relatora esté en Washington, DC. o bien durante los períodos de sesiones, la Relatoría convoque una reunión informal de no más de 30 minutos abierta a todas las Misiones que quieran participar y discutir temas prioritarios de la agenda, compartir planes de trabajo e identificar mecanismos de colaboración.

Por otra parte, la Relatoría debería continuar promoviendo la ratificación de las Convenciones contra la Discriminación adoptadas en el 2013. Las Convenciones contra la Discriminación constituyen una herramienta significativa que implican el reconocimiento de la continuidad de la lucha contra el racismo en la región, requieren la adopción de medidas efectivas por parte de los Estados que las ratifiquen y coadyuvan al trabajo de la sociedad civil¹⁷⁷. Para ello, la Relatoría debería trabajar de manera coordinada con la Secretaría de Asuntos Jurídicos y la recientemente creada Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, con el propósito de no superponer o duplicar esfuerzos.

COLABORACIÓN CON OTROS ORGANISMOS UNIVERSALES Y REGIONALES DE DDHH

La colaboración con otros organismos internacionales de derechos humanos es uno de los mandatos asignados a la Relatoría. Desde hace varios años, la CIDH y otros Relatores han adoptado la práctica de emitir comunicados conjuntos con representantes de Procedimientos Especiales de Naciones Unidas¹⁷⁸. Sin embargo —con la excepción de algunas reuniones recientes a nivel de Secretaría Ejecutiva con el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de Naciones Unidas— esta colaboración no ha ocurrido en el caso de la Relatoría: no ha habido cooperación con otros organismos especializados como el CERD ni comunicados de prensa conjuntos en áreas de interés común.



176. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas.

177. Entrevista realizada a Rodnei Jericó.

178. Véase, *inter alia*, CIDH, Comunicado de Prensa 148/2012, *En el Día Internacional del Migrante de las Naciones Unidas. Declaración conjunta de Expertos de las Naciones Unidas, el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH y la Relatora Especial sobre los Refugiados, los Solicitantes de Asilo, los Desplazados Internos y los Migrantes de la CADHP. "Los migrantes merecen pleno reconocimiento como sujetos de derecho"*, 18 de diciembre de 2012, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/148.asp>.

La profundización de los vínculos de la Relatoría con otros organismos internacionales sería muy provechosa para continuar haciendo operativa la agenda de Durban en la región¹⁷⁹. De la misma manera, la coordinación con otras entidades regionales e internacionales de derechos humanos para la realización de actividades de promoción y monitoreo podría contribuir a la identificación de agendas comunes y la captación y maximización de recursos.

INCIDENCIA, SEGUIMIENTO Y CUMPLIMIENTO. LOS DESAFÍOS PARTICULARES DEL RACISMO ESTRUCTURAL

Si bien todos los mecanismos de la Relatoría son útiles para la promoción y protección de los derechos de las personas afrodescendientes, las personas entrevistadas identificaron un déficit en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación continua por parte de la Relatoría, e implementación de estándares y recomendaciones por parte de los Estados¹⁸⁰. Esta deficiencia se vincula principal y directamente con la falta de voluntad de los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales¹⁸¹ y la relegación de la temática afrodescendiente en las agendas nacionales. Esta “hipocresía” de los Estados que crearon el Sistema Interamericano pero luego no aceptan ni reconocen las decisiones de sus órganos socava la credibilidad y los efectos del sistema¹⁸², y genera desilusión, desmotivación y pérdida de confianza por parte de víctimas y organizaciones¹⁸³.

