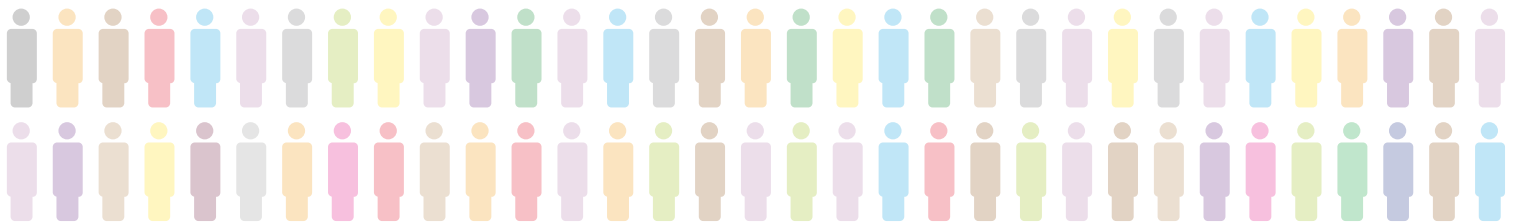




# Convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia

Una breve aproximación a su contenido,  
alcance y desafíos



GOBIERNO DE  
**MÉXICO**


GOBERNACIÓN  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**  
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR  
LA DISCRIMINACIÓN



**OEA** Más derechos  
para más gente





**Convenciones  
interamericanas contra  
el racismo, toda forma de  
discriminación e intolerancia**

**Una breve aproximación a su contenido,  
alcance y desafíos**

**COORDINACIÓN:** Alma Ramírez Rojas.

**PERSONAS AUTORAS:** Roberto Rojas Dávila, Jorge Cicero Fernández y  
Julia Marcela Suárez Cabrera.

**COORDINACIÓN EDITORIAL Y FORMACIÓN:** Génesis Ruiz Cota.

**CORRECCIÓN DE ESTILO:** Armando Rodríguez Briseño.

Primera edición: diciembre 2022

ISBN: 978-607-8864-07-2

© 2022. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Londres 247, col. Juárez, Cuauhtémoc, 06600, Ciudad de México.

Se permite la reproducción total y parcial del material incluido  
en esta obra, previa autorización por escrito de la Institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

# Contenido

Prólogo .....	4
Presentación .....	8
Introducción.....	10
Aportes para la inclusión desde las Américas: las convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia.....	13
México y las convenciones interamericanas contra el racismo, la discriminación y la intolerancia.....	44
Breve análisis de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia .....	62
ANEXOS.....	74
Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia .....	75
Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas conexas de Intolerancia .....	89

# Prólogo

Hace ya más de dos décadas que los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han colocado la lucha contra la discriminación e intolerancia en la palestra del diálogo político y actuar multilateral de esta región. En este proceso, se han logrado avances que no son menores y que han sido fruto de compromisos de Estados como México, que han impulsado esfuerzos tanto en su política exterior como internamente.

Este tipo de esfuerzos genera una conciencia colectiva sobre el impacto de la exclusión a la cual históricamente han estado sometidos grupos humanos en nuestra región por diversas causas. Una exclusión que es palpable no sólo en tratos inhumanos y violencia sistémica, sino también en impactos a largo plazo que implican marginación, pobreza y brechas múltiples en su acceso a derechos.

La pandemia por COVID-19 azotó al mundo de manera implacable. La región de las Américas, reconocida ya por un alto nivel de desigualdad, recibió embates multidimensionales. A la par, en un entorno de gran conectividad, hemos sido testigos en tiempo real del impacto de casos de violencia, discursos que promueven posturas de discriminación y odio a lo largo de nuestro continente y a nivel global.

Dentro de este contexto, es de importante valor el aporte que realiza el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) con esta publicación. Por una parte, nos ofrece una visión técnica del desarrollo y contenidos de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discrimi-

minación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (CIRDI) y la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (CIDI) desde una visión regional y, luego, una visión local.

Asimismo, demuestra el compromiso de México a través de su institucionalidad, con la promoción de ambos instrumentos, CIRDI y CIDI, como mecanismos para: i) continuar desarrollando políticas públicas que atiendan efectivamente las problemáticas que surgen por motivos de la discriminación y ii) mostrar un ejemplo de vinculación con la institucionalidad multilateral que representa una buena práctica a nivel regional.

La OEA ha acompañado el impulso y desarrollo de esfuerzos en torno a la CIRDI y la CIDI. Hoy, estas convenciones ocupan un lugar prioritario en la agenda de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad (SADyE). Desde su creación, la SADyE asume el rol de velar por mandatos de los Estados miembros de la OEA dirigidos a promover el pleno acceso a derechos para las personas de nuestro hemisferio, con especial atención a temas como la lucha contra el racismo, discriminación e intolerancia.

La coyuntura entre el impulso final para la adopción de la CIRDI y la CIDI y la creación de la SADyE ha permitido el desarrollo de una dinámica de colaboración que ha incorporado aportes tanto de los Estados miembros de la OEA como de la sociedad civil y academia, así como de otros órganos del sistema interamericano y organismos internacionales en general.

En este espacio de colaboración resulta valiosa la oportunidad de generar conjuntamente insumos de valor como lo es esta publicación elaborada de la mano con el Conapred, en la cual participa en forma distinguida el señor Roberto Rojas en su calidad de especialista y jefe de la Sección de Personas en Situación de Vulnerabilidad del Departamento de Inclusión Social de la SADyE.

Mediante un completo recuento de la génesis y visión que refiere cómo los Estados miembros de la OEA fueron formando las convenciones CIRDI y CIDI, el señor Rojas aborda los retos, esfuerzos y contribuciones de una labor que se llevó a cabo a lo largo de trece años. También presenta un análisis profundo

del tema de la discriminación, atendiendo las realidades y preocupaciones de los Estados. Este análisis es valioso no sólo como contexto histórico sino además como una necesaria reflexión sobre el futuro de estas convenciones como herramienta base para el desarrollo de políticas públicas que atiendan efectivamente las realidades sociales y culturales del racismo y la discriminación en nuestro hemisferio.

Estas consideraciones nos presentan un reto importante en cuanto al futuro de ambas convenciones en el contexto de que sigan siendo objeto de una actividad multilateral dinámica, acorde a los tiempos, en forma progresiva y eficaz. También resulta de interesante consideración el carácter de la CIRDI y la CIDI como instrumentos innovadores que abren el compás en la lucha contra el racismo y la discriminación, incorporando tanto al ámbito público como al privado.

Incorporar un enfoque de particulares en el desarrollo de esfuerzos que combaten la discriminación e intolerancia exige crear enlaces que incluyan actores sociales en los trabajos que supone el cumplimiento de la CIRDI y la CIDI como complemento a la labor en materia pública. Siendo así, cabe reconocer que la iniciativa académica de esta publicación ofrece en forma didáctica un acercamiento al público en general sobre la conexión entre compromisos en el multilateralismo y la labor legislativa incluyendo políticas públicas en México.

El caso de México, tal y como se muestra en esta publicación a través de los insumos ofrecidos por el Conapred, representa un modelo de implementación de políticas públicas que incorporan los contenidos de la CIRDI y la CIDI. Resulta entonces un valioso aporte para compartir con otros Estados miembros de la OEA, buscando así sumar esfuerzos que permitan la plena implementación de estas convenciones a nivel regional.

Destaca la identificación de desarrollo legal e institucional a lo interno del Estado mexicano llevando una agenda en el combate a la discriminación que se consolida a nivel federal. Asimismo, es valioso informarnos acerca de las diversas instancias de colaboración internacionales y multilaterales de las

cuales participa México como Estado promotor de esta agenda con el liderazgo activo del Conapred.

Esta publicación representa una herramienta de trabajo que confiamos permitirá promover una amplia participación de los Estados miembros de la OEA en los trabajos y luchas contra la discriminación en nuestro hemisferio. A la fecha, seis Estados miembros de la OEA han ratificado la CIRDI y dos han ratificado la CIDI, siendo México y Uruguay los países que han avanzado en el depósito de ambas convenciones.

Como objetivo compartido por la SADyE, es imprescindible seguir impulsando en forma articulada la promoción de la CIRDI y la CIDI. Ante las diversas crisis que han azotado a nuestra región en los tiempos recientes, debe continuarse avanzando progresivamente hacia un cambio paradigmático en nuestro continente que aborde los trabajos contra el racismo y la discriminación con una convicción colectiva de que no hay desarrollo, ni democracia ni seguridad, sin el más amplio reconocimiento y acceso a derechos humanos para todas las personas.

Maricarmen Plata<sup>1</sup>

Secretaria de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas son a título personal, por lo tanto, no necesariamente coinciden con las de la Secretaría General de la OEA ni comprometen en modo alguno a ésta.



# Presentación

En 2005, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encomendó al Consejo Permanente el desarrollo de un proyecto de convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia. El largo proceso de negociaciones llegó a un estancamiento en 2011, por diferencias frente a la inclusión de la diversidad sexual y de género como categorías protegidas contra la discriminación, lo que llevó a la escisión del proyecto de convención en dos instrumentos. En 2013 fueron adoptadas la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (CIRDI) y la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (CIDI). Las convenciones son prácticamente idénticas y sólo difieren en las categorías protegidas contra la discriminación y en el aporte que se realiza de las definiciones de *racismo* y *discriminación racial* en la convención especializada.

En octubre de 2019, gracias al trabajo conjunto de impulso a la adopción de las dos convenciones por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Conapred, el Senado de la República aprobó el dictamen para la ratificación de la CIDI y la adhesión a la CIRDI, y en enero de 2020 se realizaron los depósitos de los instrumentos. Un mes después fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación y entraron en vigor en nuestro país. Estos son instrumentos jurídicos vinculantes para combatir el racismo y la discriminación en nuestro país.

Ante los compromisos asumidos en ambas convenciones, México tiene diversos avances que reafirman su postura para contribuir a la eliminación de la discriminación en el país y la región, así como para consolidar los esfuerzos realizados.

En este contexto, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) —que desempeñó un papel importante para que nuestro país ratificara y se adhiriera a ambas convenciones— ha señalado que la intolerancia, el racismo y la discriminación lastiman vidas y ponen en riesgo la integridad de las personas que comparten características o condiciones que históricamente han sido objeto de discriminación. Contar con un marco jurídico fortalecido por el respeto a la igualdad y la no discriminación representa un significativo apoyo para valorar la diversidad que nos enriquece.

La promulgación de ambas convenciones muestra el firme rechazo y la condena del Estado mexicano a toda forma de discriminación, así como su compromiso con los derechos humanos y su disposición a alcanzar los más altos estándares en materia de protección a estos derechos y el pleno respeto y ejercicio de los mismos en México.

De acuerdo con este compromiso, el Conapred asume la responsabilidad de ser la institución nacional que dará seguimiento a la implementación de ambas convenciones, en el marco de su mandato de promover y proteger el derecho a la igualdad y no discriminación para no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera.

Esta publicación contiene un conjunto de reflexiones de especialistas en discriminación sobre el contenido y alcance de ambas convenciones y busca difundir la letra y el espíritu de estos instrumentos para que trascienda a los tres órdenes de gobierno en nuestro país. Tenemos la firme convicción de que vamos en el camino de fortalecer y promover la inclusión social, la igualdad y la no discriminación en todos los espacios y para todas las comunidades.

**Claudia Olivia Morales Reza**

Presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

# Introducción

En 2013, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (CIRDI) y la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (CIDI). Ambos instrumentos reafirman, actualizan y puntualizan para las Américas lo consagrado en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1965, corroborando la vigencia del principio de igualdad y no discriminación.

En el mes de octubre de 2019, el Senado de la República aprobó la CIDI y se adhirió a la CIRDI, y en enero de 2020 se realizaron los depósitos de los instrumentos para ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en el mes de febrero, cumpliendo las formalidades que colocan al Estado mexicano como parte de ambos tratados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La *adhesión* es el acto por el cual un Estado acepta la oferta o la posibilidad de formar parte de un tratado ya negociado y firmado por otros Estados. Tiene los mismos efectos jurídicos que la ratificación y se produce una vez que el tratado ha entrado en vigor. La CIRDI está vigente desde el 11 de noviembre de 2017 y México se adhirió a la misma mediante el depósito realizado el 21 de enero de 2020 ante la OEA. La CIDI entró en vigor debido a que el Estado mexicano fue el segundo país en ratificarlo y depositarlo conjuntamente el 21 de enero de 2020 ante la OEA. Ambas convenciones están vigentes en México desde el 20 de febrero de 2020, fecha en que fueron promulgadas en el Diario Oficial de la Federación. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, artículos 2(1)(b), 14(1), 15 y 16.

Estas convenciones, de acuerdo con el principio de progresividad en la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, representan los primeros instrumentos jurídicamente vinculantes que condenan la discriminación basada en “motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra”.<sup>2</sup>

En particular, la CIDI incluye categorías sospechosas o motivos prohibidos de discriminación que no se encuentran expresamente reconocidas en ningún otro instrumento internacional antidiscriminatorio, tales como *orientación sexual*,<sup>3</sup> *identidad y expresión de género*, *condición de refugiado*, *repatriado*, *apátrida* o *desplazado interno*.

Ambas convenciones aportan definiciones jurídicamente vinculantes de *discriminación indirecta*; *discriminación múltiple o agravada*; *intolerancia*, *medidas especiales* o *acciones afirmativas*. La CIDI da una definición general de *discriminación* y la CIRDI detalla los conceptos de *discriminación racial* y *racismo*.

La definición de *racismo* desmonta cualquier pretensión legitimadora del concepto de *raza* aplicado a la especie humana y reitera el carácter científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto de cualquier pretensión de supremacía racial.

---

<sup>2</sup> OEA, Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, en línea, <[https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp)>.

<sup>3</sup> En el caso de la orientación sexual, es preciso mencionar que también ha sido reconocida como categoría sospechosa por otro instrumento interamericano de carácter vinculante, como lo es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada el 15 de junio de 2015 y en vigor a partir del 11 de enero de 2017 (pendiente de ratificación por parte del Estado mexicano).

## *Introducción*

A continuación, los textos que conforman la presente publicación analizan a profundidad el contexto, los contenidos de los instrumentos, alcances, retos, desafíos y las tareas que suponen al Estado mexicano para dar cabal cumplimiento a los tratados suscritos por nuestro país.

# Aportes para la inclusión desde las Américas: las convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia

Organización de Estados Americanos

*“Nadie nace odiando a otra persona por el color de su piel, o su origen, o su religión. La gente tiene que aprender a odiar, y si ellos pueden aprender a odiar, también se les puede enseñar a amar, el amor llega más naturalmente al corazón humano que su contrario.”*

Nelson Mandela

## I. Introducción

El racismo, la discriminación e intolerancia fueron creados para justificar la dominación de unos sobre otros, lo que generó y genera una serie de injusticias, desigualdades y violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

En las últimas décadas, específicamente después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional ha promovido un combate frontal contra estas deplorables e injustificables teorías y actos que ocasionaron y ocasionan innumerables muertes alrededor del mundo.

\* La Organización de Estados Americanos (OEA) agradece la colaboración de Roberto Rojas Dávila, Jefe de la Sección de Grupos en Situación de Vulnerabilidad del Departamento de Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA. Las opiniones expresadas en este trabajo son a título personal y, por tanto, no necesariamente coinciden con las de la Secretaría General de la OEA ni comprometen en modo alguno a ésta.

