

# ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

## COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO



CJI

60° PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES  
25 de febrero al 8 de marzo de 2002  
Rio de Janeiro, Brasil

OEA/Ser.Q  
CJI/doc.80/02 rev. 3  
7 marzo 2002  
Original: español

### ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA

#### Informe del Comité Jurídico Interamericano

(Relator: Dr. Felipe H. Paolillo)

#### I. MANDATO DEL CJI

En su resolución AG/RES.1774 (XXXI-O/01) titulada *Elaboración de un proyecto de convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia*, la Asamblea General solicitó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de “un documento de análisis con el objeto de contribuir y avanzar en los trabajos del Consejo Permanente” y le pidió que al cumplir esta tarea el CJI tuviera en cuenta los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, así como las respuestas de los Estados miembros al cuestionario que sobre el tema preparó el Departamento de Derecho Internacional (DDI) de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos (SLA) a solicitud de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) y los resultados de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 2001) y de la Conferencia Regional de las Américas (Santiago de Chile, 2000).

La resolución no proporciona otros datos u orientaciones que permitan al CJI identificar con mayor precisión el contenido del “documento de análisis” solicitado, pero establece de manera expresa que el propósito del mismo debe ser el de “contribuir y avanzar” en los trabajos asignados al Consejo Permanente. Estos “trabajos” son los que la Asamblea General encargó a dicho órgano en la misma resolución, es decir, la consideración de la necesidad de concluir una convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia (§1).

Por lo tanto, el relator entiende que el Comité Jurídico no debiera en esta etapa entrar a considerar cuestiones de sustancia relacionadas con el racismo y la discriminación racial, sino que corresponde que examine la cuestión de la necesidad de concluir una convención interamericana sobre el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia, teniendo en cuenta los desarrollos que se han producido en esta materia no sólo en el ámbito interamericano sino también en el ámbito internacional más amplio, y le haga conocer a la Asamblea su opinión al respecto.

## II. OBJETO DE LA PROYECTADA CONVENCION

Para emitir dicha opinión, es necesario determinar previamente con la mayor precisión posible el alcance que debería tener la proyectada Convención, es decir, qué aspectos del racismo y de la discriminación racial ha entendido la Asamblea General que podrían ser objeto de regulación y justificarían la elaboración de una nueva convención. Esta determinación debe ser hecha, lógicamente, sobre la base del texto de la resolución AG/RES.1774 (XXXI-O/01) la cual, sin embargo, no es enteramente clara en lo que se refiere al campo que cubriría la posible futura convención.

En efecto, algunas de sus disposiciones, interpretadas al pie de la letra, permitirían concluir que se ha pensado en una nueva convención interamericana para la eliminación de todo tipo de discriminación, incluida la discriminación racial. El párrafo resolutivo 1 de la resolución, por ejemplo, pide al Consejo Permanente que considere la necesidad de celebrar una convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar "el racismo y *toda* forma de discriminación e intolerancia" (énfasis nuestro). Idéntica expresión fue utilizada en la resolución AG/RES.1712 (XXX-O/00). Una interpretación estricta de dicha expresión llevaría a la conclusión de que el futuro instrumento internacional debería tener por objeto la eliminación de la discriminación por todo tipo de causa (raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, edad, discapacidad, etc.), siendo la discriminación racial sólo una de sus manifestaciones. En apoyo de esta interpretación podría invocarse la octava cláusula preambular de la resolución que habla de "ampliar el marco jurídico internacional... con miras a eliminar *todas* las formas de discriminación que aún existen en el Hemisferio" y la décima cláusula preambular en la que se afirma que la Organización debe emitir una clara señal política a favor de la "eliminación de *todas* las formas de discriminación".

Esta parece haber sido la interpretación de algunos gobiernos que respondieron al cuestionario preparado por el DDI. Si bien las respuestas a la pregunta 1 sobre la necesidad de una nueva convención aluden solamente a la discriminación racial, algunas de las respuestas a la segunda pregunta (qué aspectos deberían incluirse en la proyectada convención) mencionan la creación de mecanismos para la inserción de "minorías raciales, religiosas o sexuales" (Brasil); crecimiento del neo-nazismo y antisemitismo (Brasil); tráfico de mujeres y niños (Brasil); aspectos relacionados con la discriminación contra personas con discapacidad (Panamá).

Pero por otro lado, aún cuando en el §1 de la resolución se alude a todas formas de discriminación e intolerancia, el undécimo párrafo preambular, al evocar la declaración de los Jefes de Estado en la Tercera Cumbre de las Américas (Canadá, abril 2001) se refiere a "todas las formas de discriminación, incluido el racismo, la discriminación y otras formas *conexas* de intolerancia". Además, otros antecedentes que se mencionan tanto en la parte preambular como en la parte dispositiva de la resolución son instrumentos que se refieren específicamente al racismo, la discriminación racial y a la xenofobia, en los cuales otras formas de discriminación aparecen sólo como factores concurrentes o agravantes de la discriminación basada en la raza.

