

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

OEA/Ser.G  
CAJP/GT/RDI-101/08 add.6  
11 diciembre 2008  
Original: Textual

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

---

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

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

APORTES E INTERVENCIONES DE EXPOSITORES

Presentación del Departamento de Derecho Internacional  
(A cargo del Dr. Diego Moreno<sup>1/</sup>)

I. Introducción

Como Uds. bien saben, la Sesión Especial del día de la fecha tiene por objeto recibir contribuciones y aportes al proceso de negociación que actualmente se lleva a cabo en esta Organización para la elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, con la finalidad de adelantar y fortalecer dicho proceso. A la luz de los antecedentes históricos del proceso para la elaboración del mencionado Proyecto de Convención, en lo que sigue voy a realizar una brevísima exposición que esperamos pueda representar una contribución útil para el Grupo de Trabajo<sup>2/</sup>.

II. Antecedentes históricos del proceso y su vinculación con el título del Proyecto de Convención

Puede decirse que el actual proceso de negociación para la elaboración de un Proyecto de Convención tuvo como punto de partida una resolución de la Asamblea General de la OEA del año

---

1. Oficial Jurídico del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la OEA.

2. En el desarrollo de esta exposición nos dedicaremos exclusivamente a los documentos que emanan de los principales actores políticos del proceso, es decir, la Asamblea General de la OEA y del Proceso de Cumbres, no así de otras instancias que también han realizado aportes, entre las que se encuentran órganos, organismos y entidades de la OEA (CJI, CIDH, CEJA, etc.), sociedad civil, y en fin, otras instituciones, muchas de las cuales actuarán como panelistas en la Sesión Especial 2008 y tendrán la oportunidad de exponer sus propios puntos de vista.

1994, AG/RES. 1271 titulada “No discriminación y tolerancia”, en virtud de la cual el órgano supremo de la Organización condenó enérgicamente “toda forma de racismo, discriminación racial o religiosa, xenofobia e intolerancia”<sup>3</sup>. A partir de allí se inicia un proceso en el que el tema en cuestión comienza a adquirir un protagonismo e importancia de primera magnitud dentro de la Organización y que es el que ha desembocado finalmente en la creación del Grupo de Trabajo para la elaboración de un Proyecto de Convención y en la realización de la Sesión Especial que celebramos el día de la fecha<sup>4</sup> 5.

Paralelamente, esta preocupación de la Asamblea General pronto fue acompañada en otro foro político del sistema interamericano, el Proceso de Cumbres de las Américas, cuyas declaraciones y planes de acción desde temprano comienzan a exteriorizar de manera reiterada su voluntad de “combatir el racismo, la discriminación y la intolerancia como un asunto de la más alta prioridad”.

Por cuestiones de tiempo no voy a realizar en este lugar un análisis detenido de la forma en que este proceso se va articulando año a tras año a través de los instrumentos que se van adoptando sucesivamente, información que se encuentra disponible en la página web del Departamento de

---

3 Si bien esta resolución parece enfatizar el tema de la discriminación racial, incluye también la discriminación por motivos religiosos. La siguiente resolución es del año 1996, AG/RES. 1406, y menciona a la mujer, a los pueblos indígenas, refugiados, personas con discapacidad y varios otros, véase el resolutive 11, así como el resolutive 6 de la AG/RES. 1997. Las dos últimas son resoluciones relativas al informe anual de la CIDH, pero se incluyen entre los antecedentes del proceso. A su vez, la AG/RES. del año 99 solicita el respaldo a la Conferencia Mundial para Combatir el Racismo, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia, con lo cual el énfasis se pone en el tema de la discriminación racial.

4 Desde el punto de vista normativo, los fundamentos jurídicos del sistema interamericano contra la discriminación se encuentran en las siguientes disposiciones: Carta de la OEA: Art. 3, inciso 1): “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”; Carta de la OEA, Art. 45 a): “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad, de oportunidades y seguridad económica”; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo II: “Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”; Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”; Carta Democrática Interamericana, art. 9: “La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrante y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

5 La primera vez que se hace referencia en una resolución de la asamblea a un proyecto de convención es en ocasión de la adopción de la AG/RES.1712 (XXX-O/00), “Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”. A su vez, la AG/RES. 2126 (XXXV-O/05), encomendó al Consejo Permanente que instituya un Grupo de Trabajo encargado de recibir contribuciones de las delegaciones de los Estados miembros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité Jurídico Interamericano, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), de órganos, organismos y entidades interesadas de esta Organización, así como de las Naciones Unidas y de organizaciones regionales, representantes de los pueblos indígenas, empresarios y grupos laborales, y de organizaciones de la sociedad civil, con vistas a la elaboración, por parte del Grupo de Trabajo, de un proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

Derecho Internacional<sup>6</sup>. Me limitaré simplemente a mencionar un par de cuestiones que podrían resultar de relevancia en razón de que tocan un aspecto neurálgico del actual documento consolidado que sirve de base a las negociaciones que se llevarán a cabo en el presente año (CAJP/GT/RDI-57/07rev.8).