En las Américas, la comunidad interamericana ha impulsado esfuerzos para combatir los mismos males. En el año 2000, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) —a través de su Asamblea General— encomendaron al Consejo Permanente de la Organización que estudiase la necesidad de elaborar un Proyecto de Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

Trece años después, el 5 de junio de 2013, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, así como la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

El objetivo de este artículo es exponer el desarrollo del tema del racismo, la discriminación e intolerancia en el marco de la OEA, así como realizar una breve introducción sobre los aportes jurídicos de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

## **II. Antecedentes del combate al racismo, la discriminación e intolerancia en la Organización de los Estados Americanos**

El tema del racismo y toda forma de discriminación e intolerancia no es nuevo en la Organización. La Carta de la OEA establece en su artículo 3, inciso l, que: “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo II establece que: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en dicha declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 1º determina que:

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por otro lado, la primera vez que encontramos una referencia al tema en una resolución de la Asamblea General es en el año 1994, en la etiquetada como AG/RES.1271 (XXIV-O/94) “No discriminación y tolerancia”, en la que se consideró que: “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”. Además, condenó enérgicamente toda forma de racismo, discriminación racial o religiosa, xenofobia e intolerancia y declaró que tales conductas “violán los derechos humanos y en especial los referentes a la igualdad racial y a la libertad religiosa”. Asimismo, invitó a los distintos órganos, organismos y entidades de la OEA a tomar medidas efectivas y oportunas para fomentar la tolerancia y erradicar las conductas racistas y discriminatorias e instó a los Estados miembros a fortalecer sus políticas, programas y medidas para prevenir y evitar toda forma de racismo, discriminación racial o religiosa, xenofobia e intolerancia.

En ese mismo año, en el proceso de Cumbres de las Américas, encontramos una referencia al tema de discriminación en la I Cumbre de las Américas, celebrada en 1994, en Miami, Estados Unidos. En su Declaración de Principios, los jefes de Estado y de gobierno de las Américas establecieron que: “Todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y



del crecimiento económico, sin discriminación por motivos, de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión”.

Además, en el Plan de Acción de la I Cumbre de las Américas, los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a revisar y fortalecer las leyes para la protección de los derechos de los grupos minoritarios y de las poblaciones y comunidades indígenas, a fin de asegurar que no sufran discriminación, garantizar que gocen de protección legal plena e igualitaria y facilitar su activa participación cívica.

Pasarían cuatro años para que el tema volviera a ser relevante en el marco de la Organización. La II Cumbre de las Américas, celebrada en 1998, en Santiago de Chile, Chile, fue la ocasión para que los jefes de Estado y de gobierno se comprometieran a combatir todas las formas de discriminación en el hemisferio. Asimismo, en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, decidieron eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, las comunidades indígenas, las minorías raciales y étnicas marginadas y otros grupos vulnerables.

En el año 1999, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES.1695 (XXIX-O/99) “Conferencia Mundial para Combatir el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”, instó a los Estados miembros a que respaldasen las actividades para organizar la mencionada Conferencia.

En el año 2000, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES.1712 (XXX-O/00) “Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”, encomendó al Consejo Permanente estudiar la necesidad de elaborar un Proyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, con vistas a someter este tema a la consideración del trigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Ésta es la primera vez que se hace mención a un eventual proyecto de convención.

Además, recomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que continuara dando especial atención a este tema. Cabe señalar que en dicha resolución se consideró como un 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. Además, se expresó que la Organización debe emitir una clara señal política en favor de la eliminación de todas las formas de discriminación.

En el año 2001, en la III Cumbre de las Américas, realizada en Quebec, Canadá, los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a erradicar todas las formas de discriminación, incluido el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en las sociedades del hemisferio.

Es en ese sentido que en el Plan de Acción de la III Cumbre de las Américas, los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron apoyar los esfuerzos que venía realizando la OEA, orientados a la necesidad de elaborar un proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y todas las formas de Discriminación e Intolerancia.

Ese mismo año, la Asamblea General de la OEA, mediante la resolución AG/RES. 1774 (XXXI-O/01) “Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia”, encargó al Consejo Permanente que avanzara en la consideración de la necesidad de la mencionada convención y solicitó al Comité Jurídico Interamericano (CJI) que preparara un documento de análisis con el objeto de contribuir y promover los trabajos del Consejo Permanente.

En cumplimiento de la solicitud de la Asamblea General, el CJI redactó dos documentos,<sup>1</sup> los cuales fueron transmitidos al Consejo Permanente. Cabe

---

<sup>1</sup> Resolución CJI/RES.39 (LX-O/02) “Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia: Informe del Comité Jurídico Interamericano” y el informe CJI/DOC.80/02 rev.3 “Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia: Informe del Comité Jurídico Interamericano”.

destacar que, en la elaboración de dichos documentos, se tomaron en cuenta las posiciones de trece países que remitieron respuesta a un cuestionario realizado por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA.

Una de las conclusiones del CJI fue la siguiente:

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, ya que, 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.”

Para el Dr. Dante Negro, –Director de la Oficina de Derecho Internacional del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales de la OEA– la opinión de la CJI podría ser interpretada por algunos como contraria a la adopción de una convención interamericana, pero señala que el CJI expuso las condiciones para adoptar un nuevo instrumento jurídico, llamando la atención de los órganos políticos de la OEA sobre la existencia de otros medios que podrían eventualmente abordar y encarar el problema del racismo, la discriminación y la intolerancia.<sup>2</sup>

Es precisamente en el año 2001 que la Asamblea General de la OEA aprobó la Carta Democrática Interamericana, la cual señala en su artículo 9 lo siguiente:

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 migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Del 2002 al 2004, la Asamblea General de la OEA, mediante las resoluciones AG/RES 1905 (XXXII-O/02), AG/RES 1930 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2038 (XXXIV-O/04), exhortó a los Estados miembros a que intensifiquen los esfuerzos encaminados a la adopción de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

---

<sup>2</sup>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*. Washington, D. C., OEA, 2007, p. 190.

### **III. Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia**

En el año 2005, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES.2126 (XXXV-O/05) “Prevención del Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y Consideración de la Elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana”, encomendó al Consejo Permanente que instituyera un grupo de trabajo encargado de recibir contribuciones con vistas a la elaboración —por parte del mencionado grupo— de un proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

En atención a este mandato, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente instaló el Grupo de Trabajo en su reunión del 31 de agosto de 2005, que inició sus actividades el 23 de septiembre de ese año.

En ese contexto, los días 28 y 29 de noviembre de 2005 se llevó a cabo en la sede de la OEA una sesión especial con la participación de especialistas gubernamentales, representantes de organismos especializados del sistema interamericano y otros sistemas regionales, miembros de órganos y organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), académicos y representantes de organizaciones de sociedad civil.

En esa sesión especial, se reafirmó el amplio consenso en cuanto a la necesidad e importancia de contar con un instrumento regional que, al mismo tiempo, constituya un verdadero aporte —ocupándose de los aspectos no abordados en los instrumentos internacionales existentes— al combate contra el racismo, la discriminación e intolerancia. No obstante, se reconoció que una convención por sí misma no es la única solución a los problemas de racismo, discriminación e intolerancia en el hemisferio; por ese motivo, los presentes se comprometieron a aportar los elementos necesarios para que ese documento redundara en un instrumento operativo que, a su vez, impulsara los avances al interior de los Estados.

El 18 de abril de 2006 —meses después de la sesión— el presidente del Grupo de Trabajo, Silvio José Albuquerque e Silva, representante alterno de la misión de Brasil ante la OEA, presentó el documento CP/CAJP-2357/06 “Anteproyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”, indicando que se basa en las contribuciones recibidas durante las sesiones del Grupo de Trabajo por los Estados miembros, representantes de la sociedad civil, especialistas de las Naciones Unidas, de órganos, organismos y entidades de la OEA, así como de otras entidades regionales e internacionales, con el interés de que sirva de base para las negociaciones sobre una futura convención.

Ese mismo año, la Asamblea General, mediante resolución AG/RES. 2168 (XXXVI-O/06) “Lucha contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y Consideración del Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”, instruyó al Grupo de Trabajo para que iniciara las negociaciones sobre el Proyecto de Convención contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, teniendo en cuenta el anteproyecto mencionado anteriormente, y le solicitó que, en el marco del proceso de negociación del mencionado proyecto, continuara promoviendo reuniones para recibir las contribuciones de los Estados miembros, de órganos, organismos y entidades de la OEA, así como de las Naciones Unidas y de organizaciones regionales. También le solicitó que continuara recibiendo las contribuciones de representantes de los pueblos indígenas, empresarios y grupos laborales, y de organizaciones de la sociedad civil, teniendo presentes las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, especialmente la resolución del Consejo Permanente de la Organización 759 (1217/99) del 15 de diciembre de 1999.

En el año 2007, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES. 2276 (XXXVII -O/07) “Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”, encomendó al Grupo de Trabajo que continuara las negociaciones sobre dicho proyecto de

Convención, tomando en cuenta los avances reflejados en el documento CP/CAJP- 2357/06 rev. 7 “Anteproyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”.

En el año 2008, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES. 2367 (XXXVIII-O/08), encomendó al Grupo de Trabajo que continuara las negociaciones sobre dicho proyecto de Convención, tomando en cuenta los avances reflejados en el documento consolidado de conformidad con el plan de trabajo y la metodología que adoptó el Grupo al inicio de sus actividades. Asimismo, encomendó al Grupo de Trabajo la realización de una sesión para recibir contribuciones y aportes sobre el proceso de negociación del proyecto de Convención, con el objetivo de adelantar y fortalecer dicho proceso.

En ese contexto, el 20 de noviembre de 2008 se llevó a cabo la Sesión Especial del Grupo de Trabajo encargado de Elaborar un Proyecto de Convención contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Contó con la participación de especialistas gubernamentales, representantes de organismos especializados del sistema interamericano y otros sistemas regionales, miembros de órganos y organismos especializados de la ONU, académicos y representantes de organizaciones de sociedad civil.

En esa sesión, se profundizaron aspectos técnicos sobre el contenido del proyecto, como por ejemplo la discriminación estructural, racismo y medios de comunicación, medidas y acciones afirmativas en el ámbito de las políticas públicas, así como sobre el establecimiento de un Comité de Seguimiento.

En el año 2009, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES. 2501 (XXXIX-O/09), encomendó al Grupo de Trabajo que continuara las negociaciones sobre dicho proyecto de Convención, tomando en cuenta los avances reflejados en el documento CAJP/GT/RDI- 57/07 rev. 11, “Documento Consolidado: Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia”.

Cabe destacar que ese año fue particularmente difícil para el proceso de negociación, ya que se comenzaban a avizorar las diferencias de criterios entre

los Países miembros de la organización. En palabras de la expresidenta del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, Sandra Mikan, representante alterna de la misión de Colombia ante la OEA en 2009, la negociación presentaba dificultades prácticas de aplicación de definiciones en ciertos casos, o éstos podrían ser a veces vagos o poco claros, además de las diferencias por los sistemas legales de los Estados miembros de la OEA.<sup>3</sup>

#### **IV. Elaboración de proyectos de instrumentos interamericanos jurídicamente vinculantes contra el racismo y la discriminación racial y contra toda forma de discriminación e intolerancia**

En el año 2010, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES. 2606 (XL-O/10) “Proyecto de Convención Interamericana Contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia”, resolvió, entre otros temas, reafirmar la voluntad y el decidido compromiso de los Estados miembros para continuar realizando esfuerzos para concluir las negociaciones sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia.

Cabe destacar que esta resolución fue adoptada con una nota al pie donde se lee lo siguiente:

Antigua y Barbuda considera que es necesario revisar el mandato que la Asamblea General dio al Consejo Permanente, mediante la resolución AG/RES. 2126 (XXXV-O/05) y otras subsiguientes, para instituir un Grupo de Trabajo que elaborara un proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma

---

<sup>3</sup> OEA/Ser.G CAJP/GT/RDI/INF-16/10.



de Discriminación e Intolerancia. Desde que fue instalado este Grupo de Trabajo, los Estados Miembros no han podido llegar a un consenso sobre el alcance de este instrumento, y en consecuencia las negociaciones se encuentran en un punto muerto. Aunque sigue estando comprometida con la erradicación del racismo y toda forma de discriminación e intolerancia en las Américas, Antigua y Barbuda ya no considera que un solo instrumento sea práctico. Por lo tanto, Antigua y Barbuda estima ahora que los Estados Miembros deberían elaborar una Convención Interamericana contra el Racismo y uno o más Protocolos Facultativos sobre Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia.<sup>4</sup>

Ante esta situación, meses después del inicio de las negociaciones del 2010, Canadá decidió retirarse formalmente de las negociaciones sobre un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.<sup>5</sup>

En el año 2011, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES. 2677 (XLI-O/11) “Proyecto de Convención Interamericana Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”, expresó un cambio sobre la manera en la cual las negociaciones se venían llevando a cabo hasta la fecha, decidiendo lo siguiente:

Instruir al Consejo Permanente que prorrogue la tareas del Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y encomendarle que elabore proyectos de instrumentos jurídicamente vinculantes, con la debida consideración de una Convención contra el racismo y la discriminación racial, así como un protocolo o protocolos facultativos que adicionalmente atiendan toda otra forma de discriminación e intolerancia, de conformidad

---

<sup>4</sup> Dicha nota al pie contó con el apoyo de Saint Kitts y Nevis, Belice y Canadá.

<sup>5</sup> OEA/Ser.G CAJP/GT/RDI/INF. 21/10.

con el plan de trabajo y la metodología que se adopte y tomando en cuenta hasta donde sea posible los avances reflejados en el “Documento consolidado: Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia” (CAJP/ GT/RDI-57/07 rev. 13), y continúe las negociaciones sobre la base de dichos instrumentos...

De esta forma, en función a este mandato y bajo la presidencia de Joy Dee Davis, representante alterna de la misión de Antigua y Barbuda ante la OEA, el Grupo de Trabajo comenzó a negociar la elaboración de instrumentos jurídicamente vinculantes que atiendan, por un lado, al racismo y la discriminación racial y, por el otro, a otras formas de discriminación e intolerancia.

Debe resaltarse que en dicha resolución se encomendó que la elaboración, negociación y aprobación del texto final de los proyectos de dichos instrumentos jurídicos se realizara de manera simultánea y concurrente, de tal manera que se garantizara un tratamiento integral y congruente de los flageolos del racismo, la discriminación y la intolerancia en el hemisferio.

En el año 2012, la Asamblea General, mediante la resolución AG/RES. 2718 (XLII-O/12) “Proyecto de Instrumentos Interamericanos Jurídicamente Vinculantes contra el Racismo y la Discriminación Racial y contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”, instruyó al Consejo Permanente para que prorrogara las tareas del Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y le encomendó la elaboración de instrumentos jurídicamente vinculantes, de conformidad con el plan de trabajo y la metodología que se adopte y tomando en cuenta los avances reflejados en los documentos “Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia” (CAJP/GT/RDI-179/11 rev. 7) y “Proyecto de ‘Instrumento’ Jurídicamente Vinculante contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia” (CAJP/GT/RDI-180/11 rev. 5), además de solicitarle que continuara las negociaciones sobre la base de dichos instrumentos.

El 10 de abril de 2013, después de varias reuniones de negociación y con algunas diferencias pendientes,<sup>6</sup> el Grupo de Trabajo culminó con las negociaciones del Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, así como del Proyecto de Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, dando cumplimiento al mandato recibido por la Asamblea General en el año 2005.

## **V. Aportes para la inclusión desde las Américas: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia**

El 5 de junio de 2013, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

Con la adopción de ambas convenciones, se concluyó con la tarea iniciada en el año 2000, cuando la Asamblea General encomendó al Consejo Permanente que estudiase la necesidad de elaborar un Proyecto de Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Uruguay se convirtieron en los primeros firmantes de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

---

<sup>6</sup> Véanse las notas al pie de página de la Resolución AG/RES 2804 (XLIII-O/13) y la Resolución AG/RES 2805 (XLIII-O/13).

Por otro lado, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay se convirtieron en los primeros firmantes de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

Debe resaltarse que, tal como se mencionó anteriormente, la elaboración, negociación y aprobación del texto final de los proyectos de Convención se realizó de manera simultánea y concurrente, trabajando con textos casi idénticos.

Por ese motivo consideramos a las mencionadas convenciones como “gemelas casi idénticas”, porque sólo difieren en los motivos prohibidos de discriminación y en la definición del racismo en la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia. Ambas convenciones tienen como méritos realizar aportes al combate del racismo, toda forma de discriminación e intolerancia desde las Américas.