El combate del racismo y la discriminación racial involucra retos específicos. El tema de la “raza” es sumamente complejo y sensible. La Relatoría ya ha reconocido que la discriminación racial y el racismo se encuentran profundamente arraigados en las Américas y que, como consecuencia, las personas afrodescendientes —ya sea que constituyan un porcentaje minoritario o mayoritario de la población— padecen una situación de discriminación estructural, en todos los aspectos y niveles, que las priva del goce y ejercicio de sus derechos humanos¹⁸⁴. A nivel político y legal, ningún Estado de la región cuestiona que el tema racial es importante ni que la “raza” es una categoría prohibida y sospechosa de discriminación, entre otros estándares internacionales elaborados en materia de discriminación racial¹⁸⁵. Sin embargo, se trata de un tema “tabú”, los Estados se “ofuscan” y son reticentes a tratar este tema, niegan la situación de racismo y discriminación estructural que continúa



179. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

180. *Ibid.* Entrevista realizada a Mirtha Colón. Entrevista realizada a Rosalba Castillo. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

181. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

182. *Ibid.*

183. Entrevista realizada a Charo Mina Rojas. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

184. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, *supra* nota 57, párr. 58.

185. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

existiendo en la región bajo el pretexto de que son “países con un alto mestizaje”¹⁸⁶ y, por ende, no toman medidas efectivas al respecto¹⁸⁷. La prohibición de la discriminación racial está reconocida en la legislación de casi todos los Estados pero la pregunta continúa siendo: ¿las personas afrodescendientes están experimentando y/o ejerciendo sus derechos efectivamente?¹⁸⁸.

La superación de un problema histórico, amplio, grave, sistemático, arraigado y transversal a todos los derechos humanos de millones de personas —tanto en las esferas públicas como privadas—, pero negado e invisibilizado, no puede superarse sólo a través de un comunicado de prensa, una audiencia temática, un caso concreto o un informe temático. Es la articulación conjunta de todos estos mecanismos, la adopción de medidas continuas y efectivas de monitoreo y evaluación, el acompañamiento en la implementación de políticas públicas que reflejen la adopción de medidas positivas y medidas de acción afirmativa, así como la generación de espacios de monitoreo con visibilidad pública y susceptibles de generar reproche a nivel internacional¹⁸⁹, lo que podrá generar avances firmes y sostenidos para el mejoramiento de esta situación.

En particular, es importante que a través de mecanismos formales e informales de seguimiento, la Relatoría pueda contribuir a superar la desconexión existente entre los funcionarios de las Cancillerías y los funcionarios nacionales encargados de implementar las políticas a nivel interno¹⁹⁰. En este sentido, se ha resaltado la división que existe entre los funcionarios de las Misiones Permanentes ante la OEA —encargados de mantener las relaciones cotidianas con la CIDH— y los funcionarios gubernamentales nacionales, provinciales o municipales responsables de la adopción e implementación de políticas de derechos humanos a nivel local¹⁹¹. Así, todo el conocimiento especializado e información actualizada derivada del contacto diario con los órganos de la OEA y el personal de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH se diluye en la cadena de comunicaciones con las capitales y organismos provinciales o municipales¹⁹². Es importante que los funcionarios nacionales conozcan en detalle los mecanismos de la CIDH y la Relatoría, y puedan utilizar los estándares y recomendaciones como guías y parámetros en el marco de sus actividades¹⁹³.



186. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin.

187. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

188. *Ibid.*

189. Entrevista realizada a Pedro Cortés.

190. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

191. *Ibid.* Entrevista realizada a Rosalba Castillo.

192. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

193. *Ibid.*

Capítulo

IV

**Temas prioritarios,
desarrollo de estándares
y jurisprudencia**



El Sistema Interamericano ha desarrollado jurisprudencia y estándares significativos sobre discriminación racial y la situación de las personas afrodescendientes tales como el principio de igualdad y no discriminación¹⁹⁴; la raza como “categoría sospechosa” de discriminación y la inversión de la carga de la prueba en los casos en que la distinción se basa en dicha categoría¹⁹⁵; discriminación indirecta¹⁹⁶; interseccionalidad de diferentes factores de discriminación¹⁹⁷; discriminación estructural¹⁹⁸; obligación de los Estados de adoptar medidas positivas y medidas de acción afirmativa para combatir la discriminación¹⁹⁹; discriminación y acceso a la justicia²⁰⁰; autoidentificación²⁰¹; comunidades afrodescendientes²⁰²; violencia policial y establecimiento de