El Comité Jurídico, entonces, concluye que la Asamblea General ha solicitado indicaciones sobre la necesidad de adoptar en el ámbito interamericano una convención para la prevención, el castigo y la erradicación del racismo y de las formas conexas de discriminación e intolerancia. A las razones formuladas precedentemente para llegar a esta conclusión, se agregan razones de carácter práctico, ya que la negociación y conclusión de una convención interamericana para combatir y sancionar todas las formas de discriminación que se practican en el hemisferio constituirían una empresa demasiado ambiciosa que demandaría la realización durante un período de largos años de un esfuerzo político y diplomático de vasto alcance.

### III. ANTECEDENTES A TENER EN CUENTA

La Asamblea General solicita que el Comité Jurídico tome en cuenta una serie de antecedentes que se examinan en los párrafos siguientes:

#### 1. Instrumentos internacionales

El DDI ha preparado un documento que contiene amplia información sobre los principales instrumentos que han sido adoptados sobre este tema no sólo en el sistema interamericano sino también en otros sistemas internacionales. No es del caso examinar aquí dichos instrumentos. El Comité Jurídico se remite a dicho documento y se limita a formular algunas consideraciones generales que se entienden relevantes para este informe.

##### a) *En el ámbito universal*

La adopción de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en 1948 fue el punto de partida de un proceso de elaboración normativa en el dominio de la protección de los derechos humanos de amplio alcance y de extraordinarias repercusiones sobre la vida de vastos sectores de la humanidad. A partir de ese año los Estados han adoptado innumerables instrumentos conteniendo compromisos políticos sobre el respeto y la promoción de los derechos humanos, y han celebrado numerosas convenciones, muchas de las cuales establecieron mecanismos internacionales para asegurar su protección. Se ha promovido el desarrollo de las legislaciones nacionales para asegurar la aplicación efectiva en el territorio de los Estados de las reglas y los principios adoptados en el ámbito internacional, y los organismos internacionales competentes han adoptado una infinidad de resoluciones que han contribuido a fortalecer el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Además de los mecanismos creados para vigilar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en esta materia, han comenzado a funcionar tribunales internacionales *ad hoc* que entienden en causas por la violación de ciertos derechos humanos. El eventual establecimiento de la Corte Penal Internacional constituirá la culminación del proceso de creación de instituciones internacionales para asegurar el respeto universal de los derechos humanos y el castigo de los autores de las más graves violaciones a los mismos.

En el ámbito de las Naciones Unidas los esfuerzos para la protección de los derechos humanos se concentraron inicialmente en el combate contra la discriminación racial que se practicaba en los territorios todavía sometidos al régimen colonial y en los territorios no autónomos, discriminación que se entendía llegaría a su fin con la culminación del proceso de descolonización.

Los principales instrumentos de carácter universal sobre esta materia son los siguientes:

i) *Declaración Universal de Derechos Humanos* del 10 de diciembre de 1948. Todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración son reconocidos a todas las personas sin distinción alguna por razón de raza (artículo 2).

ii) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* del 16 de diciembre de 1966. Veintiséis (26) miembros de la OEA han ratificado este Pacto.

Los Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos enunciados en el Pacto “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, ... origen nacional ...” (artículo 2, §2).

iii) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* del 16 de diciembre de 1966. Este Pacto ha sido ratificado por 27 Estados miembros de la OEA.

Los Estados Partes se comprometen a respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto “sin distinción alguna de raza, color, ... origen nacional...” (Artículo 2, §1).

iv) *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* del 16 de diciembre de 1966. El Protocolo ha sido ratificado por 21 países miembros de la OEA.

Los Estados Partes del Protocolo reconocen la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos bajo su jurisdicción que aleguen ser víctimas de una violación de los derechos enunciados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 1).

v) *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* del 9 de diciembre de 1948. Veintitrés (23) países miembros de la OEA son partes de esta Convención. Enumera los actos que constituyen genocidio cuando son cometidos con la intención de destruir total o parcialmente “a un grupo nacional, étnico, racial o religioso” (artículo II).

vi) *Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1963. Condena la discriminación por razón de raza, color u origen étnico por constituir una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículo I). Prohíbe todo acto que constituya discriminación o prejuicio racial y ordena a los Estados a adoptar una serie de medidas para impedir o suprimir la discriminación racial o étnica (artículos 2 a 11).

vii) *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* del 21 de diciembre de 1965. Treinta (30) Estados del hemisferio han ratificado la Convención.