## **1. Aportes de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia**

Uno de los méritos principales de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia es reafirmar, actualizar y perfeccionar alguna de las nociones consagradas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU de 1965, consolidando y especificando el contenido democrático de los principios de la igualdad jurídica y de la no discriminación para las Américas.

Otra de las aportaciones de esta Convención es la definición jurídicamente vinculante de racismo en las Américas.

### **a. Definición jurídicamente vinculante de racismo en las Américas**

A pesar de tener una serie de debates académicos desde las distintas ramas del conocimiento y jurisprudencia sobre casos de racismo, en el derecho internacional no existía una definición jurídicamente vinculante de racismo.

Ante este contexto, el Grupo de Trabajo realizó una ardua labor para elaborar una definición jurídicamente vinculante. Cabe destacar que, por las dificultades que se presentaron en este punto, el proceso de negociación se estancó casi dos años.

Después del cambio de la forma en que se venían dando las negociaciones, algunas delegaciones se dieron a la tarea de trabajar en una definición consensuada, la cual estuvo basada en la definición de racismo de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de la UNESCO. En dicha declaración se define al racismo de la siguiente manera:

El racismo engloba las ideologías racistas, las actitudes fundadas en los prejuicios raciales, los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las prácticas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial, así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables; se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias, así como por medio de creencias y actos antisociales; obstaculiza el desarrollo de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional y crea tensiones políticas entre los pueblos; es contrario a los principios fundamentales del derecho internacional y, por consiguiente, perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales.

En la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia la definición de racismo es la siguiente:

El racismo consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial.

El racismo da lugar a desigualdades raciales, así como a la noción de que las relaciones discriminatorias entre grupos están moral y científicamente justificadas.

Toda teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas racistas descritos en el presente artículo es científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto, contrario a los principios fundamentales del derecho internacional, y por consiguiente perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales y, como tal, es condenado por los Estados Partes.

## **2. Aportes de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia**

La Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia tiene como principal mérito ser el primer instrumento jurídicamente vinculante que condena la discriminación basada en

motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición

migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra.

Este aporte convierte a la OEA en una organización internacional a la vanguardia en el combate contra toda forma de discriminación e intolerancia, ya que es una convención que contiene veinticinco motivos prohibidos de discriminación, entre ellos, los de orientación sexual, identidad y expresión de género, los cuales siguen siendo temas controversiales en las Américas.

En ese sentido, cabe destacar que esta Convención es el primer instrumento jurídicamente vinculante que reconoce a la orientación sexual, la identidad y expresión de género como motivos prohibidos de discriminación.

Además, tal como lo plantea el Dr. Dante Negro, con la incorporación de más de veinticinco motivos de discriminación, técnicamente se puede considerar que cada uno de esos motivos y grupos vulnerables mencionados cuenta con una Convención particular.<sup>7</sup>

### **3. Aportes de las convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia**

Al ser casi idénticas, ambas convenciones comparten los méritos que a continuación se destacan.

#### **a. Definiciones jurídicamente vinculantes**

##### **1) Discriminación indirecta**

---

<sup>7</sup>Dante Negro, “Las Convenciones Interamericanas contra el Racismo, la Discriminación y la Intolerancia”, OEA, Publicación digital XLI curso derecho internacional 2014, 2014.

La discriminación indirecta ha sido desarrollada, sobre todo a nivel jurisprudencial, por lo que la inclusión de su definición en las convenciones es un valor agregado al combate a la discriminación, ya que reconoce y cristaliza su existencia como una modalidad de discriminación.

Podemos afirmar que el caso más relevante sobre esta modalidad de discriminación es *Griggs vs. Duke Power Co.*<sup>8</sup> En este caso, la compañía Duke Power obligaba a sus trabajadores afroamericanos a laborar en un departamento específico de su empresa, segregándolos respecto a los trabajadores blancos. Cabe destacar que en dicho departamento los salarios eran más bajos. Con la entrada en vigor de la Ley de los Derechos Civiles en 1964, dicha compañía introdujo como requisito para trabajar en otras áreas de la misma la posesión de un título de bachillerato, además de la aprobación de un test de aptitudes. Con esos requisitos se mantenía la misma situación anterior a la entrada en vigor de la mencionada ley, ya que la mayoría de los trabajadores afroamericanos —por no decir todos— carecía de títulos de bachillerato y en los tests de aptitudes eran desaprobados. En ese sentido, la Corte Suprema de Estados Unidos estableció que, bajo la Ley de los Derechos Civiles, las prácticas o procedimientos aparentemente neutros que tienen por efecto mantener las prácticas discriminatorias no pueden ser llevadas a cabo.

Años después, los tribunales de diversos Estados europeos —entre los que destaca el Tribunal Federal del Trabajo de Alemania: *Bundesarbeitsgericht*— continuaron con el desarrollo de la figura jurídica de la discriminación indirecta.

A nivel de instancias regionales, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) a partir de 1981 comenzó analizar casos sobre discriminación indirecta, en particular, casos laborales. Entre las más importantes sentencias se destacan las siguientes: sentencia de fecha 31.03.1981, asunto 96/80 (Jenkins); sentencia de fecha 13.5.1986, asunto 170/84 (Bilka-Kaufhof); sentencia de fecha 1.7.1986, asunto 237/85 (Rummler); sentencia de

---

<sup>8</sup> 401 U.S. 424 (1971).



fecha 13.7.1989, asunto 171/88 (Rinner-Kühn); sentencia de 27.6.1990, asunto C-33/89 (Kowalska).

En la región, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) genera en 2012 el precedente jurisprudencial sobre discriminación indirecta a partir del caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. En este caso se determinó la discriminación indirecta en el *modus operandi* o práctica de deportaciones masivas o colectivas sin un debido proceso a migrantes haitianos. Posteriormente, en el mismo año, la Corte IDH consideró una discriminación indirecta en el caso *Artavia Murillo vs. Costa Rica* ante la prohibición mediante sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica sobre la fertilización *in vitro* como método de concepción; esta decisión creaba una desventaja particular a quienes no pudieran concebir, lo cual es una forma de discapacidad, unido a los altos costos del acceso a la salud sexual y reproductiva, así como a las violaciones al derecho a la familia de las parejas.

En las convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia la definición de discriminación indirecta es la siguiente:

Discriminación indirecta es la que se produce, en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutra es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

## 2) Discriminación múltiple o agravada

A diferencia de la discriminación indirecta, la discriminación múltiple o agravada no ha sido desarrollada a nivel jurisprudencial, por lo que la inclusión de su definición en las convenciones es un valor agregado al combate a la discrimi-

minación porque reconoce y cristaliza su existencia como una modalidad de discriminación.

Sin embargo, a nivel de *soft law* existe mención a esta modalidad de discriminación tanto en la Declaración de la Conferencia Regional de las Américas Preparatoria para la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia —conocida como la Conferencia de Santiago— como en la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia —conocida como la Conferencia de Durban. Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas se ha manifestado sobre dicha modalidad de discriminación en sus Recomendaciones Generales 25, 32 y 34.

En las convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia la definición de discriminación múltiple o agravada es la siguiente:

Discriminación múltiple o agravada es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada.

### 3) Intolerancia

Cabe resaltar que no existía documento alguno a nivel internacional que definiera la intolerancia, a pesar de ser mencionada en varios debates y foros como las Conferencias de Santiago y Durban.

Sin embargo, el concepto de tolerancia sí está definido en documentos internacionales como en la Declaración de Principios sobre la Tolerancia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Su definición es la siguiente:

La tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

Es preciso señalar que, al igual que la definición de racismo, fue muy difícil lograr un consenso sobre la conceptualización de la intolerancia en el Grupo de Trabajo.

En las convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia su definición es la siguiente:

Intolerancia es el acto o conjunto de actos o manifestaciones que expresan el irrespeto, rechazo o desprecio de la dignidad, características, convicciones u opiniones de los seres humanos por ser diferentes o contrarias. Puede manifestarse como marginación y exclusión de la participación en cualquier ámbito de la vida pública o privada de grupos en condiciones de vulnerabilidad o como violencia contra ellos.

## **b. Ámbito de la vida pública o privada**

Sin duda, uno de los méritos de las convenciones es la inclusión del combate al racismo, toda forma de discriminación e intolerancia tanto en el ámbito público como privado, siendo más progresista que la Convención de las Naciones Unidas de 1965, que solamente se refería a la discriminación en la esfera de la vida pública.

El que en las convenciones se extienda al ámbito privado implica que los Estados partes tienen la obligación de prevenir, eliminar, prohibir y sancionar las prácticas racistas, discriminatorias e intolerantes más allá de la esfera estatal.

Debemos resaltar que esto no es una práctica nueva al interior del sistema interamericano, ya que tanto la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) como la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad amplían su ámbito de aplicación a la esfera privada.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha entendido que el Estado tiene también la obligación de eliminar la discriminación que se produzca en el ámbito de la vida privada. Una muestra de ello es el caso *Lacko vs. República Eslovaca*, en el que el CERD consideró la situación de un hombre de la etnia romaní al que le fue denegado el acceso a un restaurante por prejuicios raciales y realizó recomendaciones al país afectado para que adopte medidas que garanticen el derecho de acceso a lugares de este tipo, a la vez de sancionar a quienes lo impiden por motivos raciales.<sup>9</sup>

El extender el ámbito a la vida privada consolida y vuelve jurídicamente vinculante la interpretación del Comité y se mantiene fiel al estándar de protección interamericano establecido hace 20 años por la Convención de Belém do Pará.

---

<sup>9</sup> No 11/1998.

### **c. Plano colectivo**

Un avance significativo de las convenciones es, sin duda, el reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en sus leyes nacionales y en el derecho internacional aplicables a los Estados que fuesen partes de las mismas, tanto a nivel individual como colectivo.

Cabe resaltar que los derechos colectivos surgen a partir del proceso de descolonización y del avance de la democratización de la comunidad internacional.

Si bien los derechos colectivos no se encuentran especificados en la Convención Americana de Derechos Humanos, en el sistema interamericano correspondiente se ha desarrollado una jurisprudencia progresiva sobre dichos derechos, especialmente en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas.

En ese sentido, en la preparación del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la CIDH desarrolló desde 1990 el principio jurídico que sostiene que derecho individual y derecho colectivo no se oponen, sino que son parte de la noción de goce pleno y efectivo de los derechos humanos, de acuerdo con el precedente del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen la existencia de derechos que pueden ser sólo gozados en conjunto con los restantes miembros de una colectividad.<sup>10</sup> Por ejemplo, el derecho a utilizar el lenguaje propio o a profesar una religión o creencia espiritual requiere no sólo el respeto al individuo, sino también el respeto a ese grupo para que lo ejerzan.

Por ese motivo, al tratarse de convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia —las cuales están relacionadas directamente con colectivos discriminados—, es fundamental la inclusión de la mención a lo colectivo.

---

<sup>10</sup> CIDH, “La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía, Washington, D. C.”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019.

#### **d. Compromiso de prevenir, eliminar, prohibir y sancionar**

Uno de los principales aportes de las convenciones es, sin duda, su carácter omnicompreensivo, ya que no se conforman con la eliminación de la discriminación racial como lo plantea la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, sino que además plantean la prevención, prohibición y sanción del racismo, toda forma de discriminación e intolerancia como deberes de los Estados partes.

En lo que se refiere a la prevención, los Estados que sean parte de las convenciones se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de racismo, toda forma de discriminación e intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos. Cabe resaltar que tales medidas o políticas no serán consideradas discriminatorias ni incompatibles con el objeto o intención de las convenciones; por lo tanto, no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos ni perpetuarse más allá de un periodo razonable o después de alcanzado dicho objetivo.

Asimismo, los Estados parte se comprometen a formular y aplicar políticas que tengan por objetivo el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades para todas las personas, de conformidad con el alcance de las convenciones, entre ellas, políticas de tipo educativo, medidas de carácter laboral o social, o de cualquier otra índole de promoción, y la difusión de la legislación sobre la materia por todos los medios posibles, incluida cualquier forma y medio de comunicación masiva e internet.

Además, se comprometen a adoptar la legislación que defina y prohíba claramente el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia, aplicable a todas las autoridades públicas, así como a todas las personas naturales o físicas y jurídicas, tanto en el sector público como privado, en especial en las

áreas de empleo, participación en organizaciones profesionales, educación, capacitación, vivienda, salud, protección social, ejercicio de la actividad económica, acceso a los servicios públicos, entre otros. Asimismo, se comprometen a derogar o modificar toda legislación que constituya o dé lugar a racismo y toda forma de discriminación e intolerancia.

Igualmente, se comprometen a llevar adelante estudios sobre la naturaleza, causas y manifestaciones de racismo y toda forma de discriminación e intolerancia en sus respectivos países, tanto en los ámbitos local, regional como nacional, y a recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas de estos flagelos.

De la misma forma, se comprometen a asegurar que los sistemas políticos y legales de los Estados partes reflejen apropiadamente la diversidad dentro de sus sociedades.

Evidentemente, todos estos compromisos son medidas de prevención del racismo y toda forma de discriminación e intolerancia porque promueven la inclusión y fomentan la diversidad dentro de las sociedades de las Américas, con la finalidad de evitar tener víctimas a causa de estos flagelos.

Por otro lado, en lo que se refiere a la prohibición del racismo y toda forma de discriminación e intolerancia, existe una serie de prohibiciones especificadas en el artículo 4 de las convenciones, las cuales provienen, en su mayoría, de la Convención de las Naciones Unidas. Sin embargo, debemos resaltar como una de las innovaciones la que se instituye en el inciso XIV del mencionado artículo, que establece:

La restricción o limitación basada en algunos de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención, del derecho de todas las personas a acceder o usar sosteniblemente el agua, los recursos naturales, los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ecológicos que forman parte del patrimonio natural de cada Estado, protegido por los instrumentos internacionales pertinentes y por su propia legislación nacional.

En lo referente a la sanción, los Estados que sean partes de las convenciones se comprometen a asegurar a las víctimas del racismo, toda forma de discriminación e intolerancia, un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda.

Finalmente, conviene destacar el acierto al establecer el compromiso, según la normativa nacional de los Estados que sean parte de las mismas, de crear o designar una institución nacional que será responsable de dar seguimiento —a nivel interno— al cumplimiento de las mismas, así como el compromiso de promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias, además de ejecutar programas destinados a cumplir con los objetivos de las convenciones. Ambos compromisos son vitales para colaborar en el monitoreo del cumplimiento de las convenciones.

#### **e. Mecanismos de protección y seguimiento de las convenciones**

##### 1) Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos

Las convenciones dan la posibilidad de que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida, en uno o más Estados miembros de la OEA pueda presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) peticiones que contengan denuncias o quejas de violación a las convenciones por un Estado parte.

Asimismo, permiten que todo Estado parte pueda declarar —en el momento del depósito de su instrumento de adhesión o ratificación a las mismas, o en cualquier momento posterior— que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en las convenciones, determinando que, en dicho caso, se aplicarán todas las normas de procedimiento pertinentes contenidas



en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Estatuto y Reglamento de la Comisión.

Por otro lado, las convenciones determinan que los Estados partes podrán formular consultas a la CIDH en cuestiones relacionadas con la efectiva aplicación de las mismas. Asimismo, podrán solicitar a la Comisión asesoramiento y cooperación técnica para asegurar el ejercicio correcto de cualquiera de las disposiciones de las convenciones. Además, dentro de sus posibilidades, la CIDH podrá brindar asesoramiento y asistencia previa solicitud.

En lo referente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), las convenciones posibilitan que todo Estado parte pueda declarar —en el momento del depósito de su instrumento de adhesión o ratificación a las mismas, o en cualquier momento posterior— que reconoce como obligatoria y de pleno derecho y sin acuerdo especial la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de las convenciones. Cabe destacar que, en dicho caso, se aplicarán todas las normas de procedimiento pertinentes contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Estatuto y Reglamento de la Corte.