194. Véase, *inter alia*, CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57 párr. 89, 94, 95; Informe N° 51/01 (Fondo), Caso 9.903, Ferrer-Mazorra y otros (Estados Unidos), 16 abril 2001, párr. 238.
195. Véase, *inter alia*, CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencias en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 20 enero 2007, párr. 58; *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 91; Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 85, 88, 89; *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas*, supra nota 120, párr. 401; *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 132; *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 229.
196. Véase, *inter alia*, CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 92; Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas*, supra nota 120120, párr. 234, 263, 404; *Caso Nadege Dorzema y otros*, supra nota 195, párr. 235; *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141.
197. Véase, *inter alia*, CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 59, 61, 64, 75; CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencias en las Américas*, supra nota 195, párr. 211; Naciones Unidas, *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, *Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el Artículo 2 de la CEDAW*, 19 de Octubre de 2010, párr. 18.
198. Véase, *inter alia*, CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 45, 46, 47, 100, 254; *Declaración y Programa de Acción de Durban*, párr. 33; CIDH, Informe N° 57/96 (Fondo), Caso 11.139, William Andrews (Estados Unidos), 6 de Diciembre de 1996, párr. 148; *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015, párr. 29; *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 610, 630.
199. Véase, *inter alia*, CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 74, 75, 193, 194, 202, 204, 224, 225, 231, 237, 238, 239, 240; *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, supra nota 195, párr. 100 – 101; *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. 13 abril 2000, Capítulo VI.
200. Véase, *inter alia*, CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 106, 120, 122, 133, 138, 139, 142, 189; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200; *Caso Atala Riffo y Niñas*, supra nota 195, párr. 146; CIDH, Informe N° 5/14 (Fondo), Caso 12.841, Ángel Alberto Duque (Colombia), 2 de abril de 2014, párr. 89.
201. Véase, *inter alia*, CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 38, 39, 40, 41; *Programa de Acción de Durban*, párr. 92.
202. Véase, *inter alia*, CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, supra nota 198, párr. 28, 29; *Situación de derechos humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 diciembre 2015, párr. 420; *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, supra nota 198, párr. 662.



perfiles raciales²⁰³; nacionalidad y no discriminación²⁰⁴; migración y no discriminación²⁰⁵; afrodescendientes y conflicto armado²⁰⁶; pena de muerte y no discriminación²⁰⁷.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el plan de trabajo de la Relatoría debería incluir un profundo examen técnico y conceptual sobre el racismo —que tome en consideración la tensión latente entre la raza y la etnicidad— y considerar los ejes que a continuación se detallan.

INTERSECCIONALIDAD DEL FACTOR RACIAL CON OTROS FACTORES DE DISCRIMINACIÓN Y VULNERABILIDAD. ÁREAS DE TRABAJO CONJUNTO CON OTRAS RELATORÍAS DE LA CIDH

La CIDH ha receptado el concepto de interseccionalidad elaborado por el Comité que monitorea la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres CEDAW para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados y ha reconocido la indivisibilidad de diferentes factores de discriminación tales como el sexo, el género, la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género²⁰⁸.

El concepto de interseccionalidad es muy útil para complejizar el análisis e impacto de los casos de discriminación porque permite tomar en consideración las diferentes aristas que confluyen en un caso o situación específica y que requieren un estudio pormenorizado. Sin embargo, la ex Relatora Belle Antoine consideró que

203. Véase, *inter alia*, CIDH, Informe N°26/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso No. 12.440, Wallace de Almeida (Brasil), 20 de marzo de 2009, párr. 139, 143, 148; *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 161, 162, 172; *Informe sobre seguridad ciudadana y derecho humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 115, 116.

204. Véase, *inter alia*, CIDH, Informe N°64/12 (Fondo), Caso 12.271, Benito Tide Mendez y otros (República Dominicana), 29 de marzo de 2012, párr. 248, 249; Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico*, supra nota 196, párr. 155 y 156.