Como Uds. bien saben, el documento consolidado incorpora en su última versión tres propuestas distintas de lo que podría llegar a constituir finalmente el título del eventual Proyecto de Convención una vez que el mismo sea aprobado<sup>7</sup>. El título de un instrumento internacional de naturaleza vinculante debería atender a diversos factores. Sin pretender ser exhaustivos, podemos mencionar, en primer lugar, que es natural que el título de una convención refleje y se adecue a su contenido. Asimismo, la elección de un determinado título podría verse influenciada por razones de naturaleza jurídica, como por ejemplo, la adecuación de una determinada fórmula técnico-legal o el uso de la expresión en otros instrumentos jurídicos similares, etc. Finalmente, consideraciones de naturaleza política también podrían entrar a tallar a la hora de tomar una decisión de este tipo, como podría darse, por ejemplo, cuando se destaca en el título una forma de discriminación en particular a la que se considera prevalente.

Aparte de lo dicho hasta aquí, en la medida en que el proceso histórico en virtud del cual el instrumento a ser adoptado pudiera tener un impacto sobre la decisión del título del proyecto, e incluso de su contenido, quizás resulte relevante exponer las conclusiones que se pueden derivar del análisis histórico del proceso en cuestión.

En primer lugar, a lo largo del proceso, tanto la Asamblea General de la OEA como las sucesivas Cumbres hacen hincapié de manera constante en la necesidad de atender el problema de la discriminación por motivos raciales, exteriorizando su preocupación ante el flagelo del “racismo” como una fuente de preocupación permanente<sup>8</sup>.

En segundo lugar, los documentos que emanan tanto de la Asamblea General, sobre todo a partir del año 2000 en el que se menciona por primera vez la elaboración de un proyecto de convención, así como del Proceso de Cumbres, exteriorizan de manera reiterada su voluntad de atender, además del fenómeno del racismo, otras fuentes de discriminación e intolerancia en la

---

6 [http://www.oas.org/dil/esp/discriminacion\\_evolucion.htm](http://www.oas.org/dil/esp/discriminacion_evolucion.htm).

7 “PROYECTO DE CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA” (Presidencia); “PROYECTO DE CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO” (Canadá); “PROYECTO DE CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN Y LA INTOLERANCIA” (Honduras). Fuente: CAJP/GT/RDI-57/07rev.8.

8 Incluso después del 2000, año en el que se comienza a emplear con regularidad la fórmula “...todas las formas de discriminación”, encontramos en resoluciones posteriores, por ejemplo en el 2002, alusiones que enfatizan la problemática específica del racismo, como las siguientes: “Profundamente preocupada e inequívocamente condenando todas las manifestaciones del racismo y la discriminación racial, incluyendo los actos relacionados con la violencia motivada por el racismo, la xenofobia y la consecuente intolerancia, así como las actividades de campaña y las organizaciones pro-discriminación, las cuales pretenden justificar o promover el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y cualquier manifestación de la consecuente intolerancia; REAFIRMANDO que todos los Estados deben, de forma decidida, condenar todos los actos de racismo y procesar a quienes cometan delitos motivados por el racismo, y considerar la posibilidad de incluir en sus legislaciones la motivación racial como un factor agravante al momento de dictar sentencia...”.

región<sup>9</sup>, razón por la cual, siguiendo el lenguaje empleado en otros instrumentos internacionales sobre la materia<sup>10</sup>, utilizan con frecuencia una fórmula según la cual la preocupación se extiende, además del combate a la discriminación racial, a “TODA FORMA de discriminación e intolerancia”<sup>11</sup>.

Esto pone de manifiesto que, desde sus orígenes, el proceso ha estado preocupado tanto por el racismo en especial como por otras formas de discriminación que lamentablemente se dan en la región.

Es así como en el artículo 1.1. del actual documento consolidado, que tenemos en pantalla, en el que se define el ámbito de aplicación de la Convención, se incluye un amplia variedad de motivos prohibidos de discriminación y de categorías de personas que eventualmente llegarían a estar amparadas por una convención sobre la materia y que no se limitan a la discriminación por motivos de raza.