La Convención Internacional, además de definir de manera muy amplia de la expresión “discriminación racial” (artículo 1), enumera una serie de compromisos que los Estados asumen con el fin de prevenir y eliminar la discriminación racial (artículos 2 , 4, 6 y 7), declara la igualdad de las personas de todas las razas ante la ley y con respeto al goce de los derechos humanos (artículo 5) y establece el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el primer órgano de derechos humanos que se estableció dentro del marco de las Naciones Unidas, encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Partes de la Convención, de recibir y considerar las denuncias de los Estados sobre cumplimiento de dichas obligaciones y de recibir las comunicaciones de personas o grupos de personas que se consideran víctimas de violaciones de los derechos establecidos en la Convención, cometidas por los Estados Partes que hayan reconocido expresamente la competencia del Comité para entender en este tipo de reclamaciones.

Tanto la definición de la expresión “discriminación racial” como las obligaciones que la Convención impone a los Estados Partes para prevenir y eliminar la discriminación racial han sido concebidas en términos muy amplios. Ello, en opinión del Comité, hace innecesaria la conclusión de una convención de alcance regional que tenga por objeto declarar la igualdad de las personas de todas las razas, condenar en general las diferentes formas en que puede manifestarse la discriminación racial, o formular reglas generales que ya han sido incorporadas en esta Convención o en otros instrumentos. Probablemente, a la luz de la experiencia de los últimos 30 años, los principios generales y las obligaciones que deben asumir los Estados con respecto a la prevención y eliminación de la discriminación racial podrían ser formulados de modo diferente, y tal vez más completo. Pero su contenido no variaría substancialmente, por lo cual no se justificaría el enorme esfuerzo diplomático ni las complicadas y generalmente largas negociaciones que la conclusión de una nueva convención sobre esta materia demandaría.

viii) *Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven* del 13 de diciembre de 1985.

ix) *Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias* del 18 de diciembre de 1990. Cinco (5) países del hemisferio han ratificado esta Convención.

x) *Declaración sobre los Derechos de Personas que pertenecen a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*, del 18 de diciembre de 1992. Es el único instrumento de Naciones Unidas que se refiere específicamente a los derechos especiales de las minorías. En él se formula una serie de derechos de las minorías, entre los cuales se pueden mencionar el derecho de desarrollar su propia cultura sin interferencias, y el derecho de participar efectivamente en la adopción de decisiones a nivel nacional.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que los Estados tienen con respecto a las minorías es compartida por la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Además hay un Grupo de Trabajo sobre Minorías, que realiza evaluaciones con relación al cumplimiento de la Declaración<sup>1</sup>.

b) *En el ámbito interamericano*

i) *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Reconoce el derecho de todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, al bienestar material y al desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica (artículo 45).

ii) *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Declara la libertad y la igualdad en dignidad y derechos de todos los hombres (Preámbulo) y reconoce que todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en la Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo, ni otra alguna (artículo 2).

iii) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Veinticinco (25) Estados son partes de la Convención Americana.

Obliga a los Estados a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Convención y a garantizar su ejercicio "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, ... origen nacional ..." (artículo 1). Otras disposiciones de la Convención prohíben la "apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas por ningún motivo, inclusive los de raza, color, ... u origen nacional" (artículo 13, §5), y la expulsión de extranjeros cuyo derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, ... (artículo 22, §8); consagra la igualdad de todas las personas ante la ley (artículo 24), y permite en ciertos casos la suspensión de las obligaciones que establece la Convención siempre que "no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, origen social" (artículo 27, §1).

iv) *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Protocolo de San Salvador"*. Doce (12) Estados de la región han ratificado el Protocolo de San Salvador.

El Protocolo reitera la obligación de los Estados Partes de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Protocolo "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, ... origen nacional, ..." (artículo 3). El Protocolo establece, además, de manera expresa que la

---

<sup>1</sup> Deben mencionarse también los siguientes instrumentos: *Convenio (Nº. 111) Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación*, adoptado por la Conferencia General de la Organización del Trabajo el 25 de junio de 1958; la *Declaración sobre la Raza y los Perjuicios Raciales* aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 27 de noviembre de 1978.

educación debe, entre otras cosas, "favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos" (artículo 13, §2).

v) Resoluciones de la Asamblea General. Además de la resolución AG/RES. 1774 (XXXI-O/01), la Asamblea General ha adoptado varias resoluciones que aluden al racismo y a la discriminación racial (ver documento del DDI).