205. Véase, *inter alia*, CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 12.688, Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana), 11 de febrero de 2011, párr. 205; Informe N° 64/12 (Fondo), Benito Tide Mendez y otros, supra nota 204, párr. 268, 269, 270.

206. Véase, *inter alia*, CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, supra nota 198, párr. 643, 644, 651.

207. CIDH, *La pena de muerte en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: de restricciones a abolición*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 31 diciembre 2011, p. 172, 183, 186; Informe N°57/96 (Fondo), Caso 11.139, William Andrews, supra nota 198; Informe N°78/15 (Fondo), Caso 12.831, Kevin Cooper (Estados Unidos), OEA/Ser.L/V/II.156 Doc. 31, 28 de octubre de 2015, párr. 140, 145, 146; Audiencia de oficio, *Denuncias sobre racismo en el sistema de justicia de Estados Unidos*, 27 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=136>.

208. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 60, con cita de Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el Artículo 2 de la CEDAW*, 19 de Octubre de 2010, párr. 18.

el enfoque interseccional en la CIDH no ha ayudado a profundizar la temática afrodescendiente y destacó la importancia de que los temas raciales no se diluyan o que otras identidades cubran o se superpongan a la cuestión racial²⁰⁹. En la práctica, según la ex Relatora Belle Antoine, las organizaciones de la sociedad civil se acercan a otras Relatorías de la CIDH que son “más fuertes o que están mejor equipadas y no abordan los temas raciales, a pesar de ser claves en el caso o situación”²¹⁰.

El Instituto considera que es fundamental que la CIDH continúe aplicando el concepto de interseccionalidad y que las organizaciones de la sociedad civil y la Relatoría resalten y aborden adecuadamente las cuestiones raciales específicas que constituyen un elemento autónomo o agravante de las violaciones de derechos humanos²¹¹. Tal como fue mencionado anteriormente, la consolidación de la Unidad de Monitoreo Temático podría contribuir a la identificación de áreas de trabajo conjunto con otras Relatorías de la CIDH.

Mujeres afrodescendientes y mujeres trans, con énfasis en el impacto diferenciado del factor racial en la violencia de género y/o basada en la orientación sexual

Si bien la Relatoría ha destacado la situación de triple discriminación que padecen las mujeres afrodescendientes, el abordaje de esta problemática ha sido principalmente desde el feminismo blanco²¹². Las organizaciones de mujeres afrodescendientes han señalado la necesidad de profundizar el análisis de la situación de las mujeres y de las mujeres trans desde una perspectiva de feminismo afrodescendiente²¹³. A modo de ejemplo, los resultados de 10 años de implementación de la Ley Maria Da Penha en Brasil demuestran una disminución de la violencia contra las mujeres blancas y un incremento de la violencia contra las mujeres afrodescendientes²¹⁴, lo cual refleja el racismo estructural que atraviesa la región, como así también que las autoridades no toman la denuncia de violencia de la misma manera cuando se trata de mujeres afrodescendientes²¹⁵. El hecho de que la actual Relatora es también Relatora para los Derechos de las Mujeres de la CIDH es muy propicio para el desarrollo de esta temática.



209. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

210. *Ibid.*

211. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

212. Entrevista realizada a Jurema Werneck.

213. *Ibid.* Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

214. Véase, *inter alia*, CIDH, Audiencia, *Situación de derechos humanos de mujeres afrodescendientes en Brasil*, 7 de abril 2016, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=18>. Entrevista realizada a Simone Cruz.

215. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

Niñez afrodescendiente, con énfasis en las situaciones de violencia y limitaciones en el acceso a la educación

La grave situación de la niñez afrodescendiente y el impacto de la violencia no ha sido impulsada por las organizaciones de la sociedad civil ni ha sido estudiada por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la CIDH²¹⁶. La Relatoría podría ser pionera en el análisis pormenorizado de las violaciones de derechos humanos que afectan a la niñez afrodescendiente.