Además, la fórmula “y toda forma de discriminación e intolerancia”, en conjunto con la fórmula “y cualquier otra condición social...” que se consigna en el artículo 1.1., otorgan una naturaleza “abierta” al documento, en el sentido de que, al no enumerar taxativamente las categorías de personas que podrían quedar amparadas bajo la Convención o los motivos de discriminación que estarán prohibidos, podrían llegar no obstante a comprender a otros individuos o grupos bajo la categoría de “cualquier otra condición social”. De esta forma, se imprime al documento un carácter

---

9 Por ejemplo, es ilustrativa la AG/RES. 1712 del año 2000, donde como se ha visto se da un paso decidido hacia la elaboración de un proyecto por primera vez, y que lleva por título “Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”. En su parte preambular, la resolución expresa: “CONSIDERANDO que es imperativo ampliar el marco jurídico internacional y reforzar las legislaciones nacionales con miras a eliminar todas las formas de discriminación que aún existen en el Hemisferio; ... y CONSIDERANDO que la Organización debe emitir una clara señal política a favor de la eliminación de todas las formas de discriminación; RESUELVE: 1. Encomendar al Consejo Permanente que estudie la necesidad de elaborar un proyecto de convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia...”.

10 Por ejemplo: Convenio Internacional sobre la Eliminación de *Todas las Formas* de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de *Todas las Formas* de Discriminación contra la Mujer; Declaración sobre la eliminación de *todas las formas* de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de *todas las formas* de discriminación contra la mujer; Convención Interamericana para la Eliminación de *Todas las Formas* de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

11 En el título mismo de las resoluciones se destaca la fórmula, sobre todo a partir del año 2000. Sobre el punto, la resolución del año 2002 resulta elocuente, cuando expresa lo siguiente: “02, es elocuente: por ejemplo: PREOCUPADA por el resurgimiento de tendencias discriminatorias, racistas y de exacerbación de la intolerancia, que afectan especialmente a los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los migrantes y otros grupos o minorías étnicas, raciales, culturales, religiosas y lingüísticas agravando las condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión social...”. A su vez, la AG/RES. 2168 (XXXVI-O/06), expresa: “REAFIRMANDO el decidido compromiso de la Organización de los Estados Americanos en favor de la prevención y erradicación del racismo y de todas las formas de discriminación e intolerancia ... PROFUNDAMENTE CONSTERNADA por el aumento general en diversas partes del mundo de casos de intolerancia y violencia contra miembros de muchas comunidades religiosas, incluidos los motivados por la islamofobia, el antisemitismo y la cristianofobia ... RECONOCIENDO la existencia de grupos de personas que son víctimas de manifestaciones tradicionales y contemporáneas de racismo, discriminación e intolerancia en las América...”. En cuanto a las Cumbres, además de la discriminación racial, los documentos correspondientes aluden a la discriminación contra la mujer, indígenas, migrantes, personas con enfermedades infectocontagiosa, etc.

potencialmente evolutivo en virtud del cual en el futuro podría llegar a extenderse la protección cuando aparezcan motivos que sean considerados como una base injustificada de discriminación hacia determinadas personas o grupos no que estén expresamente previstos en el texto.<sup>12</sup>

### III. Tolerancia, pluralismo y democracia

Una segunda constante que parece desprenderse de la evolución del proceso histórico tendiente a la elaboración de un Proyecto de Convención ha sido la vinculación que han realizado los órganos políticos entre la problemática de la discriminación con la idea del respeto al pluralismo y a la igualdad dentro del respeto a la diversidad, para lo cual se ha hecho alusión al concepto de la “intolerancia”, término que también aparece en dos de los títulos propuestos. En este sentido, puede sostenerse que los órganos políticos han pretendido no solamente crear obligaciones jurídicas para los Estados, prohibiendo determinadas prácticas que se den tanto en el ámbito de la vida pública como de la vida privada; o bien, la adopción de medidas concretas, como por ejemplo, la implementación de medidas de acción afirmativa; o incluso la creación de posiciones jurídicas subjetivas en virtud de las cuales las personas que resulten víctimas de un trato discriminatorio puedan hacer valer efectivamente sus derechos. Más allá de estas fórmulas deónticas propias de todo instrumento jurídico existe también un elemento que si bien no siempre se exterioriza de manera directa a través del articulado del documento consolidado, apuntan de manera indirecta a una importante transformación de los ámbitos de la vida pública y de la vida privada en los que aún sigan existiendo prácticas discriminatorias de diversa índole. Se condena así toda forma de heterofobia al visualizar sociedades donde el pluralismo y la tolerancia constituyan valores colectivos dentro de un sistema de gobierno que aspira a ser democrático y a desenvolverse de conformidad a un auténtico Estado de derecho. Es en este sentido en el que las resoluciones de la Asamblea General reiteran que el racismo y la discriminación son incompatibles con la democracia como forma de vida, a la vez que señalan que la tolerancia ante la diversidad y el pluralismo enriquecen a las sociedades<sup>13</sup>.