vi) *Declaraciones de las Cumbres de las Américas*

En las declaraciones emanadas de las cumbres hemisféricas se propone la adopción de varias medidas para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos, como por ejemplo, la revisión y el desarrollo de las legislaciones nacionales, la promoción de medidas de carácter legal, educativo y social, la firma, ratificación o adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como la adopción de iniciativas y medidas concretas para reforzar la estructura institucional del sistema interamericano de derechos humanos. Sin embargo, en ninguno de los planes de acción adoptados en las Cumbres se ha propuesto la adopción de nuevas convenciones sobre derechos humanos, ni siquiera en la Tercera Cumbre, reunida en Québec en abril del 2001, en la cual los Jefes de Estado se comprometieron a erradicar todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Los compromisos asumidos consistieron en el cumplimiento de las obligaciones internacionales y en la adopción de medidas concretas, en el ámbito nacional, para promover y fortalecer el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Las Cumbres anteriores tampoco se refirieron a la posibilidad de concluir nuevas convenciones contra la discriminación racial. En cambio los Jefes de Estado se comprometieron, entre otras cosas, a revisar y fortalecer las leyes para la protección de los derechos de los grupos minoritarios y de las poblaciones y comunidades indígenas, a asegurar el acceso a la educación sin distinción de raza, nacionalidad de origen o sexo (Primera Cumbre de las Américas, Miami, diciembre de 1994); y a desarrollar programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, con énfasis, entre otros, en las minorías; aplicar estrategias educativas pertinentes a las sociedades multiculturales, para construir con las poblaciones indígenas y los grupos migrantes modelos de educación básica intercultural bilingüe (Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, abril de 1998).

## 2. Las respuestas de los Estados miembros

La resolución de la Asamblea General pide que el Comité Jurídico tenga en cuenta las respuestas de los gobiernos al cuestionario que preparó el DDI. Dichas respuestas aparecen reproducidas y analizadas en el documento del DDI.

De los 13 países que respondieron, dos se pronunciaron categóricamente en contra de la idea de concluir una convención general interamericana contra el racismo, fundamentando sus posiciones en razones similares: los instrumentos internacionales existentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre eliminación de la discriminación racial, tienen un alcance suficientemente vasto lo cual hace innecesaria la conclusión de una convención interamericana sobre el mismo tema. Lo que se necesita no es una nueva convención que inevitablemente regularía una materia que ya ha sido regulada, sino que los países del hemisferio que no lo han hecho ratifiquen los instrumentos existentes y cumplan con las obligaciones en ellos contenidas (ver respuestas de Antigua y Barbuda y de los Estados Unidos).

Once países se pronunciaron a favor de la celebración de una nueva convención sobre el racismo. La mayor parte de ellos entendieron que era necesario que la nueva convención incluyera los temas que la DDI sugirió, que tienen un alcance considerablemente amplio (ver p. 13 del documento del DDI). Brasil proporciona la respuesta tal vez más favorable a una

convención general cuyo propósito sería el de ampliar el alcance de los instrumentos internacionales existentes. Algunos países, sin embargo, señalaron que se debían evitar redundancias y superposiciones (Argentina, Costa Rica). Otros indicaron los temas específicos que deberían ser objeto de una nueva regulación interamericana (ver *infra*).

### 3. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia

En setiembre del 2001 tuvo lugar en Durban (Sudáfrica) la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. La necesidad de celebrar esta Conferencia Mundial se ha justificado por la frecuencia y gravedad de incidentes ocasionados por racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia que ocurren en todas las regiones del mundo. Subsisten en muchos países alarmantes manifestaciones de odios y prejuicios raciales. Esos viejos odios y prejuicios se practican a veces bajo nuevas designaciones ("depuración étnica") y recurriendo para difundirse a los medios tecnológicos modernos de comunicaciones e información.

Sin embargo, no parece que la persistencia de manifestaciones racistas y xenofóbicas se deba a la ausencia de instrumentos internacionales para combatir el racismo. Prueba de ello son los objetivos de la Conferencia Mundial, entre los que no se incluyó el de concluir nuevas convenciones contra el racismo. La Conferencia Mundial se celebró para, entre otras cosas, examinar los progresos logrados en la lucha contra el racismo, evaluar los obstáculos que se oponen a dicho progreso, examinar mecanismos para asegurar mejor aplicación de los instrumentos existentes y examinar factores que conducen al racismo y a la discriminación racial. No se encomendó a la Conferencia ninguna labor normativa.

En los textos que emanaron de la Conferencia tampoco se incluyó un llamado a la conclusión de nuevos instrumentos contra el racismo y la discriminación racial de carácter general. La *Declaración y Programa de Acción* adoptados por la Conferencia invita a los Estados o a la Asamblea General de las Naciones Unidas a elaborar convenciones que se relacionan con aspectos específicos del racismo y de la discriminación racial (ver *infra*), pero no contienen ningún mandato o recomendación que se refiera a la conclusión de una nueva convención general sobre el tema. Afirma, en cambio, que la adhesión universal y la ejecución completa de la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* es de decisiva importancia para promover la igualdad y la no discriminación en el mundo (Declaración, §75) y recuerda la importancia de que los Estados cumplan con las disposiciones de los tratados internacionales y otros instrumentos que prohíben las prácticas discriminatorias (*ib.*, §108). Además, exhorta a los Estados que aún no lo han hecho, a ratificar o adherir a una serie de convenciones y pactos internacionales sobre racismo y derechos humanos que enumera en los §§ 75, 77 y 78 del *Plan de Acción*.