Discurso de odio racial y limitaciones permitidas al derecho a la libertad de expresión

Si bien la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha establecido estándares en materia de discurso de odio racial (“hate speech”) y las limitaciones permitidas al derecho a la libertad de expresión²¹⁷, sería conveniente y oportuno que se profundizara el análisis de esta tensión, tomando en consideración el contenido de las Convenciones contra la Discriminación, el rol de las redes sociales y el contexto actual donde “es políticamente correcto ser racista”²¹⁸.

DESC, pobreza y racismo: el impacto diferenciado del factor racial en el acceso a servicios públicos y discriminación en el ámbito educativo, laboral y de la salud

La Relatoría ha señalado que la población afrodescendiente se ve afectada por múltiples niveles de discriminación, que existe una estrecha relación entre pobreza y raza y entre raza y clase, y que dichas categorías se entrelazan profundizando la situación de riesgo de la población afrodescendiente²¹⁹. En efecto, en las Américas, “la pobreza tiene color y tiene raza”²²⁰. Es importante que, en seguimiento a la situación general constatada en el Informe Regional de 2011, la Relatoría profundice el análisis del factor racial en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y en particular, pueda plasmar una perspectiva técnica diferenciada en el Informe sobre Derechos Humanos y Pobreza en el que está trabajando la Unidad DESC de la CIDH²²¹.

216. Entrevista realizada a María Martínez y Joseph Cherubin. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

217. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 diciembre 2009; *Las Expresiones de Odio y la Convención Americana de Derechos Humanos* (2004).

218. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

219. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, párr. 59.

220. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

221. CIDH, Comunicado de Prensa 52/15, *CIDH anuncia visita a Paraguay y elaboración de informe sobre derechos humanos y pobreza*, 19 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/052.asp>.

VIOLENCIA POLICIAL Y DISCRIMINACIÓN RACIAL

En el Informe Anual 2015, la CIDH indicó que la Relatoría está trabajando en un informe sobre uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía hacia personas afroamericanas en los Estados Unidos²²². El problema de la violencia policial y uso excesivo de la fuerza es con base en perfiles raciales no es exclusivo de Estados Unidos sino que se trata de un asunto transversal y preocupante en la región, por lo que la Relatoría debería continuar analizando esta problemática en el resto de los países²²³.



AUTOIDENTIFICACIÓN Y ESTADÍSTICAS

La Relatoría dio importantes pasos en materia de estándares sobre autoidentificación y estadísticas en su Informe Regional de 2011²²⁴. Sin embargo, los Estados de la región no han adoptado medidas efectivas para implementar esas recomendaciones y continúan los vacíos y deficiencias en materia de datos e información estadística²²⁵. A modo de ejemplo, en el mes de septiembre de 2016, la Asociación Afrochilenos presentó una denuncia contra el Estado de Chile en nombre de las “Asociaciones De Afrodescendientes Azapa Territorio Ancestral”, “en virtud de la denegación de las autoridades de incorporar la categoría ‘Afrodescendiente/Negro(a)’ en la pregunta sobre pueblos indígenas, para los individuos chilenos que se reconocen como afrodescendientes o negros para el Censo Demográfico que se realizará en Chile en el año 2017”. Es importante que la Relatoría le dé seguimiento a este asunto y atención prioritaria a este caso, ya que resulta esencial para evitar que cualquier pronunciamiento y/o medida de la CIDH resulte obsoleto frente a la inminencia de la realización del censo y el extenso período de tiempo que existe para repetirlo²²⁶.

LEYES ANTIDISCRIMINACIÓN, MEDIDAS POSITIVAS Y MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA E IMPACTOS REALES

La Relatoría ha reiterado la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas y medidas de acción afirmativa para garantizar el efectivo goce de los derechos humanos de las personas afrodescendientes²²⁷. La Relatoría debería estudiar los impactos reales y la implementación práctica de los marcos legales y políticas públicas existentes en materia de discriminación racial (i.e. Planes de Desarrollo, Planes Nacionales de Dere-

222. CIDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo III.A, párr. 41. Entrevista realizada a Rose-Marie Belle Antoine.