## 2) Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia

Antes de empezar con el análisis sobre el Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, debemos tener en cuenta que el primer documento de negociación que presentó el presidente del Grupo de Trabajo, que se denominó “Anteproyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia”,<sup>11</sup> no establecía la creación de un Comité Interamericano para la Prevención, Eliminación y Sanción de Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, sino que dele-

---

<sup>11</sup> CP/CAJP-2357/06.

gaba las funciones de monitorear el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados partes de la Convención a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en lo que sea pertinente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>12</sup>

En ese mismo sentido, el Comité Jurídico Interamericano no estaba a favor de la creación de un nuevo órgano al interior del sistema interamericano: en primer lugar, por las limitaciones presupuestales existentes por parte de la OEA y, en segundo lugar, para evitar duplicar funciones que bien podrían ser asumidas por la CIDH.<sup>13</sup> De la misma manera, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) también consideraba innecesaria la creación de dicho órgano.<sup>14</sup>

Sin embargo, en las negociaciones del 2007 se acordó la creación de un Comité Interamericano para la Prevención, Eliminación y Sanción de Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia. Dicho acuerdo se encuentra reflejado en el “Documento Consolidado Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda forma de Discriminación e Intolerancia”<sup>15</sup> del 2008.

Por otro lado, tal como fue expuesto anteriormente, en el 2011 se decidió escindir el Proyecto de Convención en dos instrumentos jurídicamente vinculantes. No obstante, esto generaría la posible creación de dos comités para un tema muy similar y que parte de un mismo proceso de negociación. En ese sentido, al final del proceso de negociación en 2013, se decidió tener un comité para ambas convenciones, siendo diferentes solamente en los motivos prohibidos de discriminación. Además, ante la realidad presu-

---

<sup>12</sup> CP/CAJP-2357/06.

<sup>13</sup> CJI/doc.339/09 rev.2. Comentarios al Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

<sup>14</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Documento de Trabajo. San José, 2008.

<sup>15</sup> CAJP/GT/RDI-57/07 corr. 2.

puestaria existente en la OEA, se entendió que tener dos comités interamericanos para el monitoreo de dos instrumentos jurídicamente vinculantes tan similares tendría una mayor repercusión en el presupuesto de la Organización. Al mismo tiempo, considerándose que no existe una partida del fondo regular para el financiamiento de comités o mecanismos de seguimiento, implicaría crear un fondo de contribuciones voluntarias para el funcionamiento de cada Comité.

Cabe destacar que, los Estados partes de las convenciones sólo podrán ser monitoreados por las obligaciones adquiridas mediante la adhesión o ratificación a uno o ambos instrumentos, de manera independiente. Además, el Comité será conformado por una persona experta nombrada por cada Estado parte, quien ejercerá sus funciones en forma independiente y cuyo cometido será monitorear los compromisos asumidos en la convención o convenciones de la que su Estado sea parte.

Debe resaltarse que el Comité quedará establecido cuando entre en vigor la primera de las convenciones y su primera reunión será convocada por la Secretaría General de la OEA tan pronto se haya recibido el décimo instrumento de ratificación de cualquiera de los dos instrumentos. La primera reunión del Comité será celebrada en la sede de la Organización, tres meses después de haber sido convocada, a fin de declararse constituido, aprobar su Reglamento y metodología de trabajo, así como para elegir sus autoridades. Dicha reunión será presidida por el representante del país que deposite el primer instrumento de ratificación de la Convención con la que se establezca el Comité.

Finalmente, el objetivo principal del Comité es ser el foro para el intercambio de ideas y experiencias, así como para examinar el progreso realizado por los Estados partes en la aplicación de las convenciones y cualquier circunstancia o dificultad que afecte el grado de cumplimiento derivado de las mismas.

En ese sentido, dicho comité podrá formular recomendaciones a los Estados partes para que adopten las medidas del caso. Para tales efectos, los Estados partes se comprometen a presentar un informe al comité dentro del

año de haberse realizado la primera reunión, con relación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en las convenciones.

Lo novedoso del comité es que los informes que presenten los Estados partes al Comité deberán además contener datos y estadísticas desagregados de los grupos en condiciones de vulnerabilidad. De allí en adelante, los Estados partes presentarán informes cada cuatro años. Cabe destacar que la Secretaría General de la OEA brindará al Comité el apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

## **Conclusiones**

Con la adopción de ambas convenciones interamericanas, la OEA ratifica su firme compromiso para combatir el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia en las Américas, además de brindar aportes significativos al combate de estos flagelos desde esta región para el mundo.

Con la entrada en vigor de las convenciones, éstas se convierten en instrumentos interamericanos “vivos”, que los Estados y la sociedad en general deben hacer suyos como herramientas para construir sociedades diversas e inclusivas en las Américas.

# México y las convenciones interamericanas contra el racismo, la discriminación y la intolerancia

Instituto Matías Romero\*

## I. Introducción

El 21 de enero de 2020, México depositó sus instrumentos de ratificación a la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y a la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, ambas adoptadas en La Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013, en el marco del 43º Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Al vincularse con ambos instrumentos, México reafirma su liderazgo y trayectoria de avanzada en el seno del sistema interamericano de derechos humanos en el combate a la discriminación, la intolerancia y la apología del odio por cualquier motivo y circunstancia.

México fue el país que solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la Opinión Consultiva OC-18/03 (2003), concerniente a la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, que determina:

- Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.

\* El Instituto Matías Romero agradece la colaboración del ministro del Servicio Exterior Mexicano Jorge Cícero Fernández, adscrito a su plantilla, para la elaboración del presente artículo.

- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.
- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

En esta Opinión Consultiva, la Corte IDH reafirmó que el principio de igualdad y no discriminación se sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa internacional; que no acepta acuerdo en contrario, habida cuenta de su carácter perentorio e inderogable para todos los miembros de la comunidad de naciones, por el hecho de serlo y estén o no vinculados convencionalmente por los tratados relacionados, y que se encuentra, adicionalmente, investido de la denominada *Drittwirkung* o eficacia horizontal de los derechos humanos.

Algunos aportes adicionales de México en otros procedimientos consultivos ante la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido dirigidos en beneficio del acceso por la niñez migrante a la justicia en condiciones de igualdad (2011-2014) y de la no discriminación a parejas del mismo sexo (2016-2017).

Asimismo, es relevante recordar la iniciativa de México para la aprobación de la Declaración de condena al ataque terrorista perpetrado en la Ciudad de El Paso, Texas, Estados Unidos de América, el 3 de agosto de 2019. Cabe señalar que este ataque fue dirigido a la comunidad latinoamericana y, específicamente, a la mexicana en Texas, bajo una creencia de supremacismo blanco, entre otras causas, por parte del autor de los lamentables hechos.

La Declaración de la OEA condena y rechaza en términos enérgicos la discriminación racial y los crímenes motivados por el odio, el racismo, la xeno-

fobia e intolerancia, incluyendo el discurso de superioridad racial, en donde quiera que estos ocurran, y el compromiso de los Estados miembros para adoptar todas las medidas a fin de combatir dichas prácticas.

Con base en estos antecedentes, a continuación se comentan, conforme su entrada en vigor, ambas convenciones interamericanas, identificando sus beneficios para el orden jurídico mexicano y algunos posibles retos para su proceso de implementación.

## **II. Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia**

La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (CIRDI) entró en vigor el 11 de noviembre de 2017, una vez depositado el segundo instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la OEA, en términos del párrafo 1º del artículo 20.

Actualmente, la CIRDI ha sido ratificada por Antigua y Barbuda, Brasil Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay; y firmada por Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Haití, Panamá y Perú.<sup>1</sup>

En la exposición de motivos del Ejecutivo Federal, de 28 de noviembre de 2018, al someter la CIRDI a la aprobación del Senado de la República se destaca que, al tenor de este tratado:

- Se define al racismo como cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fuente: Secretaría General de la OEA/Departamento de Derecho Internacional (DDI).

<sup>2</sup> *Cfr.* CIRDI, artículo 1º, párrafo 4º.

- Se afirma que la teoría, doctrina o ideología racistas son científicamente falsas, moralmente censurables y socialmente injustas, aunado a que resultan contrarias a los principios fundamentales del derecho internacional, ya que perturban gravemente la paz y la seguridad internacionales.<sup>3</sup>
- La discriminación racial —que puede estar basada en motivos de raza, tono de piel, linaje u origen nacional o étnico— es indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutra, implica una desventaja para las personas que pertenecen a un grupo específico, y se considera múltiple o agravada en los casos en que su propósito es anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados parte.<sup>4</sup>
- A fin de dar seguimiento a los compromisos previstos en la CIRDI, se prevé el establecimiento del Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia (CIPERDI), a integrarse por personas expertas nombradas por cada Estado parte y quienes actuarán de manera independiente. El CIPERDI será el foro para intercambiar ideas, experiencias, así como para examinar los avances en la instrumentación de la Convención, pudiendo formular recomendaciones para que los Estados parte adopten medidas específicas.<sup>5</sup>

Como lo establece la propia convención, la primera reunión del comité será convocada por la Secretaría General de la OEA tan pronto se haya recibido el décimo instrumento de ratificación de cualquiera de las convenciones. México la ratificó sin reservas, con la siguiente declaración interpretativa:

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Ibid., artículo 1º, párrafos 2º y 3º.

<sup>5</sup> Ibid., artículo 15, fracciones IV y V.



El alcance del artículo 4, fracción XI de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, implica que no se considerarán discriminatorios los requisitos de nacionalidad mexicana, sin otra nacionalidad y los demás relativos para el ingreso a los planteles del Sistema Educativo Militar, que están destinados a formar y capacitar a militares para las Fuerzas Armadas, acorde a lo instituido en los artículos 32 y 123 Apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La referida fracción XI del artículo 4º estipula que:

Los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia, incluyendo: [...] La denegación del acceso a la educación pública o privada, así como a becas de estudio o programas de financiamiento de la educación, en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención.

A su vez, el artículo 1.1 define a la discriminación racial como “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico”.

El decreto promulgatorio de la CIRDI fue publicado, para su debida observancia, en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de 20 de febrero de 2020,

habiéndose divulgado el correlativo decreto de aprobación el 8 de noviembre de 2019, previo al depósito del instrumento mexicano de ratificación.

### **III. Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia**

Por su parte, la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (CIDI),<sup>6</sup> entró en vigor el 20 de febrero de 2020, igualmente a partir del depósito del segundo instrumento de ratificación y conforme a su artículo 20, párrafo 1º. A la fecha, son Estados parte México y Uruguay, y signatarios Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Panamá y Perú.

La CIDI fue firmada *ad referendum* por México el 13 de noviembre de 2018; la exposición de motivos del Ejecutivo al Senado, del día 28 del mismo mes y año, resalta que, en el marco de esta convención:

- Se reconoce la obligación de los Estados parte de adoptar medidas nacionales y regionales para fomentar y estimular el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los grupos e individuos bajo su jurisdicción, sin distinción alguna, por motivos de sexo, edad, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición económica, condición de migrante, refugiado o desplazado, nacimiento, condición infectocontagiosa estigmatizada, característica genética, discapacidad, sufrimiento psíquico incapacitante o cualquier otra condición social.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> No confundir con el Comité Interamericano para el Desarrollo Integral, órgano con el mismo acrónimo que depende directamente de la Asamblea General de la OEA.

<sup>7</sup> *Cfr.* CIDI, artículos 1º, párrafo 1º; 4º y ss.

- La discriminación comprende cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en el ámbito público o privado, con el propósito de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados parte.<sup>8</sup>
- Se define a la intolerancia como el acto o conjunto de actos o manifestaciones que expresan el irrespeto, rechazo o desprecio de la dignidad, características, convicciones u opiniones de los seres humanos por ser diferentes o contrarias, que se manifiesta a través de la marginación, exclusión o violencia contra grupos en condiciones de vulnerabilidad.<sup>9</sup>
- Entre las acciones que los Estados parte deben llevar a cabo para prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, destaca la formulación y ejecución de políticas para favorecer el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades para todas las personas, en los campos educativo, laboral, social o de cualquier otra índole.<sup>10</sup>
- El seguimiento, intercambio de experiencias y recomendaciones a los Estados parte para la adopción de medidas específicas, corresponden de igual forma al previamente mencionado CIPERDI.<sup>11</sup>
- Entre los aspectos novedosos de la CIDI, en correspondencia con la doctrina y la jurisprudencia interamericanas, está la inclusión de categorías sospechosas o motivos prohibidos de discriminación, que se suman a los expresamente reconocidos en otros instrumentos internacionales antidiscriminatorios, tales como orientación sexual, identidad

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, artículo 1º, párrafo 1º.

<sup>9</sup> *Ibid.*, artículo 1º, párrafo 5º.

<sup>10</sup> *Ibid.*, artículo 6º.

<sup>11</sup> *Ibid.*, artículo 15, fracciones IV y V.

y expresión de género, condición de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno.<sup>12</sup>

- Otro de los aportes relevantes de la convención se vincula con el carácter evolutivo de los derechos humanos, al prever formas contemporáneas de discriminación en relación con los avances tecnológicos regionales, entre las que se encuentra el internet y las investigaciones sobre el genoma humano destinadas a la selección de personas o a la clonación de seres humanos.<sup>13</sup>

México también ratificó la CIDI sin reservas y con una declaración interpretativa, sustancialmente idéntica, *mutatis mutandis*, a la formulada a la CIDI; los decretos de aprobación y de promulgación, se publicaron en el DOF de 8 de noviembre de 2019 y de 20 de febrero de 2020, respectivamente.

#### **IV. Beneficios para el orden jurídico mexicano y los retos para su implementación**

La apertura y vinculación de México con los mecanismos e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos han estado acompañadas de las modificaciones necesarias al marco jurídico nacional contra la discriminación. Durante las dos décadas pasadas, éste ha tenido un avance importante en la dirección adecuada, a saber: la reforma de 2001 al artículo 1º constitucional, que prohibió toda forma de discriminación orientada a anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;<sup>14</sup> la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), promulgada en 2003, regla-

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, artículos 1º, párrafo 1º y 4º, fracción VIII.

<sup>13</sup> *Ibid.*, artículos 4º, fracción XIII y 6º.

<sup>14</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Marco legal contra la discriminación, Conapred. <[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=160&id\\_opcion=170&op=170](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=160&id_opcion=170&op=170)> (Última consulta: 23 de octubre, 2020).

mentaria (entonces) del párrafo 3º del citado precepto constitucional y que dio origen precisamente al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred);<sup>15</sup> la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, una reforma de gran calado en esta materia, y la reforma integral de 2014 a la LFPED para ampliar atribuciones al Conapred y brindar una efectiva protección del derecho a la no discriminación. Como efecto de esa adecuación del marco jurídico, todas las entidades federativas del país cuentan también con sus propias leyes en la materia.

En este contexto, a continuación se identifican algunos de los beneficios y retos específicos de la vinculación a las convenciones objeto de este artículo.

#### **a. Beneficios**

Para apreciar en su justa dimensión los beneficios de ambas ratificaciones bajo análisis para el orden jurídico mexicano, se deben enmarcar de manera precisa en el texto en vigor del artículo 1º constitucional, mismo que preceptúa, a partir de la reforma del 2011:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

---

<sup>15</sup> Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La incorporación de la CIRDI y la CIDI al ordenamiento mexicano, con carácter de ley suprema en virtud del artículo 133 constitucional, garantiza que toda persona sujeta a la jurisdicción nacional gozará de los derechos humanos reconocidos en ellas, así como de las correspondientes garantías que prevén las instancias nacionales e internacionales para su debida protección.

Como consecuencia de tal incorporación, la aplicación y exégesis del último párrafo del artículo 1º constitucional y de la LFPED deberán sujetarse a los principios de interpretación conforme y *pro persona*, integrando ambas convenciones al proceso hermenéutico bajo el tamiz de la norma más protectora de la igualdad y la no discriminación en cada caso.

Ello, a su vez, implica que todas las autoridades del país, en sus respectivos ámbitos, deberán ajustar su conducta a la CIRDI y la CIDI, de manera

armónica e indivisible con el texto constitucional y pese a cualquier ley inferior en contrario.