La Conferencia invitó a la Asamblea General de Naciones Unidas a considerar la elaboración de una convención internacional amplia para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas discapacitadas (*Plan de Acción*, §183), e instó a los gobiernos a negociar acuerdos bilaterales o regionales sobre trabajadores migrantes (*ib.*, §185), a concluir acuerdos bilaterales, sub-regionales, regionales e internacionales sobre el tráfico de mujeres y niños (*ib.*, §189) y a acelerar la aprobación de una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (*ib.*, §209). Por el contrario, la comunidad internacional estuvo de acuerdo en que los obstáculos que impedían la eliminación total de la discriminación racial y el logro de la igualdad de todas las razas residían en la ausencia de voluntad política de los Estados, en la debilidad de su legislación antirracista, y la falta de estrategias de ejecución y de acciones concretas antirracistas (*Declaración*, §77).

Sin embargo, la Conferencia regional de Santiago, preparatoria de la Conferencia Mundial, exhortó a que dentro del ámbito de la OEA se elabore una convención interamericana

contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas *conexas* de intolerancia que “amplíe el alcance de los instrumentos internacionales existentes, mediante la inclusión de disposiciones sobre las nuevas manifestaciones del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas *conexas* de intolerancia, y el establecimiento de mecanismos de seguimiento”. La Conferencia de las Américas se concentró en la discriminación racial, la xenofobia y formas *conexas* de intolerancia, y cuando se refirió a otras causas de discriminación, como la edad, el género, la orientación sexual, la discapacidad y la posición socio-económica, lo hizo considerándolas como factores que agravan la discriminación por causa de raza. Canadá y EEUU formularon observaciones que aparecen en el anexo V a los documentos emanados de la Conferencia regional.

#### IV. ENFOQUES POSIBLES

La negociación y adopción de una convención interamericana contra el racismo y la discriminación racial, que parece ser un objetivo deseado por un significativo número de miembros de la OEA, implica la realización de una acción política y diplomática de amplio alcance. Si se decidiera llevar adelante esta empresa, debería de asegurarse de antemano que sus resultados no sean redundantes o incompatibles con relación a las convenciones existentes, y que no creen los problemas de interpretación o aplicación que pudieran plantearse por la existencia de tratados en vigor que regulan la misma materia.

Una manera de reducir este riesgo es el de identificar que aspectos específicos del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas *conexas* de intolerancia, que no han sido regulados hasta ahora, o que no han sido regulados suficientemente, podrían constituir el objeto de la futura convención. Ello equivale a decir que tal vez fuera conveniente abandonar la idea de una nueva convención general contra el racismo y adoptar un enfoque concentrado en temas específicos. Las respuestas de los gobiernos al cuestionario del DDI, aún aquellas que apoyan la idea de una convención general, sugieren la necesidad de regular internacionalmente ciertos temas concretos, algunos de los cuales se enumeran a continuación:

##### a) *Nuevas formas de racismo*

Varios gobiernos propusieron como objeto de una nueva convención interamericana la regulación de las nuevas formas de racismo. Pero cuando se trata de precisar cuáles son esas nuevas formas, encontramos que básicamente se refieren únicamente a la utilización de los medios electrónicos de información y comunicación. Se trata de un tema de enorme importancia, pero probablemente de alcance limitado como para justificar la realización de una convención interamericana.

Argentina propone que el nuevo documento extienda el alcance de los instrumentos nacionales existentes "a los nuevos tipos y causas de discriminación ... así como internet, la manipulación genética, el acceso a la salud, etc." Argentina menciona también, como posible contenido de la futura convención, medidas contra "la promoción de teorías o actos discriminatorios, por ejemplo en internet". Brasil se refiere a "la utilización de Internet como medio de difusión de propaganda racista". Colombia sostiene que deben enfrentarse los nuevos tipos de discriminación, originados en las circunstancias derivadas de la globalización, "en particular el internet y los avances científicos en materia de acceso al genoma humano". Del mismo modo, México agrega a los temas sugeridos por el DDI en el cuestionario "el uso indebido de las nuevas tecnologías de comunicación, como es el caso de internet, para promover la discriminación racial, la xenofobia y las formas *conexas* de intolerancia". En forma más general, Brasil se refiere a las formas tradicionales y contemporáneas de racismo e intolerancia. Costa Rica postula como temas las nuevas manifestaciones del racismo que no han sido cubiertas por la Convención Internacional y da como ejemplos la discriminación por



motivo de religión, cultura y lengua. Guatemala alude a las formas contemporáneas en que se manifiesta el racismo, como xenofobia e intolerancia.