223. Entrevista realizada a Carlos Quesada. Entrevista realizada a Rodnei Jericó.

224. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, Cap. II.A. Identificación de la población afrodescendiente en las Américas.

225. Entrevista realizada a Catherine McKinley. Entrevista realizada a Elvia Duque.

226. Entrevista realizada a Christian Baez Lazcano.

227. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, Cap. IV. Medidas positivas adoptadas por los Estados para combatir la discriminación racial.

chos Humanos, Leyes Antidiscriminación), identificar los principales obstáculos y contribuir a la superación de los mismos a través de la difusión de buenas prácticas, asesoría técnica y monitoreo constante²²⁸.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES: ACCESO A LA JUSTICIA Y RESPUESTA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES

La Relatoría ha establecido que las personas afrodescendientes enfrentan serios obstáculos para acceder a instancias judiciales a nivel interno con el objeto de reclamar y exigir la protección de sus derechos²²⁹. Asimismo, la Relatoría se ha referido al sesgo racial en el sistema de justicia —especialmente la justicia criminal— y ha sostenido que la población afrodescendiente es más susceptible de ser sospechosa, perseguida, procesada y condenada, en comparación con el resto de la población²³⁰. Es importante que la Relatoría lleve a cabo un examen pormenorizado y detallado de esta situación²³¹.



DERECHOS TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

La CIDH ha desarrollado una vasta jurisprudencia en relación con los derechos territoriales de los pueblos indígenas y recientemente ha incluido una mención explícita a los derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes —como pueblos tribales a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT— en su informe sobre industrias extractivas²³². Sería conveniente que la Relatoría evalúe específicamente la situación de derechos humanos de las comunidades afrodescendientes en relación con sus territorios y las obligaciones estatales en esta materia, especialmente, la obtención de consentimiento previo, libre e informado²³³.

228. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

229. CIDH, *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, supra nota 57, Cap. III.B. Acceso a la justicia y garantías judiciales.

230. Véase, *inter alia*, CIDH, Informe N°36/09 (Fondo), Wallace de Almeida, supra nota 203, párr. 61.

231. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

232. CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, supra nota 198.

233. Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Catherine McKinley.

SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS EN EL MARCO DEL CONFLICTO Y POST-CONFLICTO EN COLOMBIA

La CIDH y la Relatoría han dado seguimiento a los impactos desproporcionados del conflicto armado interno en las comunidades afrocolombianas. Sin embargo, el Instituto ha señalado que las “condiciones” que configurarían el contexto post-acuerdo –de conformidad con lo oportunamente acordado entre el Gobierno y las FARC–, no resultan completamente favorables para los procesos de restitución, protección y promoción de los derechos de las comunidades afrocolombianas²³⁴. En ese sentido, si bien la inclusión a última hora del “Capítulo Étnico” en los acuerdos fue una contribución significativa, no es suficiente para garantizar un enfoque diferencial étnico adecuado²³⁵.

El conflicto armado ha socavado profundamente las condiciones de las comunidades para mantener un proyecto histórico colectivo que las ha beneficiado a ellas y al país, en términos de consolidar una nación diversa²³⁶. El Instituto ha destacado que los textos de los Acuerdos ignoran, no solamente la dimensión colectiva de los impactos del conflicto, sino los marcos normativos e institucionales que han orientado el reconocimiento de los derechos específicos a las comunidades y las formas de autogobierno, concepciones y modelos de etnode-sarrollo de las comunidades. Es necesario que la Relatoría monitoree de cerca las características e impacto de un eventual proceso de paz para las comunidades afrodescendientes²³⁷.



234. Entrevista realizada a Luz Marina Becerra.

235. Instituto sobre la Raza, Igualdad y Derechos Humanos, Oficina de Colombia, *Documento de Análisis Político No. 1, Afrocolombianos, Afrocolombianas y Post-Acuerdo: Análisis de condiciones para la adopción de un enfoque diferencial étnico-afrocolombiano*, septiembre de 2016.