De manera específica, conforme a la jurisprudencia constitucional mexicana lo anterior se traduce en:

- El ingreso de los contenidos sustantivos de la CIRDI y la CIDI al denominado “bloque de constitucionalidad”,<sup>16</sup> abierto a los derechos humanos de fuente convencional reconocidos en ambos tratados de los que México ha pasado a ser parte. Ello, habida cuenta de la determinación del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el sentido de que “existe un reconocimiento en conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte”.<sup>17</sup>
- Que, por consiguiente, los derechos humanos reconocidos tanto en la CIRDI como en la CIDI pasan a formar parte del “parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Cfr.* César Astudillo Reyes, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Zamudio, Luis Raúl González, Diego Valadés, Jorge Carpizo (Coords.), Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Estado constitucional (t. IV, vol. 1). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, serie Doctrina Jurídica, núm. 715, pp. 117 y ss.

<sup>17</sup> *Cfr.* DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Contradicción de Tesis 293/2011. 10ª Época. Pleno. S. J. F., 25 de abril de 2014.

<sup>18</sup> *Idem.*

- Que todos los jueces de la república, en ejercicio del control de convencionalidad, ya sea difuso o concentrado según el caso, tienen el deber de inaplicar o invalidar, según corresponda, cualquier norma ordinaria contraria a los referidos derechos humanos de fuente CIRDI/CIDI, si habiendo varias interpretaciones jurídicamente válidas no fuera posible armonizarlas para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos. Las autoridades no jurisdiccionales carecen de la facultad de inaplicación, pero junto con los jueces ordinarios y constitucionales tienen el deber de interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, en este caso la CIRDI y la CIDI, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.<sup>19</sup>
- Que a la CIRDI y la CIDI en sí, se añade la jurisprudencia relacionada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que sobre ellas verse, para efectos del control *ex officio* de convencionalidad de las normas y actos de autoridad, a cargo de los jueces mexicanos a partir de la emblemática Resolución del Pleno de la SCJN en el expediente varios 912/2010.<sup>20</sup>
- Cabe precisar que, si bien el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad al que se encuentran obligados los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano no son en rigor sinónimos, la SCJN coincide con la Corte IDH en que la pretensión de oponer uno a otro constituye un falso dilema; ello en virtud de que a través de los mecanismos constitucionales de cada Estado, los tratados que celebre

---

<sup>19</sup> *Cfr.* Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y Votos Particulares formulados por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales, así como Votos Particulares y Concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, DOF, de 4 de octubre de 2011 [Caso Radilla Pacheco Vs. México], párrafo 33.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párrafos 24 y ss.



pasan a formar parte de su ordenamiento jurídico, de forma que el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria.<sup>21</sup>

Agotado en su caso el control de convencionalidad a nivel jurisdiccional interno, preventivo de la responsabilidad internacional del Estado, la ratificación mexicana de la CIRDI y la CIDI amplía también el horizonte de protección internacional de los respectivos derechos humanos.

Es verdad que tanto el reconocimiento de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para conocer de denuncias individuales de presuntas violaciones por los Estados parte en la CIRDI y/o en la CIDI como el de la jurisdicción obligatoria de la Corte IDH para conocer de casos contenciosos derivados de semejantes denuncias son opcionales. En el caso de México, el gobierno no ha procedido a realizar expresamente dichos reconocimientos.

No obstante, nada impide que la Comisión y la Corte Interamericanas recurran a la CIRDI y a la CIDI para la aplicación e interpretación de las disposiciones relacionadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), al conocer de denuncias y casos en el marco de la CADH, cuyos mecanismos análogos de solución de controversias sí aplican de pleno derecho al Estado mexicano.

Ello es así —como por cierto lo advirtiera el Ejecutivo ante el Senado al someter la CIDI a su aprobación—, en virtud de que la normativa interamericana de derechos humanos ha de analizarse, aplicarse e interpretarse no de manera estática, sino tomando en cuenta su paulatina integración con nuevos instrumentos y bajo el criterio de la Corte Internacional de Justicia, hecho suyo por el Tribunal de San José, de acuerdo al cual “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del

---

<sup>21</sup> *Cfr.* Contradicción de Tesis 293/2011, *supra*.

conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tiene lugar”.<sup>22</sup>

## **V. Los retos para su implementación**

Si los beneficios de la CIRDI y la CIDI para el orden jurídico mexicano quedan claros, ciertos retos para su implementación resultan menos manifiestos que otros.

De entrada, cabe preguntarse cuál es el valor agregado de ambas convenciones, de cara a otros instrumentos en la materia, destacadamente la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Al respecto, el preámbulo de la CIDI establece

que, aunque el combate al racismo y la discriminación racial haya sido priorizado en un instrumento internacional anterior, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, es esencial que los derechos en ella consagrados sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos, a fin de consolidar en las Américas el contenido democrático de los principios de la igualdad jurídica y de la no discriminación.

El debate en torno de si debe darse prioridad a la protección universal sobre la regional de los derechos humanos, o viceversa, es añejo. Más allá de los análisis y debates sobre el particular, cuyo estudio rebasaría este espacio, lo cierto es que la posibilidad de recomendaciones o decisiones contradictorias sobre una misma situación entre instancias universales y regionales de protección, aun partiendo de que tal caso sea la excepción y no la regla, ha dejado de ser una mera hipótesis especulativa o teórica.

---

<sup>22</sup> Cfr. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, párrafo 37.

Sin embargo, el reto para los órganos de supervisión y los Estados parte de la CIRDI en particular radica en propiciar una genuina complementariedad y sinergia, y no una mera duplicidad, entre aquella y los mecanismos de la Convención universal de 1965, con la debida ponderación de las ventajas comparativas de cada una de cara a las circunstancias mundiales, regionales y subregionales.

Lo anterior quiere decir que, en los casos particulares que se susciten en nuestro hemisferio, la protección de los derechos podrá venir desde uno o ambos sistemas —universal e interamericano—, en beneficio de las personas de nuestras regiones, pero con los retos operativos que ello implica.

Otro desafío para la implementación de la CIRDI y la CIDI lo constituyen los discursos de odio en las redes sociales, incluyendo el vínculo entre discursos y crímenes de odio, extensivo —como lo demuestra la experiencia— a la prevención y la lucha contra el genocidio. En tal sentido, en el seno del CIPERDI sería deseable el intercambio de ideas y experiencias no sólo entre los Estados parte —a través de sus instituciones nacionales designadas al efecto—<sup>23</sup> y los órganos del sistema interamericano, sino también con otros sistemas e instancias internacionales.

Más allá de las experiencias que pudiera aportar el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, por ejemplo, cuenta con un Protocolo Adicional al Convenio de Budapest sobre la Ciberdelincuencia, concerniente a la criminalización de actos de naturaleza racista o xenofóbica cometidos a través de sistemas de cómputo.<sup>24</sup>

México, en tanto Estado parte en la CIRDI y la CIDI y Estado con estatuto de Observador en el Consejo de Europa, se encuentra estratégicamente posicionado para asumir el liderazgo en este respecto, como indudablemente lo hará en su oportunidad.

---

<sup>23</sup> *Cfr.* CIRDI, artículo 13, y CIDI, mismo numeral.

<sup>24</sup> *Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems*, Strasbourg, 28/01/2003, European Treaty Series No. 189.

Otro posible reto para la implementación de la CIRDI y la CIDI pudiera provenir del propio ordenamiento mexicano, en aquellos casos de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a situaciones excepcionales de emergencia en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, como lo dispone el artículo 29 constitucional.

Sin embargo, la CADH y otros tratados en la materia sintonizan con el propio artículo 29 constitucional al establecer que “no podrá restringirse ni suspenderse” el ejercicio de un núcleo o *corpus* inderogable de derechos y garantías esenciales, empezando precisamente por el derecho a la no discriminación.

No obstante, el hecho de que se hayan formulado declaraciones interpretativas a la CIRDI y la CIDI, debido a requisitos de nacionalidad para efectos de los artículos 32 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política, es indicativo de que la cuestión dista de encontrarse zanjada.

En caso de conflicto entre una disposición de la Constitución y alguna otra ya sea de la CIRDI o la CIDI, predominaría aquella en el orden interno, siguiendo la resolución 293/2011 de la SCJN; en tanto que en el orden internacional primaría la última por virtud del Derecho de los Tratados,<sup>25</sup> con la consiguiente responsabilidad del Estado mexicano.<sup>26</sup>

Por lo anterior, resultaría aconsejable un especial monitoreo y seguimiento a tal respecto durante el proceso de implementación de la CIRDI y la CIDI, con miras a armonizar oportunamente en lo posible, bien por vía legislativa, bien por vía interpretativa, cualquier discrepancia que llegara a detectarse.

---

<sup>25</sup> *Cfr.* Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT), artículo 27 “El derecho interno y la observancia de los tratados”.

<sup>26</sup> *Cfr.* Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, artículo 32 “Irrelevancia del derecho interno”, Asamblea General de la Naciones Unidas, Resolución A/RES/56/83, 22 de enero de 2002.

## **Conclusión**

Una de las luchas más persistentes de la nación mexicana ha sido aquella por la igualdad y la no discriminación. En los Sentimientos de la Nación de 1814, José María Morelos y Pavón manifestaba el anhelo de que “la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud”.<sup>27</sup>

Esta lucha la comparten los Estados americanos y la comunidad internacional en su conjunto. El articulado de la CADH da inicio, justamente, con el compromiso de las partes de “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y [...] garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna” y con la proclamación de que, para los efectos de dicha convención, “persona es todo ser humano”.<sup>28</sup>

La doctrina sostiene que el principio de no discriminación determina el campo de aplicación de la igualdad, en la medida en que por igualdad ante la ley se entiende el principio según el cual los casos idénticos deben ser tratados de manera idéntica, pudiendo los casos diferentes ser tratados en función de las circunstancias propias de cada caso, pero quedando prohibidos determinados tipos de diferenciación por el principio de no discriminación.<sup>29</sup>

En este orden de ideas, la ratificación mexicana de la CIRDI y la CIDI, al expandir el catálogo de parámetros ilícitos de diferenciación, inadmisibles en el marco del derecho humano a la no discriminación, constituye así un nuevo

---

<sup>27</sup> *Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución*, Numeral 15, disponible en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1985*, México, Porrúa, 9ª ed., 1985, pp. 29-31.

<sup>28</sup> *Cfr.* CADH, artículo 1.

<sup>29</sup> *Cfr.* Karl Joseph Partsch, “Les principes de base de droits de l’homme: l’autodetermination, l’égalité et la non-discrimination”, en Karel Vasak, *Les dimensions internationales de droits de l’homme*, París, UNESCO, 1978, pp. 64 y 65.

paso, firme y decidido, no sólo hacia el goce pleno y efectivo de la igualdad jurídica, sino hacia los ideales de libertad, dignidad y fraternidad plasmados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos, tanto como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>30</sup>

El proceso de implementación de estas convenciones de avanzada dista de estar exento de retos y riesgos, pero mayores son las ventanas de oportunidad que se abren para la progresividad, la armonización normativa, las políticas públicas, el intercambio de experiencias y la cultura de los derechos humanos, en abono, por añadidura, del liderazgo de México en el sistema interamericano.

---

<sup>30</sup> *Cfr.*, por ejemplo, el artículo 3º constitucional.

# **Breve análisis de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia**

**Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación**

Este documento presenta un breve análisis acerca de las convenciones aprobadas en 2013 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA): Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (en adelante “Convención antidiscriminatoria”) y Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (en adelante “Convención contra el racismo”, y ambas también en adelante “las convenciones”). Para ello, se precisan los principales aportes que las convenciones realizan en materia de derechos humanos. Posteriormente, se hace un breve recuento de los avances del Estado mexicano en la materia. Por último, a manera de conclusión, se establece la posición del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) en torno a su implementación.

## **Consideraciones previas**

La discriminación es un problema estructural prevaleciente en México y en el continente americano, que conlleva una serie de violaciones a los derechos

humanos, agrava las condiciones de pobreza, marginación y exclusión social, y constituye un obstáculo para el desarrollo democrático en la región.

A lo largo del tiempo, la discriminación y el racismo han mostrado una capacidad dinámica de renovación que se materializa en nuevas y diferentes formas de expresión. Asimismo, han evidenciado una dimensión de especial gravedad ante el aumento de los delitos de odio, cometidos por motivos de origen nacional, religión, pertenencia étnica, orientación sexual, identidad y expresión de género, entre otros.

En ese sentido, las convenciones son instrumentos jurídicos vinculantes para combatir la discriminación en los países de la región, considerando el contexto actual. La Convención contra el racismo entró en vigor el 11 de noviembre de 2017, el trigésimo día a partir de la fecha en que se depositó el segundo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la OEA, el primero por Costa Rica y el segundo por Uruguay. Además, se han adherido Antigua y Barbuda, Ecuador, México y Brasil.<sup>1</sup>

Por su parte, la Convención antidiscriminatoria entró en vigor el 20 de febrero de 2020, trigésimo día a partir de la fecha del depósito del segundo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la OEA, el cual corrió a cargo de México. La primera ratificación fue por parte de Uruguay, y ambos son los dos únicos países parte de la Convención antidiscriminatoria. Otros diez países han mostrado intención de ser parte de este instrumento mediante su firma, pero aún no han presentado su ratificación.<sup>2</sup>

Salvo algunas consideraciones y ciertas definiciones en el preámbulo, los textos de las convenciones contienen, en esencia, las mismas disposiciones. Por consiguiente, se realizará el análisis de manera conjunta, haciendo énfasis en los aspectos que las diferencian.

---

<sup>1</sup> Véase <[https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-68\\_racismo\\_firmas.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo_firmas.asp)>.

<sup>2</sup> Véase <[https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia\\_firmas.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp)>.



## I. Principales aportes

### a. Definiciones

#### 1) Definiciones conceptuales que consolidan estándares internacionales

Las Convenciones aportan definiciones jurídicamente vinculantes de *discriminación indirecta; discriminación múltiple o agravada; intolerancia, y medidas especiales o acciones afirmativas*. La Convención antidiscriminatoria da una definición general de *discriminación* y la Convención contra el racismo, de *discriminación racial* y *racismo*.

Dichas definiciones integran el desarrollo conceptual contenido en instrumentos, observaciones y recomendaciones generales de organismos internacionales de derechos humanos;<sup>3</sup> e incorporan avances jurisprudenciales.<sup>4</sup>

Notable resulta la definición de *racismo*, cuyo contenido desmonta cualquier pretensión legitimadora del concepto de raza aplicado a la especie humana, y reitera el carácter científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto de cualquier pretensión de supremacía racial.

En particular, la Convención antidiscriminatoria incluye *categorías sospechosas o motivos prohibidos de discriminación* que no se encuentran expresamente reconocidas en ningún otro instrumento internacio-

---

<sup>3</sup> Cfr. Comité de Derechos Humanos. Observaciones Generales números 4, 18 y 28; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 20; Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación General número 25; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendaciones Generales números 14 y 32. Declaración de Principios sobre la Tolerancia, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): Caso Nadege Dorzema y Otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012; Caso Artravia Muriello y otros (fertilización in vitro) vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012; Caso Duque vs. Colombia. Sentencia de 26 de febrero de 2016; Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012; Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

nal antidiscriminatorio, tales como orientación sexual,<sup>5</sup> identidad y expresión de género, condición de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno. Reconocimiento que constituye un avance fundamental en materia de normativa antidiscriminatoria, toda vez que estas categorías ya han sido reconocidas como protegidas por organismos internacionales, así como por la jurisprudencia y doctrina del sistema interamericano de derechos humanos, con base en los principios de mayor protección, interrelación e interpretación evolutiva de los derechos.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> En el caso de la “orientación sexual”, es preciso mencionar que la misma también ha sido reconocida como categoría sospechosa por otro instrumento interamericano de carácter vinculante -sin ser propiamente antidiscriminatorio-, como lo es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada el 15 de junio de 2015, y en vigor, a partir del 11 de enero de 2017 (pendiente de ratificación por parte del Estado mexicano).