En la *Declaración* de Durban se reconoce a la xenofobia contra los extranjeros, en particular los inmigrantes, refugiados y asilados, como una de las fuentes principales del racismo contemporáneo (§16) y se llama la atención sobre las nuevas manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas, sin especificar cuales son esas nuevas formas (§17). Más adelante, sin embargo, se expresa preocupación por el uso de nuevas tecnologías de la información para propósitos contrarios al respeto por los valores humanos. En el *Plan de Acción* se menciona como ejemplo de estas nuevas formas el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, incluso el uso de Internet para diseminar ideas de superioridad racial (§146). Además urge a los Estados a aplicar penas a la incitación del odio racial a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (*ib.*, §148)

También la Conferencia de las Américas en su *Plan de Acción* propone "...adoptar medidas para impedir que los progresos científicos y tecnológicos en materia de investigación genética sean utilizados para promover el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y demás formas conexas de intolerancia, así como de proteger la privacidad personal de la información contenida en el código genético humano".

En la Unión Europea se inició un proceso de negociaciones sobre este tema, pero no con la finalidad de que se adopte una convención internacional sino una "Decisión marco" (*Framework decision*) que contenga normas declarando ilegal el racismo y la xenofobia en Internet y *offline* y estableciendo penas "efectivas, proporcionales y disuasivas por la comisión de actos racistas". El proyecto contiene además una definición de racismo y xenofobia más simple que la contenida en la Convención Internacional. En efecto, ambos términos están definidos como "la creencia en que la raza, color, ascendencia (genealogía) (*descent*), religión o creencia, origen étnico o nacional, como un factor determinante de aversiones hacia individuos o grupos".

Debe señalarse que el combate contra la propaganda racista a través de los medios de comunicación e información electrónicos mediante una regulación internacional puede ser de difícil realización dada la renuencia de algunos países a permitir interferencias en Internet, lo cual constituiría una violación a ciertas libertades garantizadas constitucionalmente. Precisamente por esta razón, quienes quieren abrir sitios electrónicos para difundir propaganda racista lo hacen en los países que no permiten controles o limitaciones en las comunicaciones electrónicas.

#### b) *Grupos especialmente vulnerables*

En sus respuestas al cuestionario, algunos gobiernos han llamado la atención sobre el problema de la discriminación practicada con respecto a los grupos especialmente vulnerables. Como grupos vulnerables Brasil menciona a "los negros, los indígenas, los trabajadores inmigrantes, los pobres, los homosexuales, los ancianos y las mujeres"; Costa Rica habla de "pueblos afroascendientes y poblaciones indígenas"; Ecuador de "los grupos étnicos minoritarios". Panamá propone que se recojan en la convención "los aspectos enmarcados en la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad*".

#### c) *Poblaciones indígenas*

Una referencia separada merece la situación especial de las poblaciones indígenas que se plantea en muchos países de la OEA con características particulares. Los pueblos indígenas están en general en situación de desventaja con relación a otros sectores de la población integrados por descendientes de los colonizadores, aún en países en los cuales la población

indígena es la mayoría. En Estados con población multi-étnica – como lo son numerosos Estados de la región - los grupos étnicos mayoritarios o dominantes tienden a imponer su cultura a los otros grupos. Imponer el uniculturalismo en sociedades multi-étnicas tiene el efecto de violar los derechos de los grupos minoritarios.

Estudios recientes de Naciones Unidas describen la situación precaria de poblaciones indígenas y las formas de discriminación que se practican contra ellas. Se empiezan a reconocer los derechos de los indígenas en varios países y además se busca la reconciliación por injurias pasadas y aún compensación por perjuicios causados.

Los derechos reconocidos por la Convención de San José de Costa Rica y su Protocolo, así como todos los instrumentos interamericanos restantes que se relacionan con los derechos humanos, benefician lógicamente a las poblaciones indígenas del continente, que tienen además el derecho a utilizar los mecanismos creados para asegurar el respeto de los derechos humanos (ver sección d), *infra*). Actualmente se están realizando esfuerzos para lograr que se apruebe una declaración universal reconociendo los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el hecho de mantener sus propios estilos de vida, culturas y tradiciones, el derecho de mantener sus propias estructuras económicas, el derecho de administrar sus propias tierras y recursos naturales (ver §38 a 44 de la Declaración de Durban).

d) *Nuevos mecanismos de supervisión y cumplimiento*

De los 11 países que apoyan la conclusión de una nueva convención, uno de ellos (Panamá) se opone a la creación de nuevas instituciones con competencias para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas. La mayoría propone crear nuevos órganos o procedimientos (Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay) o reconocer la competencia para entender en cuestiones relacionadas con la discriminación racial a organismos existentes dentro del sistema interamericano (Argentina, Brasil). Brasil sugiere el establecimiento de un mecanismo para inserción de negros, indígenas y otras minorías raciales, religiosas o sexuales.