236. *Ibid.*

237. *Ibid.* Entrevista realizada a Erlendy Cuero Bravo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

E

l Instituto considera que la Relatoría es sumamente importante para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas afrodescendientes en las Américas y que su existencia debe ser celebrada y fortalecida. Sin embargo, la información recabada a lo largo de este estudio permite concluir que la Relatoría ha estado postergada en su primera década de trabajo, razón por la cual es necesario que se tomen medidas inmediatas, positivas y de alto impacto para superar estas deficiencias históricas y comenzar a implementar efectivamente los mandatos para los cuales fue creada.

El fortalecimiento de la Relatoría requiere de una voluntad infranqueable de la Relatora, la CIDH, la Secretaría Ejecutiva y todos los usuarios del Sistema Interamericano. Todas las partes involucradas tienen una responsabilidad mancomunada y deben hacer un aporte sustancial para mejorar el desempeño de la Relatoría. El Decenio Internacional para los Afrodescendientes puede constituir un momento y oportunidad política propicios para impulsar la transformación de la Relatoría y obtener un mayor compromiso y financiamiento por parte de los Estados de la región. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil tienen que esforzarse para comenzar a apropiarse de la Relatoría y sacar el mayor provecho posible de todas las herramientas e instancias que proporciona. Finalmente, la Relatoría debe comenzar a actuar de oficio, “por oferta y no por demanda” y ser proactiva para el cumplimiento de sus mandatos²³⁸, como una instancia de diálogo, evaluación e incidencia internacional calificada para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados.

El Instituto formula las siguientes recomendaciones para colaborar con el fortalecimiento de la Relatoría y continuará apoyando su labor a través de sus diferentes actividades.

238. Entrevista realizada a Pedro Cortés. Entrevista realizada a Carlos Quesada.

RECOMENDACIONES PARA LA RELATORÍA

1. Diseñar un plan estratégico que defina las principales metas, prioridades, indicadores y productos de la Relatoría, incluyendo el uso estratégico y mejor aprovechamiento de los mecanismos disponibles.
2. Exigir un financiamiento equitativo al interior de la CIDH, liderar y/o contribuir activamente a los ejercicios de obtención de recursos financieros.
3. Designar a un/a funcionario/a permanente y con dedicación exclusiva, que cuente con la experiencia y conocimientos técnicos necesarios para dar estructura y continuidad al trabajo de la Relatoría.
4. Garantizar la continuidad del programa de becas.
5. Promover la implementación de pasantías remuneradas en el marco de convenios de cooperación con los Estados, organizaciones de la sociedad civil y Universidades.
6. Realizar una convocatoria amplia para que todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática afrodescendiente puedan brindar su información de contacto a la Relatoría y construir una base de datos actualizada, a fin de sistematizar y expandir la vinculación de la Relatoría con la sociedad civil.
7. Construir espacios de acercamiento y colaboración continua con la sociedad civil y los Estados.
8. Diseñar e implementar una estrategia de difusión y capacitación acerca de la existencia de la Relatoría y sus mecanismos, incluyendo componentes virtuales.
9. Actualizar, mejorar y dinamizar la página web de la Relatoría.
10. Reaccionar de manera inmediata ante coyunturas o problemas puntuales a través de Comunicados de Prensa.
11. Dar seguimiento a las recomendaciones del Informe Regional de 2011.
12. Monitorear situaciones de violaciones de derechos humanos y cumplimiento de recomendaciones a través de informes e instancias de consulta permanente con la sociedad civil y el Estado.
13. Implementar medidas de acción afirmativa y otorgar proporcionalmente más audiencias para darle visibilidad a la temática afrodescendiente.
14. Realizar visitas promocionales, *in loco* y de trabajo de manera frecuente.
15. Establecer criterios objetivos para la clasificación y categorización de los casos y peticiones.
16. Realizar un estudio de los casos y peticiones sobre temas raciales pendientes de resolución ante la CIDH.