<sup>6</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 20, fue explícito al declarar que la orientación sexual y la identidad de género son motivos prohibidos de discriminación (párr. 32). La Corte IDH, en el caso *Atala Rifo y niñas vs. Chile*, determinó que “la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona”. Sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 91. En su Opinión Consultiva 18/03, de 17 de septiembre de 2003, la Corte IDH, al referirse a la condición jurídica y los derechos de las personas migrantes en situación irregular, reafirmó el principio de igualdad y no discriminación con relación a esas personas, al establecer que “la situación —migratoria— regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio”. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha utilizado los diversos mecanismos con los que cuenta para proteger efectivamente los derechos de refugiados y refugiadas, apátridas, personas repatriadas y desplazadas internas, mediante sus decisiones, informes adoptados en los procedimientos de medidas cautelares, peticiones individuales, estudios realizados sobre la situación de derechos humanos de los países y temas específicos, así como en declaraciones especiales. *Cfr. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en Canadá de 2000; Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, e Informe de movilidad humana. Estándares interamericanos: derechos humanos de migrantes, refugia-*

## **b. Derechos protegidos**

### 1) Reconocimiento de la dimensión colectiva de la discriminación y de derechos colectivos

Otros de los aportes sustanciales de las convenciones son el reconocimiento expreso de los derechos colectivos y de la dimensión colectiva de la discriminación, en armonía con el desarrollo de instrumentos internacionales<sup>7</sup> y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).<sup>8</sup>

Dichos instrumentos y jurisprudencia han avanzado, en particular, respecto a los derechos de los pueblos indígenas y pueblos afrodescendientes — quienes han enfrentado una discriminación histórica en la región—, y han reconocido, en específico, que las personas indígenas y afrodescendientes tienen derechos no sólo como individuos, sino también como pueblos, esto es, como sujetos colectivos de derechos son titulares de derechos colectivos. Por

---

*dos, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos.*

<sup>7</sup> Desde la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se reconoció que las víctimas de la discriminación pueden ser de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico (artículo 9). La Declaración de Durban y su Programa de Acción establecen que las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden ser tanto individuos como grupos de individuos (párr. 1 y 26). Otros instrumentos internacionales que reconocen derechos colectivos y la dimensión colectiva de ciertos derechos son la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

<sup>8</sup> Cfr. Corte IDH: Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni *vs.* Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa *vs.* Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya *vs.* Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006; Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, Sentencia de 28 de noviembre de 2007; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek *vs.* Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010; Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku y sus miembros *vs.* Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012.

consiguiente, sus derechos deben ser protegidos tanto en su ámbito singular como en el colectivo, como expresamente lo prevén las convenciones.

En este sentido, han reconocido además la dimensión colectiva de la discriminación, pues ésta puede afectar no sólo a individuos, sino también a grupos o colectivos, por lo que su protección debe ser también colectiva, como lo afirman expresamente y con gran acierto las convenciones.

## 2) Reconocimiento del alcance de la protección contra la discriminación en el ámbito privado

Un aporte sustancial para garantizar la protección efectiva contra la discriminación a toda persona y colectivo es el reconocimiento del ámbito privado como espacio en el que tienen lugar los actos discriminatorios, y en el cual debe intervenir también el Estado para proteger a las personas, además de hacerlo en la esfera pública.

Este reconocimiento se corresponde con la obligación de los Estados en materia de protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, pues no basta que los Estados se abstengan de discriminar, sino que es necesario que realicen acciones en materia de igualdad y no discriminación destinadas a impedir que particulares cometan actos de discriminación; criterio que ha sido reiterado por organismos internacionales de derechos humanos.<sup>9</sup>

El reconocimiento del ámbito privado como esfera de protección contra la discriminación también encuentra sustento debido a la gravedad de las consecuencias de este fenómeno y del racismo respecto a otros bienes jurídicos y sociales, además del hecho de que los efectos de la discriminación privada distan mucho de ser exclusivamente privados, pues repercuten, como

---

<sup>9</sup> *Cfr.* Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Generales números 5 y 16. Comité de Derechos Humanos, Observación General número 28. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendaciones Generales números 19, 25 y 28. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Recomendación General número 20.

se ha referido, en colectivos; en particular, en aquellos a los cuales pertenecen quienes enfrentan la discriminación.

La tolerancia a la discriminación en el ámbito privado o entre particulares fomenta, incluso, la discriminación en su conjunto, por lo que resulta indispensable su prohibición y protección contra ella, como lo prevén las convenciones.

### **c. Deberes del Estado**

#### 1) Reconocimiento de formas contemporáneas de discriminación y racismo

Otro de los aportes relevantes de las convenciones lo constituye la concreción del carácter evolutivo de los derechos, al explicitar, de manera enunciativa, formas contemporáneas de discriminación y racismo que se expresan en nuestro continente. Así, se incluyen las implicaciones de los avances tecnológicos en las nuevas formas de expresión del racismo, la discriminación y la intolerancia, tales como internet, las investigaciones sobre el genoma humano destinadas a la selección de personas, la restricción del ingreso a lugares públicos o privados con acceso al público, entre otras.

#### 2) Reconocimiento de la diversidad y obligación de su inclusión

De especial relevancia resulta la concreción de compromisos tendientes a garantizar el reconocimiento de la *diversidad* en la región, mediante el aseguramiento de medidas que reflejen la diversidad actual en las sociedades, *sistemas políticos y legales*, con la finalidad de atender las necesidades legítimas de todos los sectores de la población.

Reconocimiento que se ha dado en diversos países de las Américas. En el caso de México, aún con grandes desafíos por enfrentar, ha sido reconocida su composición pluricultural y, con ello, el pluralismo jurídico, con algunos avances en los sistemas electorales y de justicia.

#### **d. Mecanismos de protección y seguimiento**

Los mecanismos de protección se reservan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), lo que representa un avance para la realización efectiva del derecho a la igualdad y no discriminación en la región ante las posibilidades que brinda su sistema de peticiones y comunicaciones, así como de asesoramiento y cooperación técnica. Aun cuando México ya ha reconocido la competencia de la Corte IDH, para efectos de las convenciones se requerirá del reconocimiento expreso en torno a ellas.

Asimismo, dicho sistema refuerza la previsión de la instalación del Comité Interamericano para la Prevención y la Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, instancia ante quien se prevé la elaboración de informes periódicos, que permitirán a los Estados una autoevaluación de las políticas implementadas, realizar evaluaciones comparativas y fomentar buenas prácticas.

## **II. Avances del Estado mexicano en materia de igualdad y no discriminación**

El Estado mexicano cuenta con importantes avances en materia de prevención, protección y garantía contra la discriminación, entre los que se encuentran:

- Prohibición expresa de la discriminación mediante cláusula antidiscriminatoria contenida en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 30 cláusulas antidiscriminatorias en las constituciones locales.
- Una ley federal y 32 leyes locales antidiscriminatorias.
- Tipificación de la discriminación a nivel federal y en 31 entidades federativas, ya sea como delito autónomo o como agravante de otros delitos, tales como homicidio, lesiones y odio.

- Inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de la premisa “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera” para combatir las desigualdades sociales y la discriminación, con su correspondiente programa especial: Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2021-2024.
- Integrante y fundador de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), cuyo objetivo es la cooperación para el intercambio de información y experiencias, así como la realización de acciones de prevención y lucha contra la discriminación.
- La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), que, entre otras:
  - › Contiene una amplia definición del concepto de *discriminación* que incluye nociones previstas en las convenciones sobre discriminación, discriminación racial, discriminación indirecta, intolerancia. Asimismo, prevé, de manera enunciativa, las *categorías prohibidas* de origen nacional o étnico, tono de piel, cultura, sexo, género, discapacidades, condición social, económica, de salud, características genéticas, situación migratoria, opiniones, preferencias sexuales, identidad o filiación política, así como la segregación racial, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (artículo 1, fracción III).
  - › Prevé la protección contra la discriminación en el ámbito privado (artículo 20, fracción XLIV).
  - › Establece la *obligatoriedad* a los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia de realizar las *medidas de nivelación*, las *medidas de inclusión* y las *acciones afirmativas* necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación (artículo 15 bis).

- › Crea la *institución nacional* encargada de prevenir y eliminar la discriminación: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (artículos 16 y 17).
- › Dota al Conapred (artículo 20), entre otras, de atribuciones para:
  - » generar y promover políticas, programas, proyectos o acciones encaminadas a la *prevención y eliminación* de la discriminación (fracción XX);
  - » elaborar, coordinar y supervisar la instrumentación del Programa especial y obligatorio contra la discriminación (fracción XXII);
  - » conocer e *investigar* los presuntos actos discriminatorios cometidos por personas *servidoras públicas, poderes públicos federales o particulares*, y emitir, en su caso, resoluciones por disposición que establezcan *medidas administrativas y de reparación* contra las responsables, conforme un catálogo de conductas expresamente previstas, cuyo contenido es coincidente con las hipótesis de regulación previstas en las convenciones (fracciones XLIV, XLVI y artículo 9);
  - » efectuar, coordinar y difundir *estudios* e investigaciones sobre el derecho a la no discriminación (fracción XLIX);
  - » proponer al Ejecutivo Federal reformas *legislativas* que protejan y garanticen el derecho a la no discriminación (fracción LII);

De lo anterior, se advierte que México cuenta con importantes avances en materia legislativa, de política pública y cooperación internacional relativas a igualdad y no discriminación, que son coincidentes y congruentes con los compromisos previstos en las convenciones.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para mayor detalle, se acompaña, como anexo, un cuadro comparativo con las disposiciones de las Convenciones y la LFPED.



Además, asume la responsabilidad que adquiere al haber sido nombrado como la institución nacional para dar seguimiento al cumplimiento de las convenciones interamericanas en los términos establecidos en el artículo 13 de ambas convenciones.<sup>11</sup>

### **III. Retos y desafíos**

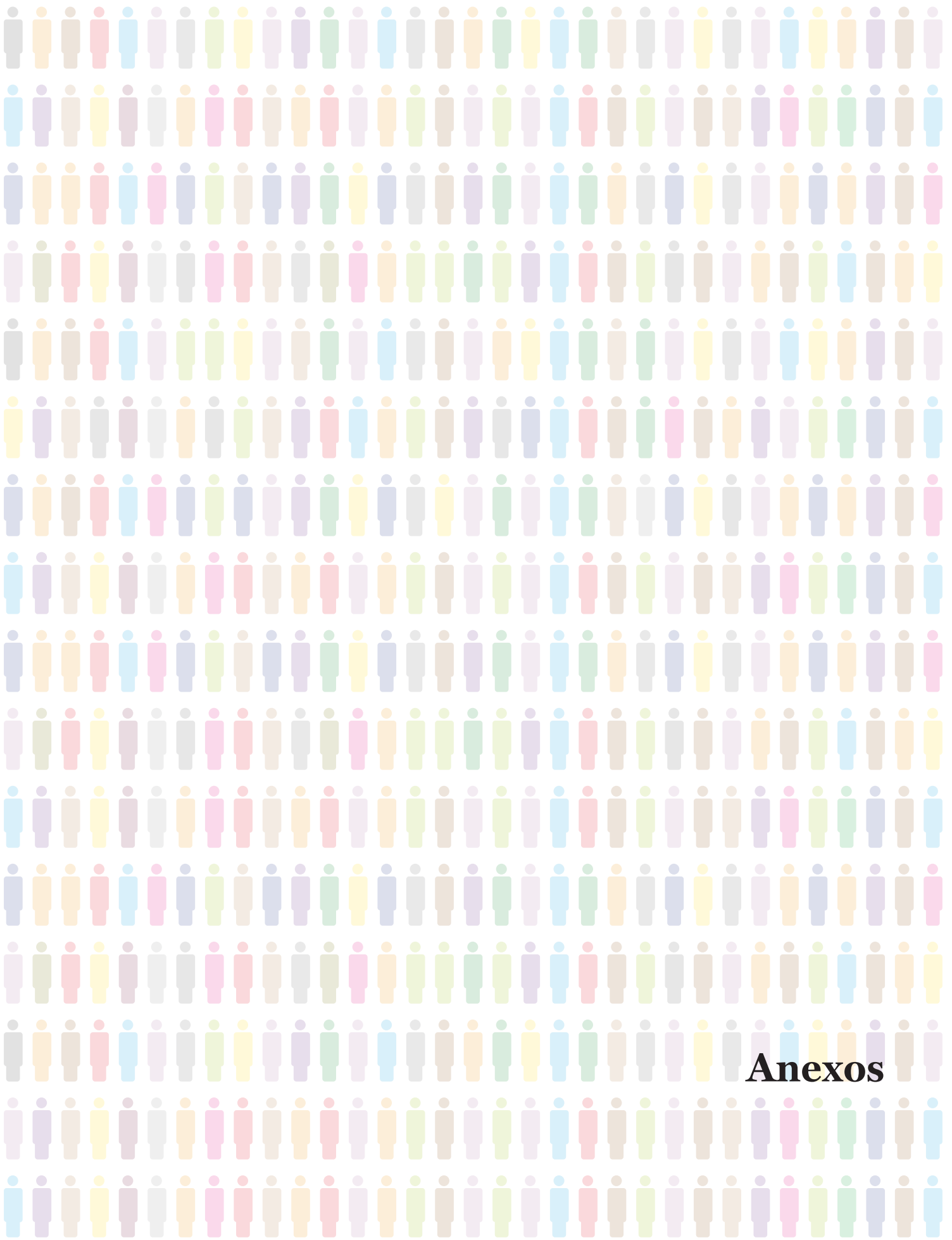
1. Derivado de la reforma constitucional de 2011 sobre derechos humanos y el control de convencionalidad, uno de los principales retos consistirá en la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos de protección en materia de derechos humanos.
2. Impulsar procesos participativos e incluyentes a través de la realización de consultas públicas que involucren a los diferentes grupos de población a fin de conocer de cerca los retos y obstáculos que enfrentan para ejercer sus derechos consagrados en las convenciones interamericanas.
3. Lograr una coordinación efectiva en el marco programático en materia de Derechos Humanos, de los mecanismos de seguimiento a recomendaciones internacionales que incorpore los ya existentes (p. e., CERD, MEPU, CEDAW, NNA, PCD, etc.) y los derivados de ambas convenciones (Comité Interamericano para la Prevención y la Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia).
4. Reforzar o crear las políticas y leyes para la efectiva protección de los derechos humanos derivado de los motivos prohibidos de discriminación que consideran las convenciones: orientación sexual, identidad y expresión de género, condición de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno.

---

<sup>11</sup> Nota disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_designacion\\_autoridad\\_central\\_Mexico\\_9-22-2021.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_designacion_autoridad_central_Mexico_9-22-2021.pdf)

5. Fortalecimiento de las capacidades de la institución nacional designada para cumplir los objetivos de las convenciones.
6. Establecer en la legislación correspondiente los mecanismos de sanción mencionados en las convenciones, incluyendo las leyes antidiscriminatorias, en la medida en que la sanción es parte del ámbito de aplicación de estos instrumentos jurídicos y que forma parte del espíritu de la norma cuando establece el deber de prohibir dichos actos.
7. La regulación o monitoreo de la publicación, circulación o diseminación, por cualquier forma y/o medio de comunicación, incluida la internet, de cualquier material discriminatorio que promueva o incite al odio.
8. Consolidar los mecanismos de protección de los derechos humanos en el ámbito privado, ya que el Estado también tiene la obligación de eliminar la discriminación que se produzca en el ámbito de la vida privada.

Sin duda, son grandes los desafíos, pero también lo es la voluntad del Estado mexicano para afrontarlos y poder hacer realidad y garantizar la máxima en que se funda todo orden jurídico democrático: *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*.