### IV. Sobre el valor agregado de una convención sobre la materia a nivel interamericano

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, véase:

[http://www.nytimes.com/2008/10/30/fashion/30ugly.html?\\_r=1&scp=1&sq=ugly&st=cse&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2008/10/30/fashion/30ugly.html?_r=1&scp=1&sq=ugly&st=cse&oref=slogin),

donde se habla de la discriminación basada en la apariencia física. A su vez, el carácter abierto del Proyecto de Convención presenta desde el punto de vista técnico la ventaja de que nos evita el tener que incluir a categorías de personas o motivos de discriminación que, a pesar de que puedan llegar a presentarse en la práctica, su incipiente estado de regulación jurídica a nivel interno o internacional quizás haga desaconsejable una alusión explícita al tema en el artículo 1.1. Además, hay cuestiones que no se pueden prever de antemano para lo cual resulte aconsejable el empleo de una fórmula flexible.

<sup>13</sup> Por ejemplo: AG/RES. 1271 (XXIV-O/94) “No discriminación y tolerancia”: Parte preambular: el “racismo y la discriminación en sus distintas formas atentan contra los principios y prácticas de la democracia como forma de vida y de gobierno y, en definitiva, persiguen su destrucción”...“TENIENDO PRESENTE la diversidad de etnias y culturas que enriquecen las sociedades del Hemisferio, así como la conveniencia de promover relaciones armoniosas entre todas ellas”; AG/RES. 1774 del año 2001: “TENIENDO EN CUENTA que las prácticas racistas y discriminatorias son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia representativa”... “TENIENDO PRESENTE la diversidad de etnias y culturas que enriquecen las sociedades del Hemisferio, así como la conveniencia de promover relaciones armoniosas entre ellas”; AG/RES 1905 (XXXII-O/02) “TENIENDO EN CUENTA que las prácticas racistas y discriminatorias son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia representativa y con el estado de derecho; etc.”, así como “iniciar el estudio de posibles estrategias para promover, mediante iniciativas de las áreas de educación y administración de justicia, campañas de concientización pública, la tolerancia y la plena y efectiva igualdad de todas las personas en la promoción de sociedades pluralistas e incluyentes, en el entendido de que deben estimularse las acciones nacionales y la cooperación internacional...”.

En pantalla tenemos un listado de algunos de los motivos que se han aducido a favor de una convención a nivel interamericano en los documentos que conforman el proceso histórico al que hemos venido aludiendo, así como en otras fuentes.

Esto nos lleva, finalmente, a uno de los temas específicos al que obedece este panel y que se refiere a los eventuales aportes que una convención sobre la materia podría suponer para la región. En primer término, nos gustaría recordar la vigencia y la importancia que sigue teniendo para el Grupo de Trabajo la Sesión Especial que tuvo lugar en el año 2005, en cuyo informe final pueden encontrarse numerosas recomendaciones que no solo dieron forma a las actuales disposiciones del documento consolidado, sino que contribuyeron a robustecer la convicción misma de la necesidad de contar con un proyecto de convención para las Américas<sup>14</sup>.

En segundo lugar, la pregunta acerca del valor añadido que podría suponer una convención a nivel regional a veces aparece asociada con el hecho de que ya se cuenta con instrumentos universales vigentes para combatir el flagelo de la discriminación. Con relación a este argumento, conviene recordar que existen otros precedentes en los que se han adoptado “en el sistema regional de instrumentos que reiteran o precisan normas contenidas en instrumentos internacionales del sistema universal... La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue aprobada 3 años después del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Convención Interamericana sobre la Tortura sigue el mismo camino, y el Protocolo de San Salvador fue adoptado con posterioridad al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esas normas no se superponen, sino más bien reflejan ciertas particularidades de la región y amplían los mecanismos de verificación existentes”. Además, habida cuenta la diversidad que existe a nivel de la normativa interna en la región, una futura convención contribuiría a fijar un estándar regional que sirva para inspirar una cierta uniformidad entre los ordenamientos jurídicos de cada país<sup>15</sup>.

Estamos seguros de que los distinguidos panelistas que nos acompañarán el día de hoy nos brindarán insumos de gran valor para seguir avanzando en el proceso de negociación. Muchas gracias.

---

14 Documento que puede ser bajado desde la página web del Departamento de Derecho Internacional: [www.oas.org/dil](http://www.oas.org/dil)

15 Dante Negro, “El desarrollo del tema ‘Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia’ en la Organización de los Estados Americanos”, en Jornadas de Derecho Internacional, 2006, p. 209. Véase además la AG/RES. 1774 del año 2001: “CONSIDERANDO que es imperativo ampliar el marco jurídico internacional y reforzar las legislaciones nacionales con miras a eliminar todas las formas de discriminación que aún existen en el hemisferio”.