17. Desarrollar estándares en los temas prioritarios de derechos humanos de la agenda regional en el marco de Decenio Internacional para los Afrodescendientes.
18. Analizar la situación de las personas afrodescendientes en cada país utilizando al menos un mecanismo durante el año (comunicado de prensa, caso, audiencia temática, visita, etc.).
19. Promover la ratificación de las Convenciones contra la Discriminación.
20. Fortalecer los vínculos de cooperación con otros organismos internacionales de derechos humanos, así como Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Clínicas Jurídicas, Universidades, etc.

RECOMENDACIONES PARA LOS ESTADOS

1. Contribuir al financiamiento de la Relatoría a través de fondos de libre disponibilidad o específicos.
2. Incrementar y fortalecer la relación con la Relatoría, a fin de incorporar los estándares establecidos en materia de derechos de las personas afrodescendientes en la legislación, planes y programas a nivel interno.
3. Contribuir a la difusión de las actividades de la Relatoría, tanto para la sociedad civil como para los funcionarios gubernamentales a nivel nacional, regional y local.
4. Capacitar y sensibilizar a los funcionarios estatales, especialmente a los funcionarios judiciales, sobre los estándares del sistema interamericano en materia de discriminación racial.

RECOMENDACIONES PARA LA SOCIEDAD CIVIL

1. Incluir la instancia internacional como un elemento clave en sus planes estratégicos y de incidencia.
2. Contribuir a la difusión de la existencia de la Relatoría y sus mecanismos.
3. Aprovechar las herramientas de la Relatoría y participar activamente en la respuesta a cuestionarios, solicitudes de audiencia, envío de información relevante a la Relatoría en tiempo oportuno y presentación de peticiones y casos.
4. Recuperar la capacidad de “exigir” a la Relatoría, generar coaliciones con otras organizaciones de base y organizaciones internacionales que permitan potenciar sus capacidades.



ANEXO I. ACTIVIDADES DE MONITOREO Y PROMOCIÓN

	Comunicados de prensa*	Audiencias*	Promoción y capacitación*	Visitas a países*	Informe Anual*	Informes de país*	Informes temáticos*
2015	6	7	4	2	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	–
2014	4	4	3	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	–
2013	7	5	4	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	–
2012	2	2	6	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	–
2011	1	6	4	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	1
2010	–	2	2	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	–
2009	2	2	2	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	2	–
2008	–	7	1	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	–
2007	2	6	–	1	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	2
2006	1	3	–	–	Capítulo – Actividades de las Relatorías	1	2
2005	3	3	2	1	Capítulo – Actividades de las Relatorías	–	–

* Información obtenida de la página web de la CIDH. Última visita 16/10/2016.

ANEXO II. PETICIONES Y CASOS

	Peticiones – Adminibilidad*	Casos – Fondo*	Casos – Corte IDH*	Medidas cautelares*	Medidas provisionales* ¹
2015	–	–	2	–	–
2014	–	–	–	–	1 MP solicitada y no otorgada
2013	–	–	2	–	2 MP solicitada y no otorgada
2012	–	–	1	–	2 MP levantadas
2011	–	–	2	–	–
2010	1	–	–	–	–
2009	2	1	–	–	–
2008	–	–	–	1	–
2007	–	–	–	1	–
2006	4	1	1	–	–
2005	–	–	–	–	–

* Información obtenida de la página web de la CIDH. Última visita 16/10/2016.

¹ Hasta la fecha, sólo hay una MP actual sobre las comunidades afrodescendientes.

ANEXO III. RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

	Recursos Financieros (USD)*	Personal
2015	107.200	1 funcionario tiempo completo
2014	151.600	1 funcionario tiempo completo
2013	151.500	1 funcionario tiempo completo
2012	66.088	1 funcionario medio tiempo
2011	44.921	2 funcionarios medio tiempo y 1 pasante
2010	N/A	1 funcionario medio tiempo
2009	N/A	1 funcionario medio tiempo
2008	N/A	1 funcionario medio tiempo
2007	N/A	1 funcionario medio tiempo
2006	N/A	1 funcionario medio tiempo
2005	N/A	1 funcionario tiempo completo

* Información obtenida de la página web de la CIDH. Última visita 16/10/2016.