No especifican: Dominica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay.

La Convención Internacional estableció un Comité encargado de examinar los informes que los Estados Partes están obligados a presentar periódicamente sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las obligaciones que emanan de la Convención (artículo 9), así como para recibir las comunicaciones que reciba de Estados Partes sobre el incumplimiento de las disposiciones de la Convención por otro Estado Parte (artículo 11, 12, 13). Además, el Comité puede recibir y examinar denuncias de individuos o grupos de individuos sobre violaciones de derechos humanos de los que se consideran víctimas, cometidas por cualquier Estado Parte en cuya jurisdicción se encuentren, siempre que dicho Estado Parte haya declarado aceptar la competencia del Comité para entender en dichas reclamaciones (artículo 14, §1). Sin embargo, hasta la fecha, sólo 5 países de la región (Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay) han hecho la declaración del artículo 14.

Podría analizarse si los mecanismos establecidos por la *Convención Internacional contra la Discriminación Racial*, a los que se deben agregar los mecanismos propios del sistema interamericano de derechos humanos, son suficientes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de no discriminación, la sanción a quienes no cumplen con esas obligaciones, y la reparación a las víctimas de la discriminación racial. Conviene aquí recordar que el 31 de agosto del 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló favorablemente en una reclamación interpuesta por la comunidad indígena Awas Tingni contra el gobierno de Nicaragua en relación con sus derechos sobre la extensión de territorio ocupado por la tribu. La Corte declaró que el Gobierno de Nicaragua había violado la *Convención*

*Americana sobre Derechos Humanos* al desconocer el derecho de la comunidad indígena a la propiedad y a la igualdad ante la ley.

e) *Protección de los migrantes*

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1985 la resolución 40/144 que contiene una Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales de los países en que viven (población migrante). El tema es objeto de consideración anual por parte de la Asamblea General que adopta resoluciones condenando todas formas de discriminación racial y xenofobia que se practica en, entre otras cosas, el acceso al empleo y la formación profesional, y reitera los principios generales relativos a la protección y el ejercicio de los derechos de los migrantes.

La Conferencia de Durban recomendó a los Estados a participar en diálogos regionales sobre problemas de migración y los invitó a considerar la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales y regionales sobre trabajadores inmigrantes y diseñar y ejecutar programas con Estados de otras regiones para proteger los derechos de los migrantes (§185).

El Comité entiende que este tema, del mismo modo que el siguiente, si bien están estrechamente ligados a la cuestión del racismo, debieran quedar fuera del alcance de la futura convención interamericana, ya que, según se ha explicado *supra*, la Asamblea General parece haber querido referirse exclusivamente a la discriminación racial y otras formas conexas de discriminación, pero no a la xenofobia.

f) *Trabajadores inmigrantes*

La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, y entrará en vigor 3 meses después de depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión. Hasta ahora sólo 17 Estados han ratificado o adherido a la Convención, de los cuales 5 son de América Latina. En la esfera interamericana no existen convenciones o instrumentos similares sobre este tema.

## V. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones precedentes el Comité Jurídico Interamericano ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. El racismo y las formas conexas de discriminación e intolerancia continúan siendo problema serio y difundido que afecta adversamente la vida de amplios segmentos de la población del hemisferio. El Comité Jurídico Interamericano comparte plenamente la opinión de la Asamblea General y de otros órganos de la OEA de que es importante encarar ahora este urgente problema. La elaboración de una nueva convención interamericana contra el racismo y las formas conexas de discriminación e intolerancia es una de las maneras posibles de abordar el problema (otras estrategias se mencionan en el párrafo 8 de estas conclusiones). Para decidir si se procede a la elaboración de dicha convención, es necesario determinar no solamente si tal proyecto contribuiría a avanzar en la solución del problema, sino también si los esfuerzos invertidos en él estarían sustrayendo esfuerzos de otros procedimientos, interamericanos o universales, que pudieran ser más efectivos.

2. Si se resolviera concluir una nueva convención interamericana sobre el racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia, la misma debería constituir un instrumento complementario de las convenciones universales y regionales existentes sobre dicho tema, es decir, debiera cubrir aspectos generales que no hubieran sido cubiertos por dichas convenciones, o tipificar formas de racismo, discriminación racial o intolerancia que no han sido aún sujetos de regulación internacional específica. Debiera evitarse un enfoque

demasiado vasto (como podría ser el de concluir una convención que tuviera por objeto toda forma de discriminación e intolerancia, lo cual llevaría a cubrir prácticamente todo el espectro de la actividad humana), o si se adopta un enfoque más restringido (que se concentrara, por ejemplo, sólo en la discriminación racial, como parece ser la idea de la Asamblea General), debe evitarse un enfoque demasiado general que produjera un instrumento con redundancias y superposiciones.