**Anexos**

# Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia

LOS ESTADOS PARTES DE LA PRESENTE CONVENCIÓN,  
**CONSIDERANDO** que la dignidad inherente a toda persona humana y la igualdad entre los seres humanos son principios básicos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

**REAFIRMANDO** el compromiso determinado de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos con la erradicación total e incondicional de toda forma de discriminación e intolerancia, y la convicción de que tales actitudes discriminatorias representan la negación de valores universales como los derechos inalienables e inviolables de la persona humana y de los propósitos y principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Social de las Américas, la Carta Democrática Interamericana, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos;

**RECONOCIENDO** la obligación de adoptar medidas en el ámbito nacional y regional para fomentar y estimular el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos y grupos sometidos a su jurisdicción, sin distinción alguna por motivos de sexo, edad, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición económica, condición de migrante, refu-

giado o desplazado, nacimiento, condición infectocontagiosa estigmatizada, característica genética, discapacidad, sufrimiento psíquico incapacitante o cualquier otra condición social;

**CONVENCIDOS** de que los principios de la igualdad y de la no discriminación entre los seres humanos son conceptos democráticos dinámicos que propician el fomento de la igualdad jurídica efectiva y presuponen el deber del Estado de adoptar medidas especiales en favor de los derechos de los individuos o grupos que son víctimas de discriminación e intolerancia, en cualquier esfera de actividad, sea privada o pública, a fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades y combatir la discriminación e intolerancia en todas sus manifestaciones individuales, estructurales e institucionales;

**TENIENDO EN CUENTA** que las víctimas de discriminación e intolerancia en las Américas son, entre otros, los migrantes, los refugiados y desplazados y sus familiares, así como otros grupos y minorías sexuales, culturales, religiosas y lingüísticas afectados por tales manifestaciones;

**CONVENCIDOS** de que ciertas personas y grupos son objeto de formas múltiples o agravadas de discriminación e intolerancia motivadas por una combinación de factores como sexo, edad, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición económica, condición de migrante, refugiado o desplazado, nacimiento, condición infectocontagiosa estigmatizada, característica genética, discapacidad, sufrimiento psíquico incapacitante o cualquier otra condición social, así como otros reconocidos en instrumentos internacionales;

**CONSTERNADOS** por el aumento general, en diversas partes del mundo, de los casos de intolerancia y violencia motivados por el antisemitismo, la cristianofobia y la islamofobia, así como contra miembros de otras comunidades religiosas, incluidas las de origen africano;

**RECONOCIENDO** que la coexistencia pacífica entre las religiones en sociedades pluralistas y Estados democráticos se fundamenta en el respeto a la igualdad y a la no discriminación entre las religiones, y en la clara separación entre las leyes del Estado y los preceptos religiosos;

**TENIENDO EN CUENTA** que una sociedad pluralista y democrática debe respetar la identidad cultural, lingüística, religiosa, de género y sexual de toda persona, que pertenezca o no a una minoría, y crear las condiciones que le permitan expresar, preservar y desarrollar su identidad; **CONSIDERANDO** que es preciso tener en cuenta la experiencia individual y colectiva de la discriminación e intolerancia para combatir la exclusión y marginación por motivos de género, edad, orientación sexual, idioma, religión, opinión política o de otra naturaleza, origen social, posición económica, condición de migrante, refugiado o desplazado, nacimiento, condición infectocontagiosa estigmatizada, característica genética, deficiencia, sufrimiento psíquico incapacitante o cualquier otra condición social, así como otros motivos reconocidos en instrumentos internacionales, y para proteger el plan de vida de individuos y comunidades en riesgo de ser segregados y marginados;

**ALARMADOS** por el aumento de los delitos de odio cometidos por motivos de sexo, religión, orientación sexual, deficiencia y otras condiciones sociales; y

**SUBRAYANDO** el papel fundamental de la educación en el fomento del respeto a los derechos humanos, de la igualdad, de la no discriminación y de la tolerancia, **ACUERDAN** lo siguiente:

## **CAPÍTULO I**

### **Definiciones**

#### **Artículo 1**

Para los efectos de esta Convención:

1. Discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra.
2. Discriminación indirecta es la que se produce, en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.
3. Discriminación múltiple o agravada es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales con-

sagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada.

4. No constituyen discriminación las medidas especiales o acciones afirmativas adoptadas para garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos.
5. Intolerancia es el acto o conjunto de actos o manifestaciones que expresan el irrespeto, rechazo o desprecio de la dignidad, características, convicciones u opiniones de los seres humanos por ser diferentes o contrarias. Puede manifestarse como marginación y exclusión de la participación en cualquier ámbito de la vida pública o privada de grupos en condiciones de vulnerabilidad o como violencia contra ellos.

## **CAPÍTULO II**

### **Derechos protegidos**

#### **Artículo 2**

Todo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra toda forma de discriminación e intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada.

#### **Artículo 3**

Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en sus leyes nacionales y en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, tanto a nivel individual como colectivo.



## **CAPÍTULO III**

### **Deberes del Estado**

#### **Artículo 4**

Los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo:

- I. El apoyo privado o público a actividades discriminatorias o que promuevan la intolerancia, incluido su financiamiento.
- II. La publicación, circulación o diseminación, por cualquier forma y/o medio de comunicación, incluida la Internet, de cualquier material que:
  - a. defienda, promueva o incite al odio, la discriminación y la intolerancia;
  - b. apruebe, justifique o defienda actos que constituyan o hayan constituido genocidio o crímenes de lesa humanidad, según se definen en el derecho internacional, o promueva o incite a la realización de tales actos.
- III. La violencia motivada por cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1.
- IV. Actos delictivos en los que intencionalmente se elige la propiedad de la víctima debido a cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1.
- V. Cualquier acción represiva fundamentada en cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1, en vez de basarse en el comportamiento de un individuo o en información objetiva que lo identifique como una persona involucrada en actividades delictivas.
- VI. La restricción, de manera irracional o indebida, del ejercicio de los derechos individuales de propiedad, administración y disposición de

- bienes de cualquier tipo en función de cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1.
- VII. Cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia aplicada a las personas con base en su condición de víctima de discriminación múltiple o agravada, cuyo objetivo o resultado sea anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos y libertades fundamentales, así como su protección, en igualdad de condiciones.
  - VIII. Cualquier restricción discriminatoria del goce de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales y regionales aplicables y en la jurisprudencia de las cortes internacionales y regionales de derechos humanos, en especial los aplicables a las minorías o grupos en condiciones de vulnerabilidad y sujetos a discriminación.
  - IX. Cualquier restricción o limitación al uso del idioma, tradiciones, costumbres y cultura de las personas, en actividades públicas o privadas.
  - X. La elaboración y la utilización de contenidos, métodos o herramientas pedagógicos que reproduzcan estereotipos o preconceptos en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención.
  - XI. La denegación al acceso a la educación pública o privada, así como a becas de estudio o programas de financiamiento de la educación, en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención.
  - XII. La denegación del acceso a cualquiera de los derechos sociales, económicos y culturales, en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención.
  - XIII. La realización de investigaciones o la aplicación de los resultados de investigaciones sobre el genoma humano, en particular en los campos de la biología, la genética y la medicina, destinadas a la selección de personas o a la clonación de seres humanos, que prevalezcan sobre el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad humana, generando cualquier forma de discriminación basada en las características genéticas.

- XIV. La restricción o limitación basada en algunos de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención, del derecho de todas las personas a acceder o usar sosteniblemente el agua, los recursos naturales, los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ecológicos que forman parte del patrimonio natural de cada Estado, protegido por los instrumentos internacionales pertinentes y por su propia legislación nacional.
- XV. La restricción del ingreso a lugares públicos o privados con acceso al público por las causales recogidas en el artículo 1.1 de la presente Convención.

### **Artículo 5**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos. Tales medidas o políticas no serán consideradas discriminatorias ni incompatibles con el objeto o intención de esta Convención, no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos, y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado su objetivo.

### **Artículo 6**

Los Estados Partes se comprometen a formular y aplicar políticas que tengan por objetivo el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades para todas las personas, de conformidad con el alcance de esta Convención, entre ellas, políticas de tipo educativo, medidas de carácter laboral o social, o de cualquier otra índole de promoción, y la difusión de la legislación sobre la materia por todos los medios posibles, incluida cualquier forma y medio de comunicación masiva e Internet.

### **Artículo 7**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar la legislación que defina y prohíba claramente la discriminación y la intolerancia, aplicable a todas las autoridades públicas, así como a todas las personas naturales o físicas, y jurídicas, tanto en el sector público como privado, en especial en las áreas de empleo, participación en organizaciones profesionales, educación, capacitación, vivienda, salud, protección social, ejercicio de la actividad económica, acceso a los servicios públicos, entre otros; y a derogar o modificar toda legislación que constituya o dé lugar a discriminación e intolerancia.

### **Artículo 8**

Los Estados Partes se comprometen a garantizar que la adopción de medidas de cualquier tipo, incluidas aquellas en materia de seguridad, no discriminen directa ni indirectamente a personas o grupos de personas por ninguno de los criterios mencionados en el artículo 1,1 de esta Convención.

### **Artículo 9**

Los Estados Partes se comprometen a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad dentro de sus sociedades a fin de atender las necesidades especiales legítimas de cada sector de la población, de conformidad con el alcance de esta Convención.

### **Artículo 10**

Los Estados Partes se comprometen a asegurar a las víctimas de la discriminación e intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda.

### **Artículo 11**

Los Estados Partes se comprometen a considerar como agravantes aquellos actos que conlleven una discriminación múltiple o actos de intolerancia, es

decir, cuando cualquier distinción, exclusión o restricción se base en dos o más de los criterios enunciados en los artículos 1.1 y 1.3 de esta Convención.

### **Artículo 12**

Los Estados Partes se comprometen a llevar adelante estudios sobre la naturaleza, causas y manifestaciones de la discriminación e intolerancia en sus respectivos países, en los ámbitos local, regional y nacional, y a recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas de la discriminación y la intolerancia.

### **Artículo 13**

Los Estados Partes se comprometen, de conformidad con su normativa interna, a establecer o designar una institución nacional que será responsable de dar seguimiento al cumplimiento de la presente Convención, lo cual será comunicado a la Secretaría General de la OEA.

### **Artículo 14**

Los Estados Partes se comprometen a promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias, así como a ejecutar programas destinados a cumplir los objetivos de la presente Convención.

## **CAPÍTULO IV**

### **Mecanismos de protección y seguimiento de la Convención**

### **Artículo 15**

Con el objetivo de dar seguimiento a la implementación de los compromisos adquiridos por los Estados Partes en la presente Convención:

- XVI. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Orga-

nización de los Estados Americanos, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la presente Convención por un Estado Parte. Asimismo, todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión a esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en la presente Convención. En dicho caso, se aplicarán todas las normas de procedimiento pertinentes contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Estatuto y Reglamento de la Comisión.

XVII. Los Estados Partes podrán formular consultas a la Comisión en cuestiones relacionadas con la efectiva aplicación de la presente Convención. Asimismo, podrán solicitar a la Comisión asesoramiento y cooperación técnica para asegurar la aplicación efectiva de cualquiera de las disposiciones de la presente Convención. La Comisión, dentro de sus posibilidades, les brindará asesoramiento y asistencia cuando le sean solicitados.

XVIII. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión a esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria y de pleno derecho y sin acuerdo especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. En dicho caso, se aplicarán todas las normas de procedimiento pertinentes contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Estatuto y Reglamento de la Corte.

XIX. Se establecerá un Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, el cual será conformado por un experto

nombrado por cada Estado Parte quien ejercerá sus funciones en forma independiente y cuyo cometido será monitorear los compromisos asumidos en esta Convención. El Comité también se encargará de dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados que sean parte de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia. El Comité quedará establecido cuando entre en vigor la primera de las Convenciones y su primera reunión será convocada por la Secretaría General de la OEA tan pronto se haya recibido el décimo instrumento de ratificación de cualquiera de las convenciones. La primera reunión del Comité será celebrada en la sede de la Organización, tres meses después de haber sido convocada, para declararse constituido, aprobar su Reglamento y su metodología de trabajo, así como para elegir sus autoridades. Dicha reunión será presidida por el representante del país que deposite el primer instrumento de ratificación de la Convención con la que se establezca el Comité.

- XX. El Comité será el foro para el intercambio de ideas y experiencias, así como para examinar el progreso realizado por los Estados Partes en la aplicación de la presente Convención y cualquier circunstancia o dificultad que afecte el grado de cumplimiento derivado de la misma. Dicho Comité podrá formular recomendaciones a los Estados Partes para que adopten las medidas del caso. A tales efectos, los Estados Partes se comprometen a presentar un informe al Comité dentro del año de haberse realizado la primera reunión, con relación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la presente Convención. Los informes que presenten los Estados Partes al Comité deberán contener, además, datos y estadísticas desagregados de los grupos en condiciones de vulnerabilidad. De allí en adelante, los Estados Partes presentarán informes cada cuatro años. La Secretaría General de la OEA brindará al Comité el apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

## **CAPÍTULO V**

### **Disposiciones generales**

#### **Artículo 16. Interpretación**

1. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado en el sentido de restringir o limitar la legislación interna de los Estados Partes que ofrezca protecciones y garantías iguales o mayores a las establecidas en esta Convención.
2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado en el sentido de restringir o limitar las convenciones internacionales sobre derechos humanos que ofrezcan protecciones iguales o mayores en esta materia.

#### **Artículo 17. Depósito**

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

#### **Artículo 18. Firma y ratificación**

1. La presente Convención está abierta a la firma y ratificación por parte de todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. Después de que entre en vigor, todos los Estados que no lo hayan firmado estarán en posibilidad de adherirse a la Convención.
2. Esta Convención está sujeta a ratificación por parte de los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. Los instrumentos de ratificación o adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

#### **Artículo 19. Reservas**

Los Estados Partes podrán formular reservas a la presente Convención al momento de su firma, ratificación o adhesión, siempre que no sean incom-



patibles con el objeto y fin de la Convención y versen sobre una o más de sus disposiciones específicas.

### **Artículo 20. Entrada en vigor**

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión de la Convención en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
2. Para cada Estado que ratifique o se adhiera a la Convención después de que haya sido depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado el instrumento correspondiente.

### **Artículo 21. Denuncia**

La presente Convención permanecerá en vigor indefinidamente, pero cualquiera de los Estados Partes podrá denunciarlo mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para dicho Estado, permaneciendo en vigor para los demás Estados Partes. La denuncia no eximirá al Estado Parte de las obligaciones impuestas por la presente Convención en relación con toda acción u omisión ocurrida antes de la fecha en que la denuncia haya entrado en vigor.

### **Artículo 22. Protocolos adicionales**

Cualquier Estado Parte podrá someter a consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente otros derechos en el régimen de protección de la misma. Cada protocolo adicional debe fijar las modalidades de su entrada en vigor y se aplicará solamente entre los Estados Partes del mismo.

# Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas conexas de Intolerancia

LOS ESTADOS PARTES DE LA PRESENTE CONVENCIÓN, **CONSIDERANDO** que la dignidad inherente a toda persona humana y la igualdad entre los seres humanos son principios básicos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;

**REAFIRMANDO** el compromiso determinado de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos con la erradicación total e incondicional del racismo, la discriminación racial y de toda forma de intolerancia, y la convicción de que tales actitudes discriminatorias representan la negación de valores universales como los derechos inalienables e inviolables de la persona humana y de los propósitos y principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Social de las Américas, la Carta Democrática Interamericana, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos;

**RECONOCIENDO** la obligación de adoptar medidas en el ámbito nacional y regional para fomentar y estimular el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos y grupos sometidos a su jurisdicción, sin distinción alguna por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico;

**CONVENCIDOS** de que los principios de la igualdad y de la no discriminación entre los seres humanos son conceptos democráticos dinámicos que propician el fomento de la igualdad jurídica efectiva y presuponen el deber del Estado de adoptar medidas especiales en favor de los derechos de los individuos o grupos que son víctimas de la discriminación racial, en cualquier esfera de actividad, sea privada o pública, a fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades y combatir la discriminación racial en todas sus manifestaciones individuales, estructurales e institucionales;

**CONSCIENTES** de que el fenómeno del racismo exhibe una capacidad dinámica de renovación que le permite asumir nuevas formas de difusión y expresión política, social, cultural y lingüística;

**TENIENDO EN CUENTA** que las víctimas del racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia en las Américas son, entre otros, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, así como otros grupos y minorías raciales, étnicas o que por su linaje u origen nacional o étnico son afectados por tales manifestaciones;

**CONVENCIDOS** de que ciertas personas y grupos pueden vivir formas múltiples o agravadas de racismo, discriminación e intolerancia, motivadas por una combinación de factores como la raza, el color, el linaje, el origen nacional o étnico u otros reconocidos en instrumentos internacionales;

**TENIENDO EN CUENTA** que una sociedad pluralista y democrática debe respetar la raza, el color, el linaje o el origen nacional o étnico de toda persona, que pertenezca o no a una minoría, y crear condiciones apropiadas que le permitan expresar, preservar y desarrollar su identidad;

**CONSIDERANDO** que es preciso tener en cuenta la experiencia individual y colectiva de la discriminación para combatir la exclusión y marginación por motivos de raza, grupo étnico o nacionalidad, así como para proteger el plan de vida de los individuos y comunidades en riesgo de ser segregados y marginados;

**ALARMADOS** por el aumento de los delitos de odio cometidos por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico;

**SUBRAYANDO** el papel fundamental de la educación en el fomento del respeto a los derechos humanos, de la igualdad, de la no discriminación y de la tolerancia; y

**TENIENDO PRESENTE** que, aunque el combate al racismo y la discriminación racial haya sido priorizado en un instrumento internacional anterior, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, es esencial que los derechos en ella consagrados sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos, a fin de consolidar en las Américas el contenido democrático de los principios de la igualdad jurídica y de la no discriminación,

ACUERDAN lo siguiente:

## **CAPÍTULO I**

### **Definiciones**

#### **Artículo 1**

Para los efectos de esta Convención:

1. Discriminación racial es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.
2. La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico.
3. Discriminación racial indirecta es la que se produce, en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico basado en los motivos establecidos en el artículo 1.1, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.
4. Discriminación múltiple o agravada es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada.

5. El racismo consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial.
6. El racismo da lugar a desigualdades raciales, así como a la noción de que las relaciones discriminatorias entre grupos están moral y científicamente justificadas.
7. Toda teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas racistas descritos en el presente artículo es científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto, contrario a los principios fundamentales del derecho internacional, y por consiguiente perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales y, como tal, es condenado por los Estados Partes.
8. No constituyen discriminación racial las medidas especiales o acciones afirmativas adoptadas para garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos.
9. Intolerancia es el acto o conjunto de actos o manifestaciones que expresan el irrespeto, rechazo o desprecio de la dignidad, características, convicciones u opiniones de los seres humanos por ser diferentes o contrarias. Puede manifestarse como marginación y exclusión de la participación en cualquier ámbito de la vida pública o privada de grupos en condiciones de vulnerabilidad o como violencia contra ellos.

## **CAPÍTULO II**

### **Derechos Protegidos**

#### **Artículo 2**

Todo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada.

#### **Artículo 3**

Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en sus leyes nacionales y en el derecho internacional aplicables a los Estados Partes, tanto a nivel individual como colectivo.

## **CAPÍTULO III**

### **Deberes del Estado**

#### **Artículo 4**

Los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia, incluyendo:

- I. El apoyo privado o público a actividades racialmente discriminatorias y racistas o que promuevan la intolerancia, incluido su financiamiento.
- II. La publicación, circulación o diseminación, por cualquier forma y/o medio de comunicación, incluida la Internet, de cualquier material racista o racialmente discriminatorio que:
  - a. defienda, promueva o incite al odio, la discriminación y la intolerancia;

- b. apruebe, justifique o defienda actos que constituyan o hayan constituido genocidio o crímenes de lesa humanidad, según se definen en el derecho internacional, o promueva o incite a la realización de tales actos.
- III. La violencia motivada por cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1.
  - IV. Actos delictivos en los que intencionalmente se elige la propiedad de la víctima debido a cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1.
  - V. Cualquier acción represiva fundamentada en cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1, en vez de basarse en el comportamiento de un individuo o en información objetiva que lo identifique como una persona involucrada en actividades delictivas.
  - VI. La restricción, de manera irracional o indebida, del ejercicio de los derechos individuales de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier tipo en función de cualquiera de los criterios enunciados en el artículo 1.1.
  - VII. Cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia aplicada a las personas con base en su condición de víctima de discriminación múltiple o agravada, cuyo objetivo o resultado sea negar o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos y libertades fundamentales, así como su protección, en igualdad de condiciones.
  - VIII. Cualquier restricción racialmente discriminatoria del goce de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales y regionales aplicables y en la jurisprudencia de las cortes internacionales y regionales de derechos humanos, en especial los aplicables a las minorías o grupos en condiciones de vulnerabilidad y sujetos a discriminación racial.
  - IX. Cualquier restricción o limitación al uso del idioma, tradiciones, costumbres y cultura de las personas, en actividades públicas o privadas.



- X. La elaboración y la utilización de contenidos, métodos o herramientas pedagógicos que reproduzcan estereotipos o preconcepciones en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención.
- XI. La denegación del acceso a la educación pública o privada, así como a becas de estudio o programas de financiamiento de la educación, en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención.
- XII. La denegación del acceso a cualquiera de los derechos sociales, económicos y culturales, en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención.
- XIII. La realización de investigaciones o la aplicación de los resultados de investigaciones sobre el genoma humano, en particular en los campos de la biología, la genética y la medicina, destinadas a la selección de personas o a la clonación de seres humanos, que prevalezcan sobre el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad humana, generando cualquier forma de discriminación basada en las características genéticas.
- XIV. La restricción o limitación basada en algunos de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención, del derecho de todas las personas a acceder o usar sosteniblemente el agua, los recursos naturales, los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ecológicos que forman parte del patrimonio natural de cada Estado, protegido por los instrumentos internacionales pertinentes y por su propia legislación nacional.
- XV. La restricción del ingreso a lugares públicos o privados con acceso al público por las causales recogidas en el artículo 1.1 de la presente Convención.

## **Artículo 5**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos

y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de racismo, discriminación racial o formas conexas de intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos. Tales medidas o políticas no serán consideradas discriminatorias ni incompatibles con el objeto o intención de esta Convención, no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado dicho objetivo.

### **Artículo 6**

Los Estados Partes se comprometen a formular y aplicar políticas que tengan por objetivo el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades para todas las personas, de conformidad con el alcance de esta Convención, entre ellas, políticas de tipo educativo, medidas de carácter laboral o social, o de cualquier otra índole de promoción, y la difusión de la legislación sobre la materia por todos los medios posibles, incluida cualquier forma y medio de comunicación masiva e Internet.

### **Artículo 7**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar la legislación que defina y prohíba claramente el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, aplicable a todas las autoridades públicas, así como a todas las personas naturales o físicas y jurídicas, tanto en el sector público como en el privado, en especial en las áreas de empleo, participación en organizaciones profesionales, educación, capacitación, vivienda, salud, protección social, ejercicio de la actividad económica, acceso a los servicios públicos, entre otros; y a derogar o modificar toda legislación que constituya o dé lugar a racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia.

### **Artículo 8**

Los Estados Partes se comprometen a garantizar que la adopción de medidas de cualquier tipo, incluidas aquellas en materia de seguridad, no discriminen

directa ni indirectamente a personas o grupos de personas por ninguno de los criterios mencionados en el artículo 1.1 de esta Convención.

### **Artículo 9**

Los Estados Partes se comprometen a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad dentro de sus sociedades a fin de atender las necesidades legítimas de todos los sectores de la población, de conformidad con el alcance de esta Convención.

### **Artículo 10**

Los Estados Partes se comprometen a asegurar a las víctimas del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda.

### **Artículo 11**

Los Estados Partes se comprometen a considerar como agravantes aquellos actos que conlleven una discriminación múltiple o actos de intolerancia, es decir, cuando cualquier distinción, exclusión o restricción se base en dos o más de los criterios enunciados en los artículos 1.1 y 1.3 de esta Convención.

### **Artículo 12**

Los Estados Partes se comprometen a llevar adelante estudios sobre la naturaleza, causas y manifestaciones del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia en sus respectivos países, tanto en los ámbitos local, regional como nacional, y a recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia.

### **Artículo 13**

Los Estados Partes se comprometen, de conformidad con su normativa interna, a establecer o designar una institución nacional que será responsable de dar seguimiento al cumplimiento de la presente Convención, lo cual será comunicado a la Secretaría General de la OEA.

### **Artículo 14**

Los Estados Partes se comprometen a promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias, así como a ejecutar programas destinados a cumplir los objetivos de la presente Convención.

## **CAPÍTULO IV**

### **Mecanismos de protección y seguimiento de la Convención**

#### **Artículo 15**

Con el objetivo de dar seguimiento a la implementación de los compromisos adquiridos por los Estados Partes en la presente Convención:

- I. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la presente Convención por un Estado Parte. Asimismo, todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión a esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en la presente Convención. En dicho caso, se aplicarán todas las normas de procedimiento pertinen-

- tes contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Estatuto y Reglamento de la Comisión.
- II. Los Estados Partes podrán formular consultas a la Comisión en cuestiones relacionadas con la efectiva aplicación de la presente Convención. Asimismo, podrán solicitar a la Comisión asesoramiento y cooperación técnica para asegurar la aplicación efectiva de cualquiera de las disposiciones de la presente Convención. La Comisión, dentro de sus posibilidades, les brindará asesoramiento y asistencia cuando le sean solicitados.
  - III. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión a esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria y de pleno derecho y sin acuerdo especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. En dicho caso, se aplicarán todas las normas de procedimiento pertinentes contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Estatuto y Reglamento de la Corte.
  - IV. Se establecerá un Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, el cual será conformado por un experto nombrado por cada Estado Parte quien ejercerá sus funciones en forma independiente y cuyo cometido será monitorear los compromisos asumidos en esta Convención. El Comité también se encargará de dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados que sean parte de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
  - V. El Comité quedará establecido cuando entre en vigor la primera de las Convenciones y su primera reunión será convocada por la Secretaría General de la OEA tan pronto se haya recibido el décimo instrumento de ratificación de cualquiera de las convenciones. La primera

reunión del Comité será celebrada en la sede de la Organización, tres meses después de haber sido convocada, para declararse constituido, aprobar su Reglamento y su metodología de trabajo, así como para elegir sus autoridades. Dicha reunión será presidida por el representante del país que deposite el primer instrumento de ratificación de la Convención con la que se establezca el Comité.

- VI. El Comité será el foro para el intercambio de ideas y experiencias, así como para examinar el progreso realizado por los Estados Partes en la aplicación de la presente Convención y cualquier circunstancia o dificultad que afecte el grado de cumplimiento derivado de la misma. Dicho Comité podrá formular recomendaciones a los Estados Partes para que adopten las medidas del caso. A tales efectos, los Estados Partes se comprometen a presentar un informe al Comité dentro del año de haberse realizado la primera reunión, con relación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la presente Convención. Los informes que presenten los Estados Partes al Comité deberán contener, además, datos y estadísticas desagregados de los grupos en condiciones de vulnerabilidad. De allí en adelante, los Estados Partes presentarán informes cada cuatro años. La Secretaría General de la OEA brindará al Comité el apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

## **CAPITULO V**

### **Disposiciones generales**

#### **Artículo 16. Interpretación**

1. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado en el sentido de restringir o limitar la legislación interna de los Estados Partes que ofrezca protecciones y garantías iguales o mayores a las establecidas en la Convención.

2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado en el sentido de restringir o limitar las convenciones internacionales sobre derechos humanos que ofrezcan protecciones iguales o mayores en esta materia.

### **Artículo 17 Depósito**

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

### **Artículo 18. Firma y ratificación**

1. La presente Convención está abierta a la firma y ratificación por parte de todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. Después de que entre en vigor, todos los Estados que no la hayan firmado estarán en posibilidad de adherirse a la Convención.
2. Esta Convención está sujeta a ratificación por parte de los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. Los instrumentos de ratificación o adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

### **Artículo 19. Reservas**

Los Estados Partes podrán formular reservas a la presente Convención al momento de su firma, ratificación o adhesión, siempre que no sean incompatibles con el objeto y fin de la Convención y versen sobre una o más de sus disposiciones específicas.

### **Artículo 20. Entrada en vigor**

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión de la Convención en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

2. Para cada Estado que ratifique o se adhiera a la Convención después de que haya sido depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado el instrumento correspondiente.

### **Artículo 21. Denuncia**

La presente Convención permanecerá en vigor indefinidamente, pero cualquiera de los Estados Partes podrá denunciarla mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para dicho Estado, permaneciendo en vigor para los demás Estados Partes. La denuncia no eximirá al Estado Parte de las obligaciones impuestas por la presente Convención en relación con toda acción u omisión ocurrida antes de la fecha en que la denuncia haya entrado en vigor.

### **Artículo 22. Protocolos adicionales**

Cualquier Estado Parte podrá someter a consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente otros derechos en el régimen de protección de la misma. Cada protocolo adicional debe fijar las modalidades de su entrada en vigor y se aplicará solamente entre los Estados Partes del mismo.



*Convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia. Una breve aproximación a su contenido, alcance y desafíos*, se terminó de formar en el mes de diciembre de 2022 en la Ciudad de México. Para su composición se utilizó la tipografía Miller Text de Matthew Carter.

**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**  
**Adán Augusto López Hernández**  
Secretario

**CONSEJO NACIONAL PARA  
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**  
**Claudia Olivia Morales Reza**  
Presidenta

**JUNTA DE GOBIERNO**  
Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez  
Secretaría de Gobernación

Juan Pablo De Botton Falcón  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Hugo López-Gatell Ramírez  
Secretaría de Salud

Martha Velda Hernández Moreno  
Secretaría de Educación Pública

Marath Baruch Bolaños López  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Mayra Guadalupe Chávez Jiménez  
Secretaría de Bienestar

Patricia Estela Uribe Zúñiga  
Instituto Nacional de las Mujeres

**REPRESENTANTES DESIGNADOS POR  
LA ASAMBLEA CONSULTIVA**  
Sandra Silvina Lorenzano Schiffrin  
Lilián Paola Ovalle Marroquín  
Carlos Heredia Zubieta  
Isabel Margarita Nemecio Nemecio.  
Diego Petersen Farah  
Irma Pineda Santiago  
Mauricio Meschoulam Uziel

**INSTITUCIONES INVITADAS**  
Centro Nacional para la Prevención y el Control  
del VIH y el Sida  
Consejo Nacional para el Desarrollo y la  
Inclusión de las Personas con Discapacidad

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas  
Instituto Mexicano de la Juventud  
Instituto Nacional de Migración  
Instituto Nacional de las Personas Adultas  
Mayores  
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de  
la Familia

#### **Órgano de vigilancia**

Manuel Peralta García  
Saúl Bolaños Bolaños  
Secretaría de la Función Pública

**ASAMBLEA CONSULTIVA**  
**Sandra Silvina Lorenzano Schiffrin**  
Presidenta

**INTEGRANTES**  
Estefanía Vela Barba  
Mauricio Meschoulam Uziel  
Patricio Solís Gutiérrez  
Miguel Concha Malo  
Carlos Heredia Zubieta  
Daniela Rea Gómez  
Jesús Rodríguez Zepeda  
Javier Garza Ramos  
Lilian Paola Ovalle Marroquín  
Isabel Margarita Nemecio Nemecio  
Marcelina Bautista Bautista  
Diego Petersen Farah  
Rosa María Castro Salinas  
Bertha Pech Polanco  
Irma Pineda Santiago  
Marion Renate Reimers Tusche  
Ricardo Baruch Domínguez  
Ramón Martínez Coria

**PERSONAS INVITADAS HONORARIAS**  
Ricardo Miguel Raphael de la Madrid  
Miguel Álvarez Gándara  
Celia del Palacio Montiel  
Daniel Giménez-Cacho García  
Camerina Haidé Robles Cuellar  
Elena Azaola Garrido



# Convenciones interamericanas contra el racismo, toda forma de discriminación e intolerancia

Una breve aproximación a su contenido,  
alcance y desafíos



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**GOBERNACIÓN**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**  
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR  
LA DISCRIMINACIÓN



**OEA** | Más derechos  
para más gente