El Comité Jurídico entiende, por lo tanto, que no es aconsejable acometer la empresa de negociar y concluir una convención general para prevenir, sancionar y erradicar el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia, en la medida en que podría ser redundante, produciría superposiciones suscitando consecuentemente serios e inevitables problemas de interpretación, y generaría dudas y confusión en la determinación de cuáles serían las obligaciones y los derechos de los Estados que fueran parte de las convenciones anteriores y de la nueva convención.

3. El Comité Jurídico entiende, además, que, adoptando un enfoque más preciso, quizás sería oportuno examinar con mayor detenimiento qué áreas, dentro del dominio del racismo y la discriminación racial, que no han sido reguladas internacionalmente o que han sido reguladas insuficientemente, podrían ser objeto de una convención interamericana que complementara los instrumentos vigentes en la región y que tuviera posibilidades de ser aceptada por todos los Estados miembros. Se trataría de identificar *aspectos concretos* de la prevención, sanción y erradicación del racismo y de la discriminación racial, *grupos específicos* que son objeto de discriminación o *formas particulares* de discriminación.

4. Los gobiernos que respondieron al cuestionario del Departamento de Derecho Internacional sugirieron numerosos aspectos que podrían ser objeto de una futura convención interamericana. Algunos de ellos (por ejemplo, discriminación por motivo de religión, cultura o lengua, grupos vulnerables como los pobres, los homosexuales, los ancianos y las mujeres) si bien están obviamente relacionados con la cuestión del racismo por ser temas que se ubican dentro del dominio general de la protección de los derechos humanos, no constituyen, a juicio del Comité Jurídico, temas que pudieran ser normalmente considerados como temas específicos del problema del racismo y la discriminación racial.

5. En varios párrafos de este informe, el Comité ha sugerido ciertos temas concretos, algunos de los cuales han sido sugeridos también en las respuestas de los gobiernos al cuestionario del Departamento de Derecho Internacional, que pudieran ser objeto de una futura regulación convencional interamericana. Los temas sugeridos por el Comité son los siguientes:

- fortalecimiento de mecanismos de supervisión y cumplimiento de las obligaciones que emanan de las convenciones de derechos humanos;
- grupos específicos, tales como poblaciones indígenas; minorías étnicas;
- formas contemporáneas de racismo y discriminación racial.

El Comité Jurídico entiende que podría explorarse la posibilidad de que alguno de los temas sugeridos (y de los que puedan sugerir los Estados miembros o los órganos de la Organización) fuera objeto de una futura convención interamericana, consultando sobre la necesidad o el interés en adoptar dicha convención y sobre las dificultades que se oponen a su adopción.

6. En todo caso, si se resolviera proceder a la conclusión de una convención interamericana que tuviera por objeto un aspecto particular de la cuestión del racismo y la discriminación racial, el Comité Jurídico considera que dicha convención debería ser ubicada dentro del marco más general que proporcionan la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* y otras convenciones universales y

regionales sobre el mismo tema, lo cual requiere que se haga referencia expresa a las mismas en el texto de la nueva convención.

7. El Comité Jurídico ha entendido oportuno recordar que además de la conclusión de una convención interamericana existen otros procedimientos posibles para regular materias relativas al racismo y la discriminación racial, particularmente si se trata de adoptar disposiciones complementarias de instrumentos vigentes, o de regular aspectos específicos de alcance restringido. En este sentido pueden mencionarse, entre otros, la adopción de enmiendas a las convenciones existentes, las adopción de declaraciones interpretativas de las mismas, y la celebración de protocolos adicionales. Además, debe tenerse presente la posibilidad de recurrir a procedimientos de naturaleza política, tales como los recomendados por la Primera y Segunda Cumbres de las Américas (Miami, 1994 y Santiago de Chile, 1998, respectivamente) y por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, (Durban, 2001). La elección del medio jurídico o político apropiado dependerá, naturalmente, de la materia que se regula y de la fuerza política y legal que se quiera dar a la regulación.

8. Algunos miembros del Comité Jurídico entendieron, además, que, en vista de que algunas convenciones sobre racismo y discriminación racial y temas conexos no han sido ratificadas por todos los miembros de la OEA, los órganos de la Organización podrían considerar la conveniencia de formular exhortaciones a los Estados que no lo han hecho a que procedan a la ratificación y adhesión de dichas convenciones. Asimismo se entendió que podría recomendarse a los Estados americanos que son partes de las convenciones contra el racismo y la discriminación racial, que adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a las obligaciones que emanan de las mismas, inclusive la adopción de leyes y regulaciones nacionales.